



Hoofdlijnen PBL Werkprogramma 2013

Den Haag / Bilthoven, januari 2013

1. Uitgangspunten

De samenleving staat voor grote opgaven. Een cruciale uitdaging voor de komende decennia is hoe we economie en samenleving kunnen verduurzamen en tegelijkertijd een economische groei kunnen bereiken die verduurzaming en andere gewenste ontwikkelingen betaalbaar maakt. Deze opgave is des te uitdagender nu de economische crisis blijft voortduren en de ecologische crisis zich verder aftekent. Beide grijpen diep in op de leefomgeving van de Nederlandse bevolking.

De economische crisis heeft grote gevolgen voor de woningmarkt en leidt tot leegstand van kantoren en winkels. Huizenprijzen dalen, woningen staan langer te koop en de nieuwbouw stagneert. De crisis begon op de hypotheekmarkt, maar de wortels zitten dieper. Inmiddels lijken alle delen van de woningmarkt en de vastgoedmarkt geïnfecteerd. Het maatschappelijk besef groeit dat fundamentele veranderingen noodzakelijk zijn.

De huidige ecologische crisis heeft een mondiaal karakter. Het Nederlandse milieubeleid is succesvol geweest bij de aanpak van de ecologische problemen uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, waardoor de directe leefomgeving in Nederland is verbeterd. Dat steekt scherp af tegen de mondiale opgaven, waarvan klimaatverandering, aantasting van de biodiversiteit en schaarste aan grondstoffen de kern vormen.

Meer dan ooit zijn de ogen van de samenleving gericht op de politiek. Van het politiek bestuur worden oplossingen verwacht voor complexe vraagstukken als het weer op gang krijgen van de woningmarkt en het bereiken van groene groei. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties willen dat de overheid een gecontinueerde welvaart voor de Nederlandse bevolking waarborgt zonder dat deze ten koste gaat van de welvaart van mensen in andere delen van de wereld of van generaties die na ons komen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft tot taak om het politieke bestuur en de samenleving ten dienste te staan door het leveren van wetenschappelijk onderbouwde analyses, en in het bijzonder voor de grote opgaven waarvoor de Nederlandse overheid staat. Daarbij gaat het niet alleen om een goed begrip van de aard van de vraagstukken waarvoor het bestuur zich gesteld ziet. Het gaat ook om het aanreiken van mogelijke strategische oplossingsrichtingen en om de analyse van de mogelijke effecten van voorgenomen beleid. Op die manier draagt het onderzoek van het PBL bij aan de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming: als informatiebron bij de besluitvorming over voorgenomen beleid of bij evaluatie van bestaand beleid, maar ook agenderend bij het nadenken over wenselijk nieuw beleid gezien de ontwikkelingen die zich voordoen in de samenleving, zowel in Nederland als internationaal.

In de Balans van de Leefomgeving 2012 signaleerde het PBL de relevante trends en ontwikkelingen op het gebied van de leefomgeving. Juist nu is er behoefte aan strategische oplossingsrichtingen die een antwoord bieden aan zowel de economische crisis als de ecologische crisis. De analytische koppeling van vergroening aan concurrentiekracht speelt daarom een centrale rol in het PBL-werkprogramma 2013.

Wie echter goed reflecteert op de huidige politiek-bestuurlijke opgaven realiseert zich dat het niet bij de economische en ecologische crises blijft. In wezen manifesteert zich ook een *institutionele crisis*. Bij deze institutionele crisis gaat het om het (her)winnen van het vertrouwen in de vitaliteit en langetermijn houdbaarheid van de huidige en voorgenomen beleidsarrangementen. De vastzittende woning- en kantorenmarkt, de problemen rond gebiedsontwikkeling, de aanleg van de infrastructuur van de 21^{ste} eeuw zijn opgaven die vragen om een meervoudige oplossing. Voeg hier nog bij de krappe financiële middelen bij de overheid en het is helder hoezeer we thans op een niet-conventionele manier moeten nadenken over de strategische oplossingsrichtingen.

Vijf kenmerken zijn hierbij onderscheidend voor het PBL-onderzoek.

1. Het PBL stelt zich in de werkprogrammering ten doel om *integraal* te denken. Dat betekent dat wij steeds nadenken over de 'afruilen' van bepaalde oplossingsrichtingen. Hier heeft het PBL ook in de voorgaande jaren een belangrijke agenderende functie vervuld, onder meer in de Natuurverkenning 2010-2040, The Protein puzzle, Rethinking Biodiversity, de Ruimtelijke Verkenning 2012 en Roads from Rio+20. Bij het vinden van oplossingsrichtingen voor de vraagstukken van vandaag is het bijvoorbeeld van belang om de 'competing claims' op het gebied van landgebruik consequent in kaart te brengen. Maar andersom geldt dit ook: PBL-onderzoek poogt aan te geven waar 'werk met werk' kan worden gemaakt en kosten kunnen worden uitgespaard door bovensectoraal te denken.
2. PBL-onderzoek houdt oog voor *regionale verschillen*. Zowel demografisch als economisch is het te voorzien dat er in de toekomst meer regionaal gedifferentieerde ontwikkelingen plaats zullen vinden. Het is van belang om de mogelijke kosten en baten hiervan tijdig te signaleren.
3. PBL-onderzoek ontwikkelt zich veelal vanuit een begrip van de biofysische dimensie van problemen maar vraagt daarnaast aandacht voor de vaak cruciale *institutionele* dimensie die moet worden begrepen om effectieve oplossingen door te kunnen voeren. Het PBL (inclusief rechtsvoorgangers)

heeft in sommige domeinen al een lange traditie op deze institutionele analyse maar wil deze verbreden naar zijn andere werkterreinen.

4. PBL-onderzoek neemt als uitgangspunt de werkelijkheid van *multilevel governance*: nationaal Nederlands beleid hangt op tal van manieren samen met de beleidsinitiatieven van andere bestuurlijke niveaus. Dat geldt enerzijds voor de decentralisering van beleid naar andere, decentrale overheden, en anderzijds voor de samenwerking in Europees en andere internationale verbanden. Het Planbureau onderzoekt ook waar bestuurlijke verantwoordelijkheden het beste kunnen worden belegd of hoe de synergie tussen beleidsinitiatieven op verschillende niveaus kan worden vergroot.
5. PBL-onderzoek gaat uit van de noodzaak oog te hebben voor de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. In het licht van het PBL-signalenrapport '*De energieke samenleving*' kijken we, waar mogelijk, naar andere sturingsarrangementen die passen bij deze veranderende verhoudingen. Met ons onderzoek willen we ook een bijdrage leveren aan het beter begrijpen van het gedrag van relevante actoren.

Vanuit deze uitgangspunten hebben we het Werkprogramma voor het jaar 2013 opgesteld. Met dit werkprogramma wil het PBL allereerst een bijdrage leveren aan de doelen die de regering zich heeft gesteld om de grote maatschappelijke opgaven in de komende kabinetsperiode aan te pakken. Die zijn verwoord in het recente Regeerakkoord *Bruggen slaan*. Dit Regeerakkoord geeft ook voor het terrein van de leefomgeving aan welke richting het nieuwe kabinet wil inslaan. Dit betreft belangrijke onderwerpen zoals duurzame groei, houdbare kaders voor de woningmarkt, verbetering bereikbaarheid en doorstroming, en decentralisatie rond natuur en water.

Het PBL-werkprogramma 2013 is geformuleerd indachtig de *triple crisis* zoals hierboven omschreven. Dat betekent dat het PBL-onderzoek waar dit mogelijk en relevant is steeds de economische, ecologische en institutionele dimensies meeneemt in de analyse. Soms om nieuwe kansrijke benaderingen te identificeren, soms om te wijzen op afzuilen die zouden kunnen leiden tot een andere politieke afweging. De waarde van het onderzoek kan dan liggen in een vergrote doelmatigheid van overheidsinvesteringen, de formulering van een efficiënt en effectief beleidsarrangement, het opstellen van een kritisch tijdpad voor investeringen, en het tijdig waarschuwen voor onbedoelde negatieve neveneffecten van beleid op de kwaliteit van de leefomgeving (natuur, kwaliteit van water, lucht of bodem, maar ook als vestigingsplaats of als gewaardeerde woonomgeving). In een periode waarin beleidsprocessen snel verlopen wil het PBL ook nadrukkelijk gebruik maken van vergelijkend onderzoek om beleidsmakers in staat te stellen via goede beleidsanalyse te kunnen aansluiten bij beleidssuccessen elders.

Het PBL-onderzoek is voor alles beleidsgericht. Als Planbureau werken we echter nadrukkelijk op de interface tussen wetenschap en beleid. Dat betekent ook dat het PBL de verantwoordelijkheid heeft om de kennisontwikkeling in de wetenschap goed te volgen ten behoeve van een goede bestuurlijke afweging. Als brug tussen wetenschap en beleid streeft het PBL naar versterking van het wetenschappelijke netwerk (nationaal en internationaal) en verdere samenwerking met de andere twee planbureaus (CPB en SCP), alsmede met andere instituten zoals ECN, Deltares, KiM en WUR-Alterra. Ook vindt afstemming plaats met het werkprogramma van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). In de slotparagraaf van deze notitie wordt nader ingegaan op deze samenwerking en afstemming.

Het Werkprogramma 2013 is vastgesteld door de directeur PBL, na afstemming met het Directeuren-Generaal overleg PBL en het Begeleidingscollege PBL en, conform de per april 2012 in werking getreden Aanwijzingen Planbureaus, na te zijn voorgelegd aan de Ministerraad d.d. 25 januari 2013.

2. Werkprogramma 2013: wat te verwachten van het PBL

Dit werkprogramma bevat vier componenten: de grotere strategische meerjarenprogramma's, de structurele producten, de specials en de externe dienstverlening. De vijf strategische meerjarenprogramma's, steeds gecentreerd rond grote vragen, vormen de hoofdmoot van het werkprogramma voor 2013. De structurele producten zijn op enigerlei wijze wettelijk verankerd en kennen een vaste periodiciteit, zoals de balansen, verkenningen en signalenrapport. Specials zijn bijzondere projecten met als karakteristiek dat het om een eenmalig of relatief kortlopend onderzoek gaat, waar wel hoge prioriteit aan wordt gegeven. Onder externe dienstverlening verstaan we een aantal specifieke taken die we - deels extern gefinancierd - voor departementen en internationale organisaties verrichten.

Vragen vanuit de politiek en de departementen kunnen soms leiden tot snelle beantwoording (bij concrete en acute kennisvragen), terwijl in andere gevallen uitgebreid onderzoek nodig is. Het PBL zal zo'n 30 procent van de capaciteit in dit werkplan flexibel inzetten om slagvaardig te kunnen inspelen op vragen en behoeften van het nieuwe kabinet, op actuele vragen en (beleids)onderwerpen, en op ad-hocverzoeken van de opdrachtgevende ministeries. Deze ruimte is echter niet vrijgehouden, omdat niet op voorhand duidelijk is op welke terreinen zich vragen zullen voordoen. Nieuwe vragen zullen daarom herprioritering binnen het werkprogramma nodig maken. Hierover zal het PBL waar van toepassing overleggen met de desbetreffende departementen.

Energieke samenleving en governance

In het Uitgangspunten-hoofdstuk van dit werkprogramma zijn vijf onderscheidende kenmerken van PBL-onderzoek neergezet, waaronder multi-level governance en de Energieke samenleving. Deze kijk op de bestuurlijke organisatie en op de relatie bestuur en samenleving krijgen vanzelfsprekend concreet invulling.

Het Rijk heeft het beleid op een aantal terreinen – water, natuur, ruimtelijke ordening, mobiliteit – gedecentraliseerd naar waterschappen, provincies en gemeenten. Dat biedt kansen voor het omgevingsbeleid: met lokaal of regionaal maatwerk is slim in te spelen op de specifieke ambities die op de regionale en lokale schaal bestaan. Het kabinet-Rutte II zet deze lijn voort.

Vanuit deze context onderzoekt het PBL of zijn rol tussen beleid en wetenschap dient te worden uitgebreid op het decentrale beleidsniveau. Dit betreft een verkenning: we werken in 2013 aan een aantal pilotprojecten om te toetsen welke rol het PBL hier eventueel kan spelen. Zo is onder andere een pilot gestart voor de zuidwestelijke Delta. Dit project verzorgt een analyse van ontwikkelingsvarianten voor de zuidwestelijke Delta vanuit het ecologische en het ruimtelijk-economische perspectief. Ook nemen we de koppeling met de veiligheid- en zoetwatervraagstukken onder de loep. Via pilotprojecten doet het PBL tegelijkertijd kennis op over de voortgang van de gedecentraliseerde taken. Dit is van belang om het rijksbrede beeld te kunnen schetsen ten behoeve van de monitoring door het Rijk. Nevendoel van deze projecten is om te analyseren hoe de rijksverantwoordelijkheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor het omgevingsbeleid de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden kan faciliteren. Daarnaast zijn we op zoek naar leerpunten voor de verbetering van de kwaliteit van het beleidssysteem.

Zowel bij de projecten die zich richten op de decentrale overheden als bij de projecten die spelen op een Europese of andere internationale schaal creëert het PBL-onderzoek meerwaarde door de doorwerking van bijvoorbeeld EU-beleid op nationaal beleid te analyseren en door een verbeterde afstemming tussen de beleidsinitiatieven van de verschillende bestuurlijke instanties.

Als Nederland zijn concurrentiekracht wil vergroten met groene groei, dan kan een verschuiving van een ge- en verbiedende overheid naar een faciliterende en stimulerende overheid er veel aan bijdragen om de gewenste veranderingen dichterbij te brengen. Dit centrale gedachtengoed uit *De energieke samenleving* (2011) vindt breed weerklank binnen de verschillende departementen. In 2013 wordt met de departementen EZ, W&R en BZK meegedacht hoe het Energieke Samenleving-gedachtengoed binnen deze departementen in het beleid kan worden toegepast, bijvoorbeeld op het terrein van de green deals, natuur en landschap, energie gebouwde omgeving, burgerschap en wonen. In 'IenM maakt Ruimte', de Strategische Kennis- en Innovatieagenda (SKIA) van het ministerie van IenM, is het PBL op verzoek van het ministerie inhoudelijk coördinator van het thema 'Energieke samenleving, governance en decentralisatie'. Op drie reeds afgeronde dan wel binnenkort af te ronden PBL-studies (Green Deals, Spontane Stad en Duurzame Mobiliteit) en een studie naar de convenantenaanpak binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal een 'kopstudie' worden geplaatst. Naast de beleidsdiensten van IenM zal ook de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) nauw worden betrokken bij de uitwerking van deze kopstudies.

2.1. Structurele producten

Vaste PBL-taken zijn onder meer het uitbrengen van het tweejaarlijkse Signalenrapport en de Balans van de Leefomgeving en de periodieke toekomstverkenningen op het gebied van ruimte, natuur en milieu. In 2013 zal het planbureau een tweede Signalenrapport uitbrengen, dit keer met als onderwerp Vergroening en concurrentiekracht. De volgende Balans van de Leefomgeving en de Ruimtelijke Verkenningen staan beide gepland voor september 2014. Het onderzoek voor deze studies start in 2013.

Daarnaast is het bijhouden en ontwikkelen van het Compendium voor de Leefomgeving een structurele taak. Dit betreft een continue samenwerking tussen PBL, CBS en WUR. Het Compendium is dé digitale gegevensbasis op het gebied van milieu, natuur en ruimte, vooral op nationale schaal.

Signalenrapport 2013: Vergroening en concurrentiekracht

Vergroening van de economie wordt wereldwijd als één van de grote uitdagingen voor de komende decennia gezien. Economische groei voor een toenemende wereldbevolking binnen ecologische grenzen, door veel efficiënter om te gaan met de inzet van natuurlijke hulpbronnen. De Europese Commissie onderschrijft dit en werkt het uit in haar Resource Efficient Europe (REE) strategie. Ook voor Nederland is vergroening van de economie belangrijk. Efficiënter omgaan met energie, grondstoffen en hulpbronnen uit de natuur vergroot de weerbaarheid van de Nederlandse economie, leidt tot kansen voor bedrijven, maakt het milieu schoner en vermindert ecologische risico's. Het streven naar een duurzame economie en groene groei vormt een derde pijler in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-II, naast het op orde brengen van de schatkist en eerlijk delen.

Centraal bij vergroening van de economie staat het combineren van economische groei met een radicale efficiëntieverbetering in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Groene groei omvat een veelheid aan onderwerpen, uiteenlopend van ontkoppeling van economische groei en milieudruk en het efficiënter inzetten van energie en grondstoffen tijdens de productie, tot een verschuiving van werkgelegenheid naar groenere sectoren en het inzetten van instrumenten om de vergroening van economie en innovatie te bevorderen.

Veel werk is al verricht. Het PBL bouwt voort op rapporten over vergroening en resource efficiency van o.a. OECD, UNEP, Wereldbank en EC. In het Signalenrapport 2013 gaat het PBL in op de relatie tussen vergroening en concurrentiekracht. De vraag hoe vergroening kan bijdragen aan het versterken van de Nederlandse economie en het verbeteren van de kwaliteit van onze leefomgeving staat hierbij centraal. Concrete vragen die aan bod komen zijn onder andere:

- Wat kan Nederland leren van ervaringen in omliggende landen, die ieder op eigen verschillende wijze inzetten op vergroening?
- In welke sectoren lijken er kansen te liggen voor Nederlandse bedrijven en voor welke sectoren is vergroening wellicht een bedreiging?
- Wat drijft bedrijven om in te zetten op vergroening en wat houdt ze tegen?
- Welke institutionele arrangementen zijn hierbij kansrijk? Waar en hoe kan de overheid helpen om te vergroenen?

Vergroening komt in het PBL Werkprogramma 2013 niet alleen aan bod in het Signalenrapport maar ook in diverse specifieke onderzoeken over thema's die variëren van een duurzaam gebouwde omgeving, duurzame mobiliteit en een duurzame voedselvoorziening tot het vergroenen van het belastingstelsel, de mogelijkheden voor overschakeling op een 'biobased economy' en de verduurzaming van internationale handelsketens. Het voornemen is om het onderzoek op het gebied van vergroening en concurrentiekracht na afronding van het Signalenrapport onder te brengen in een nieuw strategisch meerjarenprogramma voor het werkprogramma 2014 e.v.

2.2. Strategische meerjarenprogramma's

Het PBL concentreert het onderzoek in vijf strategische meerjarenprogramma's:

- Klimaat en energie als transitieagenda
- Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken.
- Ruimtelijke ontwikkelingen voorbij de systeemcrisis
- Het belang van clusters en netwerken voor de concurrentiepositie
- Infrastructuur en duurzame stedelijke regio's

Deze meerjarenprogramma's zijn integraal – zij verbinden waar relevant milieu, water, natuur en ruimte –, maatschappelijk relevant en gericht op (interdepartementale) beleidsprocessen die in de periode 2013-2017 tot besluitvorming leiden. Het gaat daarbij om kritische beoordelingen van beleidsvoornemens, verkenningen van toekomstige ontwikkelingen of het in beeld brengen van de opties die beschikbaar zijn om beleidsdoelen te realiseren. Synergie, zowel binnen als tussen de programma's, zal in het PBL-onderzoek een nadrukkelijk punt van aandacht zijn.

De strategische meerjarenprogramma's bevatten ook de strategische kennisontwikkeling, nauw verbonden met en gericht op de bruikbaarheid in die strategische meerjarenprogramma's. Strategische kennisontwikkeling heeft als doel kennis te vergaren en methoden te ontwikkelen die op langere termijn nodig zijn om het PBL-werk op maatschappelijk relevante onderwerpen wetenschappelijk verantwoord te kunnen uitvoeren.

2.2.1. Klimaat en energie als transitieagenda

Klimaatverandering en afhankelijkheid van fossiele energieleveranciers zijn de belangrijkste redenen om op termijn over te schakelen op een koolstofarme economie. Zo'n omschakeling stimuleert onder voorwaarden ook de agenda voor 'groene groei' die in binnen- en buitenland wordt beleden. Het gaat hier om een grote maatschappelijke uitdaging. Niet alleen heeft Nederland een relatief energie-intensieve economie, de gewenste energietransitie vergt overal in de samenleving grote aanpassingen. Dit vergt bijvoorbeeld grote investeringen in de fysieke leefomgeving, zoals in de infrastructuur en gebouwde omgeving en in de instituties die het maatschappelijke verkeer organiseren, waarbij is te denken aan de ruimtelijke ordening en het belastingstelsel. Maar het gebruik van andere energiedragers en -toepassingen vergt ook ander gedrag, zoals in het geval van elektrisch rijden. Een energietransitie maakt ook veranderingen in de economische structuur nodig. Grondstoffen en energie zullen radicaal efficiënter moeten worden gebruikt, waarbij eisen die de EU hieraan stelt steeds belangrijker worden ('resource efficiency'). Bovendien krijgen hernieuwbare grondstoffen op basis van biomassa een steeds grotere rol, waarbij de vraag speelt op welke manier de effecten op natuur en de concurrentie met andere toepassingen zoals voedsel zijn te minimaliseren ('biobased economy'). Nederlandse bedrijven spelen meer en meer in op deze uitdagingen die samenhangen met de energietransitie, deels omdat efficiënter gebruik van grondstoffen en energie kostenvoordelen oplevert en voor een ander deel omdat een 'groen' profiel beter verkoopt.

Het kabinet-Rutte II streeft een groene-groeiagenda na waarin onder meer aandacht is voor klimaatverandering en eindige grondstoffen. Op lange termijn streeft het kabinet in internationaal verband naar een duurzame energievoorziening in 2050. Diverse departementen, met name IenM, EZ, BuZa en W&R, werken deze groene-groeiagenda uit voor een groot aantal transitiedomeinen: biobased economy, grondstoffen- en ketenefficiëntie, bouw, energie, mobiliteit en voedsel.

De afgelopen jaren heeft het PBL diverse studies uitgebracht die de potenties van de energietransitie op verschillende terreinen in kaart brachten, zoals *Naar een schone economie in 2050: Routes verkend* en *Een duurzame warmtevoorziening van de gebouwde omgeving in 2050*. Ook zijn studies uitgebracht en symposia georganiseerd die hindernissen identificeerden om die potenties te verzilveren en waarin beleidsopties zijn aangedragen om deze hindernissen weg te nemen. Voorbeelden hiervan zijn: *Forks in the Road: Alternative routes for international climate policies and their implications for the Netherlands* en *Milieubelastingen en groene groei*. Bovendien zijn in diverse notities, rapporten en artikelen beleidsopties, voorgenomen beleid en lopend beleid op hun effecten, efficiëntie en draagvlak geëvalueerd. Enkele voorbeelden: *Evaluation of the European Commission's proposal to set aside emission allowances* en *Ex-ante evaluatie van Green Deals energie*.

Dit meerjarenprogramma levert input voor het kabinet om te komen tot nieuwe doelstellingen en beleidsinzet voor de jaren 2020, 2030 en daarna. Ook ondersteuning van een mogelijk SER-energieakkoord in 2013 speelt een belangrijke rol, waarbij het PBL kennis inbrengt. Maar Nederland opereert niet alleen en het Nederlandse beleid wordt mede bepaald door de mondiale ontwikkeling. Op mondiaal niveau onderzoeken we welk beleid in de belangrijkste landen en regio's wordt gevoerd gericht op emissiereductie in 2020 en wat de effecten daarvan zijn voor de haalbaarheid van een 2-gradendoelstelling. Dit heeft vooral betrekking op energie, maar ook het tegengaan van ontbossing hoort daarbij – het PBL heeft wereldwijd een unieke positie voor de analyse van dergelijke samenhangen vanwege zijn geïntegreerde modellen. Het PBL ondersteunt de EU en Nederland bij de ontwikkeling van voorstellen voor nieuwe klimaatregimes. Nu het steeds ongewisser is of de 2-gradendoelstelling wel haalbaar is, wordt het urgenter om ook de mogelijke aanpassingen aan klimaatverandering te bezien (adaptatie). Dit gebeurt op verzoek van de Europese Commissie en de Nederlandse overheid.

Biomassa is een belangrijke optie in de transitie naar een duurzaam energiesysteem. Kennisvragen richten zich op de concurrentie met voedsel en natuur en op de condities waaronder de inzet van biomassa de CO₂-emissies per saldo vermindert. Biomassa kan ook een belangrijke industriële grondstof zijn ('biobased economy'). Identificering van de hiervoor rendabele opties die milieusparend uitwerken, is een relevante kennisopgave. Daarbij zal het PBL ook het risico van lock-ins betrekken. Deze kunnen bijvoorbeeld ontstaan als op korte termijn zou worden gekozen voor grootschalige inzet in kolencentrales onder voorbijgaan aan de hoogwaardige potenties van biomassa als grondstof in industriële productieprocessen.

Het PBL heeft op het terrein van klimaat en energie een verschuiving gemaakt van het signaleren van problemen en het in kaart brengen van beleidsopgaven naar het analyseren van oplossingsrichtingen. Daarmee stellen we de vraag centraal welke beleidsinstrumenten effectief zijn en tot efficiënt beleid leiden. Deze vraag wordt uitgewerkt tot een ex-ante evaluatiekader voor de inzet van beleidsinstrumenten. Daarvoor worden onder meer

verschillende ex-post evaluaties gedaan van specifieke beleidsinstrumenten. Een deel hiervan betreft strategisch onderzoek. Ook zullen we een studie uitbrengen naar mogelijkheden ter verbetering van het Europese emissiehandelssysteem. Bijzondere aandacht in de analyse van de beleidsinstrumenten heeft fiscale vergroening. Mogelijkheden en grenzen hiervan worden onderzocht en specifieke voorstellen geanalyseerd.

In het beleid is veel belangstelling ontstaan voor de samenhang tussen klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid. De laatste jaren 'lifte' luchtkwaliteit als het ware mee op het klimaatbeleid. In 2013 worden echter nieuwe Europese voorstellen ter verbetering van luchtkwaliteit verwacht. Een van de vragen die het PBL op verzoek van de Europese Commissie en het nationale beleid in dit kader analyseert is in welke mate klimaatbeleid kan 'meeliften' op luchtkwaliteitsbeleid.

Bepalend voor de mondiale energietransitie is wat er gebeurt in de zich ontwikkelende economieën. Analyses hiervan gebeuren deels ten behoeve van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarbij besteden we bijzondere aandacht aan 'inclusieve vergroening', waarin sociaaleconomische ontwikkeling in die landen hand in hand gaat met een efficiënter gebruik van energie, voedsel, water en andere grondstoffen: resource efficiency.

Energie mag dan 'pars pro toto' zijn voor een bredere groei-agenda, tegelijk is steeds de vraag of inzichten verbreed kunnen worden naar andere beleidsterreinen en of beleidsvoorbereiding en -implementatie niet beter anders geordend kunnen worden. Een scoping study zal bezien wat de beste manier is om het brede thema van vergroting van de 'resource efficiency' te onderzoeken, aansluitend bij de gelijknamige beleidsagenda van de Europese Commissie. Daarbij zal het PBL ook aandacht geven aan schaarste van grondstoffen.

In het onderzoek naar de transitie naar een koolstofarm (mondiaal en Nederlands) energiesysteem speelt de ontwikkeling en het onderhoud van modellen een belangrijke rol. Als onderdeel van strategisch onderzoek wordt hiervoor gewerkt aan energie-, land- en economische modellen. Het integrated assessment model IMAGE speelt een belangrijke rol. In 2013 worden belangrijke modelontwikkelingen afgerond en gepubliceerd in een boek. Deze modellen leveren cruciale input aan de projecten in dit meerjarenprogramma, en ook voor water- en landgebruik. Voor het Nederlandse energiesysteem zal het bestaande energiemodel verder worden ontwikkeld om kwalitatief hoogwaardige berekeningen voor de periode 2030-50 te kunnen maken.

Producten in 2013

- Energie en klimaat in 2030; Notities over de best mogelijke beleidsmix energie/klimaat in 2030 en over lessen die uit landen als Duitsland of het VK getrokken kunnen worden.
- Inbreng van kennis in het maatschappelijke SER-akkoord over energie.
- Drempels voor energiebesparing voor huiseigenaren, huurders en corporaties.
- Blog met wetenschappelijk begeleide discussie tussen klimaatsceptici en klimaatalarmisten over aspecten van klimaatverandering (met KNMI en wetenschapsjournalist Marcel Crok).
- Biobased economy en biomassa: innovatietrajecten voor productie van duurzame biomassa en het maatschappelijke belang van verschillende toepassingen van biomassa (publicatie gericht op een breed lezerspubliek).
- Het belang van luchtkwaliteitsbeleid. Rapport over samenhang tussen klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid (compacte publicatie, gericht op lokale en nationale beleidsmakers).
- Ex-ante evaluatiekader voor de inzet van milieubeleidsinstrumenten.
- De ruimte voor fiscale vergroening in Nederland, inclusief de analyse van enkele concrete voorstellen (rapport gericht op beleidsmakers en stakeholders).
- Boek over het integrated assessment model IMAGE.

2.2.2. Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken

De wereldbevolking groeit volgens verwachtingen tot ruim 9 miljard in 2050. Die groei is één van de drijvende krachten achter drie grote mondiale opgaven: het veiligstellen van de voedselvoorziening voor iedereen, het behouden van biodiversiteit en het beperken van klimaatverandering. Deze drie opgaven vertonen een sterke samenhang: oplossingen op het ene terrein hebben gevolgen op het andere terrein. Daarnaast zijn de risico's niet gelijk verdeeld over de wereld; vaak zijn die het grootst voor kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden. Bij alle drie de opgaven speelt schaarste aan hulpbronnen een rol, zoals land, water en voedingsstoffen; er zijn zogenoemde '*competing claims*' op die hulpbronnen. In dit strategische meerjarenprogramma staan die samenhang, de afruilrelaties en dilemma's centraal. Die bekijkt het PBL op de diverse schaalniveaus met inbegrip van de wisselwerkingen daartussen: regionaal, nationaal, Europees, mondiaal. Daarbij gaat het niet alleen om de fysieke en ecologische relaties, maar ook om de institutionele context: *multi-level governance*. Vanuit nationaal perspectief bekijken we op welk schaalniveau de beste oplossingen liggen. Ook bezien we wat de gevolgen zijn voor Nederland en waar de kansen liggen.

De afgelopen jaren heeft het PBL diverse integrale studies uitgebracht op het terrein van competing claims, zoals *The Protein puzzle*, *Rethinking global biodiversity strategies*, *Roads from Rio+20* en de *Natuurverkenning 2010-2040*. We hebben daarmee een goed inzicht gekregen in de samenhang van de opgaven en de diverse oplossingsrichtingen in technische zin. De grootste uitdaging is om geschikte beleidsstrategieën te identificeren: welke opties zijn robuust en wat werkt? In welke sectoren liggen er kansen en waar liggen de belemmeringen om een bepaalde beleidsstrategie te implementeren? Hoe in te spelen op de verschuivende rolverdeling tussen overheid en markt/burgers.

Het komend jaar zal onderzoek gedaan worden naar de volgende vragen:

- Hoe kunnen we op mondiale schaal beter omgaan met 'competing claims' en schaarste ('resource efficiency'), zoals landgebruik, biodiversiteit, vruchtbare bodems, zoetwatervoorraden, publieke infrastructuur, ook in relatie tot kwetsbare groepen? Dit ook in het licht van een 'biobased economy'.
- Wat is de voortgang van de mondiale biodiversiteitsdoelen die zijn vastgesteld door de Conventie van Biologische Diversiteit (CBD) in Nagoya (Japan)? Welke beleidsstrategieën kunnen worden geïdentificeerd in samenhang met voedsel- en waterzekerheid en klimaatbeleid? Dit onderzoek doen we op verzoek van het secretariaat van de CBD. Onderzoek hiernaar moet in 2014 leiden tot de Global Biodiversity Outlook 4: evaluatie mondiale biodiversiteitsdoelen en oplossingsrichtingen.
- Welke oplossingsrichtingen zijn er om de Nederlandse en Europese voedselvoorziening te verduurzamen? Hoe kan de overheid het krachtenveld van verschillende spelers in de keten beïnvloeden? Welke mogelijkheden zijn er voor groene groei in de landbouw?
- Wat heeft het beleid bijgedragen aan de verduurzaming van de handelsketens? Hoe beïnvloeden deze handelsketens de biodiversiteit, ecosysteemdiensten en sociaaleconomische condities in productiegebieden? Welke opties zijn er om de effectiviteit te vergroten?
- Hoe kunnen uiteenlopende ecosysteemdiensten (ESD) bijdragen aan de vergroening van de economie en het zuinig omgaan met natuurlijke hulpbronnen? Het PBL is in gesprek met de departementen om het ESD-concept en daarmee verbonden methodieken (TEEB) toe te passen bij een aantal besluitvormingsprocessen, zoals het Deltaprogramma en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
- Hoe kunnen nationale '*competing claims*' (ruimtelijk) worden ingepast, zoals economische vitaliteit, stedelijke ontwikkeling, behoud en herstel van biodiversiteit (natuur), recreatievoorzieningen, zoetwaterbeschikbaarheid en waterveiligheid? Op welke institutionele, juridisch-planologische en financiële belemmeringen stuiten de verschillende actoren? Wat kunnen verschillende overheden doen, regionaal, nationaal en Europees? Deze vragen worden aangepakt in samenhang met het in 2013 af te ronden rapport over de groenblauwe arrangementen in het landelijk gebied (rapport 'Het ondernemende platteland').

Producten in 2013

- Ecosysteemdegradatie in ontwikkelingslanden: de relatie tussen ecosysteemdegradatie en- restauratie, voedsel- en waterzekerheid, klimaat en economische ontwikkeling.
- Verduurzaming van de Nederlandse en Europese voedselproductie; oplossingsrichtingen en de rol van ketenpartijen.
- Verduurzaming handelsketens: hoe beïnvloeden verduurzaamde handelsketens de biodiversiteit, ecosysteemdiensten en sociaaleconomische condities in productiegebieden? Welke opties zijn er?
- Het ondernemende platteland; groenblauwe arrangementen in het landelijk gebied. Lokale en regionale arrangementen van burgers, bedrijven en overheden voor de ontwikkeling van het platteland en rekening houdend met de uitdagingen.

2.2.3. Ruimtelijke ontwikkelingen voorbij de systeemcrisis

De economische crisis heeft hard toegeslagen op de woningmarkt en de commerciële vastgoedmarkten. De crisis wordt daarmee voelbaar voor vele Nederlandse huishoudens, corporaties, ontwikkelaars, bouwbedrijven en overheden. Het vinden van een uitweg uit deze crisis is dan ook een grote opgave voor de politiek. Het aanpakken van de stagnatie op de woningmarkt heeft een belangrijke plaats in het regeerakkoord.

De crisis op de commerciële vastgoedmarkten en de woningmarkt werkt door in de ruimtelijke ontwikkeling en de leefbaarheid. De belangrijkste spelers op deze markten zijn immers ook de financiële dragers van ruimtelijke ontwikkeling. Het ziet er naar uit dat de crisis niet alleen conjuncturele, maar ook structurele kenmerken heeft. De leegstand van kantoren en winkels is al aanzienlijk en groeiende. De vraaguitval is hier deels structureel van aard. Op de woningmarkt stagneren nieuwbouw, verkoop en doorstroming, met prijsdalingen tot gevolg. Waardedaling van vastgoed raakt aan de positie van corporaties, en heeft daarmee tevens effect op de markt voor huurwoningen. Tenslotte raakt de crisis ook de positie van overheden, met name die van gemeenten. Inmiddels zuchten veel gemeenten onder een te ruime grondportefeuille met financiële risico's. Gemeentelijk grondbeleid is geen winstmaker meer, waardoor bijvoorbeeld ook herstructurering lastiger te financieren is.

Een goede analyse van de problemen op de woningmarkt en de commerciële vastgoedmarkten in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling is essentieel voor het beleid. Doorgaan op dezelfde weg lijkt geen optie; simpele oplossingen zijn er niet. Daarom is een verkenning van alternatieve beleidsopties urgent. Analyse en verkenning vormen de kern van dit nieuwe strategisch meerjarenprogramma. Het programma start vanuit de overtuiging dat de grote institutionele vervlechting op de woning- en vastgoedmarkt de sleutel is voor het begrijpen van de crisis en voor het vinden van uitwegen. De financiële sector, de projectontwikkelaars, corporaties, bouwwereld, overheden, en via de hypotheekmarkt ook de woonconsumenten zijn hecht met elkaar verbonden. Een crisis in één deel van het systeem (zie de kredietcrisis uit 2008) leidt vrijwel automatisch tot problemen in een ander deel en in de ruimtelijke ontwikkeling als geheel. Weliswaar bestaat er veel kennis over delen van dit systeem, maar de kennis over de institutionele vervlechting, het *tightly coupled system*, ontbreekt. Het verminderen van deze kennislacune is een urgente opgave voor het meerjarenprogramma.

Het programma wordt opgebouwd uit twee onderdelen. Ten eerste een *institutionele analyse van de systeemcrisis*. Wat zijn de oorzaken van de problemen in de commerciële vastgoedmarkten (kantoren, winkels, bedrijven) en de woningmarkten (koop en huur), en op welke wijze komen ze samen in de ruimtelijke ontwikkeling? Welke veranderingen zijn structureel van aard, en welke conjunctureel? Het heeft meerwaarde om vastgoedmarkten, woningmarkt en ruimtelijke ontwikkeling in samenhang te bezien, als *tightly coupled system*. Ten tweede een *verkenning van nieuwe beleidsopties*. Ook na de economische crisis is een terugkeer naar 'business as usual' niet zonder meer waarschijnlijk, nog afgezien van de vraag of dat ook wenselijk zou zijn. Er is evenmin reden om de pleitbezorgers van de 'alles moet anders' benadering blindelings te volgen. Maar welke ontwikkelingen tussen deze twee uitersten zijn waarschijnlijk? Welke nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten of al zichtbaar, welke nieuwe rol van overheden hoort daarbij, en op welke wijze kan het nationale beleid dat faciliteren? Daarbij zullen we ook verkennen in hoeverre een meer *loosely coupled system* kan bijdragen tot een robuuste ruimtelijke ontwikkeling.

Dit meerjarenprogramma is nieuw. Dat betekent dat het aantal publicaties in 2013 bescheiden zal zijn, in 2014 zullen meer publicaties verschijnen. Wel zullen in 2013 tussentijds onderzoeksresultaten openbaar worden gemaakt in de vorm van artikelen, achtergronddocumenten, presentaties en beleidsadviezen. Daarnaast investeren we in de kennisbasis: verdiepen van de institutionele benadering en verder ontwikkelen van de dynamische modellering van de woningmarkt.

Producten in 2013

- Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren.
- Kwetsbare regio's, de huurmarkt en de invloed van Rijksbeleid: In 2013 start het PBL onderzoek naar de wisselwerking tussen 'kwetsbare regio's' (met name regio's waar een cumulatieve aan bijzondere woningmarktomstandigheden speelt) en de huurmarkt. De verbanden tussen deze twee worden in eerste aanleg kwalitatief verkend. Daarbij wordt nagegaan welke invloed de reeds voorgestelde en alternatieve institutionele veranderingen (m.a.w. beleidsmaatregelen) op dit systeem hebben. Doel van het project is om de reikwijdte van sturingsopties van het Rijk en/of de lagere overheden te duiden.
- Schaalvergroting bij de woningcorporaties: betere prestaties voor minder geld?
- Ruimteconferentie 2013 met als thema: Ruimtelijke ontwikkelingen voorbij de systeemcrisis.

2.2.4. Het belang van clusters en netwerken voor de concurrentiepositie

Versterking van de Nederlandse economie en van internationale concurrentiekracht van Nederland zijn topprioriteiten van het rijksbeleid, zie het regeerakkoord, het topsectorenbeleid en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Internationale concurrentie (zowel in handels- als in kennisnetwerken) speelt zich steeds nadrukkelijker af tussen Europese agglomeraties in plaats van tussen Europese landen. Het nieuwe Europese territoriale cohesiebeleid (2014-2020) is gericht op versterking van regionale factoren ter versterking van de economie. Dit meerjarenprogramma is sinds 2010 gericht op het vergroten van inzicht in de versterking van de concurrentiekracht van Nederlandse regio's en agglomeraties.

Eind 2011 publiceerde PBL over de aantrekkelijkheid van Nederlandse regio's voor buitenlandse bedrijven en over de concurrentiepositie bij de export van Nederlandse regio's. Begin 2012 verscheen de studie naar de internationale concurrentiepositie van de topsectoren, waarin niet alleen de sterkste internationaal functionerende regio's werden gepositioneerd ten opzichte van hun belangrijkste Europese concurrenten (bij export en bij het aantrekken van buitenlandse investeringen) maar waarin ook vestigingsplaatsfactoren werden 'gebenchmark' ten opzichte van deze belangrijkste concurrenten.

Deze studies hebben geleid tot aanvullende verzoeken van diverse departementen. Zo zullen PBL en CBS in 2013 een gezamenlijke studie naar de regionale concurrentiepositie van de topsectoren in alle Nederlandse provincies en de buitenlandse grensgebieden afronden. Dit onderzoek is op verzoek van IenM in de loop van 2012 gestart. Daarnaast wordt, op verzoek van IenM, EZ, SZW, OCW, BZK en IND, de attractiviteit van Nederlandse regio's voor internationale kenniswerkers (kennismigranten) onderzocht. Het PBL zal dit samen met CBS, UvA en VU verder uitwerken. Daarnaast doen we in 2013 onderzoek naar het weerstandsvermogen van regio's voor het wegvallen van grote bedrijven of voor grote schokken in de economie: wat kan een regio of de nationale overheid doen wanneer ze daarmee te kampen krijgt? In hoeverre kunnen gerelateerde sectoren een schok in de regio opvangen via arbeidsmobiliteit? In vervolg op de voor het voormalige EL&I verrichte studie 'De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid' zal het PBL het belang van clusters en agglomeraties voor verschillende typen bedrijven (bijvoorbeeld op het gebied van innovativiteit, werkgelegenheids groei en/of productiviteit) en de hierbij horende bedrijvendynamiek – oprichtingen, opheffingen, overnames – binnen deze clusters bestuderen. Ook gaat het PBL samen met de Universiteit Utrecht in beeld brengen welke bijdrage verschillende vestigingsplaatsfactoren leveren aan de (regionaal-)economische groei en wat het belang is van Nederlandse steden en regio's in internationale handels-, kennis en FDI-netwerken. Het belang van 'borrowed size', de relatie tussen economische ontwikkeling en een polycentrische stedelijke structuur of metropoolvorming staat centraal. Het PBL zal in 2013 publiceren over de nieuwe Europese dimensie van cohesie, Smart specialization. Als laatste zal dit meerjarenprogramma bijdragen aan het signalenrapport over vergroening en de in het regeerakkoord geuite wens om duurzaam te groeien en te vernieuwen. Dit meerjarenprogramma zal kennis genereren over de potentie en clusterkracht van de (top)sectoren die daarbij horen en over de belangrijke condities in het ondernemings- en vestigingsplaatsklimaat daarbij.

Producten in 2013

- Bijdrage aan signalenrapport 2013: Vergroening en concurrentiekracht
- De regionale concurrentiepositie van de topsectoren in alle Nederlandse provincies en de buitenlandse grensgebieden
- Belang van internationale kenniswerkers en hun bijdrage aan de concurrentiekracht (op verzoek van diverse departementen)
- Het weerstandsvermogen en de kwetsbaarheid van regio's
- Bedrijvendynamiek in regio's en clusters
- De Europese dimensie van het regionale cohesiebeleid (smart specialization) in de bij Edward Elgar uit te geven studie 'Regional Competitiveness and Smart Specialization in Europe: Place-based development in international networks'.

2.2.5. Infrastructuur en duurzame stedelijke regio's

Meer dan ooit vormt de stedelijke regio het 'daily urban system' voor bewoners en bedrijven. Op dat schaalniveau komen bovendien veel beleidsopgaven op het gebied van ruimte, infrastructuur en duurzaamheid bij elkaar. De omvangrijke beleidsprogramma's van de rijksoverheid op het gebied van grotestedenbeleid, stedelijke herstructurering en verstedelijking zijn gestopt of gereduceerd. Met de aanvaarding van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is verstedelijking geen taak meer voor de rijksoverheid, met uitzondering van enkele grootstedelijke regio's. In diezelfde structuurvisie is het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking en infrastructuur wel als kerntaak van de rijksoverheid benoemd. De rijksoverheid blijft bovendien via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) betrokken bij de stedelijke gebiedsontwikkeling. Nationaal beleid met betrekking tot de vormgeving en het gebruik van (hoofd)infrastructuur kan belangrijke voorwaarden scheppen om de doelen op het terrein van concurrentiekracht, verstedelijking, duurzaamheid en leefbaarheid naderbij te brengen. Dit nationale beleid vindt plaats in een complex krachtenveld, waarbij niet alleen de vraag is in hoeverre de inspanningen van andere overheden effectief zijn in het licht van de rijksambities maar ook in hoeverre de rijksinspanningen effectief zijn gegeven regionale ambities, inspanningen en ontwikkelingen. Door de verschillende mate van decentralisatie kunnen rijk en regio in de toekomst vaker geconfronteerd worden met ruimtelijke ontwikkelingen die elkaar in de weg zitten.

Dit relatief kleine meerjarenprogramma wil het inzicht in bovenstaande vraagstukken vergroten en start in 2013. De volgende vragen zullen worden opgepakt:

- *Infrastructuur en duurzaamheid.* Wat is de relatie tussen infrastructuur, verstedelijking en duurzame mobiliteit? Hoe beïnvloeden investeringen van rijk en regio elkaar en in hoeverre valt hier synergie te halen? Wat is de ruimtelijke samenhang tussen de verschillende infrastructuren in de stedelijke regio's, hoe kan het bevorderen van nabijheid duurzame mobiliteit bevorderen en welke ruimtelijke opgave volgt daaruit?
- *Infrastructuur en verstedelijking.* Wat is de rol van regionale ontwikkelingen in verstedelijking en infrastructuur of van de bestuurlijk-financiële arrangementen bij het behalen van nationale belangen uit de SVIR? Wat zijn op de regionale schaal de effecten van verschillende beleidsstrategieën (zowel fysiek-ruimtelijk als institutioneel) van Rijk en regio? Welke kansen en risico's brengt dit met zich mee in het licht van zowel nationale als regionale belangen?
- *Beleidsopties.* In hoeverre kunnen overheden, en in het bijzonder de rijksoverheid, via de infrastructuur de samenhang tussen verstedelijking en (internationale) bereikbaarheid van stedelijke regio's vergroten? Wat betekent dit voor de nationale en Europese duurzaamheidsdoelstellingen? Welke beleidsopties zijn er, rekening houdend met de verschillende verantwoordelijkheden van rijk en andere overheden?
- *Beleid en actoren.* In hoeverre beïnvloedt mobiliteitsbeleid het gedrag van actoren in de stedelijke regio? In hoeverre beïnvloedt het gedrag van actoren de effectiviteit van infrastructuurbeleid of duurzaam groeien? Liggen er kansen in de transportsector voor vergroening?

Producten in 2013

- Verkenning Infrastructuur en verstedelijking: handreikingen aan Rijk en regio om zowel inhoudelijk als institutioneel de belangen en ambities ten aanzien van ruimte en mobiliteit beter te kunnen verbinden, op verschillende schaalniveaus.
- Bijdrage aan de Verkenning duurzame mobiliteit (IenM) en aan de onderdelen 'duurzame mobiliteit' en 'gedrag' van de SKIA van IenM.
- Bijdrage aan signalenrapport over vergroening en concurrentiekracht (met betrekking tot mobiliteit en vergroening).

2.3. Specials

Ook 2013 zal het PBL een aantal eenmalige of relatief kortlopende (sectorale) evaluaties¹ en onderzoeken met hoge prioriteit uitvoeren.

Voor 2013 staan de volgende eenmalige onderzoeken op het programma.

- *Ex-ante evaluatie Omgevingswet*: Op verzoek van IenM voert het PBL een ex-ante Milieueffectentoets uit van het wetsvoorstel Omgevingswet. Dit is een van de verplichte toetsen die voorafgaand aan het versturen van de Omgevingswet naar de Raad van State moet worden uitgevoerd. Deze toets op milieueffecten brengt de kansen en risico's in kaart die de kaders van de wet kunnen bieden voor het beschermingsniveau voor milieu en natuur. Daarnaast geeft deze ex-ante evaluatie aan of de Omgevingswet voldoende mogelijkheden biedt om de ambities van het rijk te realiseren om tot duurzame ruimtelijke ontwikkeling te komen. Vanwege het kadergehalte van de Omgevingswet zal de toets vooral beschouwend en kwalitatief van aard zijn en vaak verwijzen naar de condities die van belang zijn voor milieu en natuur bij een nadere uitwerking van de onderliggende regelgeving.
- *Ex-ante evaluatie Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*: Op verzoek van het ministerie van EZ voert het PBL een ex-ante evaluatie uit van dit programma. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de betekenis van PAS voor de economie (toets op doelmatigheid) en voor de ecologie (toets op effectiviteit). Planning is afhankelijk van de voortgang van het beleidsproces.
- *Samenhang in de Delta*: Onderzoek naar ontwikkelingsvarianten voor de Zuidwestelijke delta, waarmee ecologische, infrastructurele en economische opgaven op verschillende schaalniveaus in samenhang kunnen worden aangepakt en waarbij tevens investeringsbeslissingen voor langere en kortere termijn op elkaar worden afgestemd. Dit is een pilot in het kader van het decentralisatieproject op verzoek van betrokken provincies, de Ministeries van IenM en EZ en het Deltaprogramma.
- *Richtingen voor milieubeleid*: Dit project (dat in WP2012 Kansrijk Omgevingsbeleid heette) analyseert de succes- en faalfactoren van 25 jaar nationaal milieubeleid en formuleert op grond daarvan uitdagingen voor de komende jaren. Die uitdagingen hebben zowel betrekking op de doelen die het milieubeleid nastreeft als op de manier waarop het beleid effectiever en efficiënter sturing kan geven aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Het project zal uitmonden in een agenderende publicatie in het eerste kwartaal van 2013.
- *Ruimte voor veiligheid*: onderzoek naar risicoconcepten en daaraan gekoppeld opties voor een doelmatiger beheersing van overstromingsrisico's in Nederland. In overleg met het Deltaprogramma en DGRW zullen de doelstellingen en mogelijke alternatieve risicobenaderingen voor het waterveiligheidsbeleid kritisch worden bekeken. Het onderzoek richt zich onder meer op mogelijkheden van ruimtelijke differentiatie en het combineren van maatschappelijke opgaven, innovatieve technieken van waterbeheer en het optimaliseren van maatschappelijke kosten en baten. Het project wordt gefaseerd uitgevoerd met de publicatie van een programmerende studie in april 2013 en een verder uitwerking in de periode tot het tweede kwartaal van 2014.
- *Vergrijzing en ruimte*: een agenderende studie waarin wordt nagegaan welke gevolgen de veranderende omvang en samenstelling van de ouderen als bevolkingsgroep in Nederland in de komende decennia zullen hebben voor het ruimtegebruik, het milieu en de regionale economie. Deze ouderen zijn gemiddeld fitter, welvarender en mobieler dan de ouderen van nu en gisteren. Dit zal zijn weerslag hebben op hun woongedrag, verplaatsingsgedrag, tijdsbesteding en consumptie van goederen en diensten.
- *Horizonscan Welvaart en leefomgeving*: Een verkenning van mogelijke thema's, trends en *weak signals*. PBL en CPB zijn voornemens om een langetermijnscelestudie uit te voeren over economie en fysieke omgeving, als vervolg op Welvaart en Leefomgeving (2006). In de eerste helft van 2013 zal een verkenning worden uitgebracht van mogelijk relevante nieuwe trends en veranderingen ('de horizonscan'). Aan de hand van de uitkomsten van die verkenning zullen de planbureaus beslissen over de uitvoering en inrichting, waar wenselijk in samenwerking met andere kennisinstellingen, van de kwantitatieve scenario-studie.

¹ Het PBL onderscheidt ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties. Ex-ante evaluaties zijn bedoeld om te bezien wat de te verwachten effecten van voorgenomen beleid zijn; in ex-durante evaluaties wordt onderzocht of geldend beleid functioneert zoals beoogd is. In ex-post evaluaties bekijken we wat de gerealiseerde effecten zijn in de jaren na invoering: is het gestelde doel bereikt? Het PBL voert evaluaties meestal uit op verzoek van de betrokken departementen.

2.4. Externe dienstverlening

Het PBL zal ook in 2013 een aantal specifieke dienstverlenende taken voor de departementen en internationale organisaties verrichten. Het gaat hier om:

- het adviseren over beleidsvoornemens in de Raad Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu (REZIM), en in het ambtelijk voorportaal van deze onderraad van de Ministerraad, de interdepartementale Commissie voor Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu (CEZIM);
- het analyseren van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie en andere internationale beleids-gremia op het gebied van duurzame ontwikkeling, natuur, water, ruimte, klimaatmitigatie en -adaptatie en lucht zoals maken van regelmatige overzichten van alle belangrijke beleidsinstrumenten inzake energie en klimaat van de grote landen ter wereld ter vergelijking met de inspanning in Europa;
- ondersteuning van de Nederlandse inbreng in IPCC-verband;
- nationaal contactpunt voor het Europese ESPON-programma en voor het Europese Milieuagentschap, in het bijzonder bijdragen aan de projecten ESPON Climate Change en CaDEC;
- ondersteuning van het ministerie van EZ voor vorm- en inhoudgeving van het VN Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystems (IPBES);
- rapporten voor European Topic Center Air Quality van het EEA;
- de tweejaarlijkse CBS-PBL Bevolkingsprognoses: deze prognose geeft een samenhangend toekomstbeeld van de ontwikkelingen op het gebied van bevolking en huishoudens van alle gemeenten, uitgesplitst naar leeftijd, geslacht, huishoudentype en herkomst. De volgende editie komt in 2013 uit.

3. Wetenschappelijke kwaliteitsborging

Het PBL hanteert een aantal methoden om de wetenschappelijke kwaliteit te borgen en is daarnaast steeds op zoek naar nieuwe, efficiëntere wijzen om dit te doen, zowel binnen afzonderlijke projecten als breed voor het hele planbureauwerk.

Strategische kennisontwikkeling

Om op een wetenschappelijk geborgde wijze beleidsstudies uit te kunnen voeren, besteedt het PBL een deel van zijn budget aan strategische kennisontwikkeling. Strategische kennisontwikkeling heeft als doel kennis te vergaren en methoden te ontwikkelen die op langere termijn nodig zijn om het PBL-werk op maatschappelijk relevante onderwerpen wetenschappelijk verantwoord te kunnen uitvoeren. Het grootste deel van de strategische kennisontwikkeling vindt plaats binnen de strategische meerjarenprogramma's. Voorbeelden van onderwerpen van strategische kennisontwikkeling zijn: institutionele benaderingen in PBL-onderzoek; methode-ontwikkeling multi-level governance; ruimtelijke modellering (bevolking, wonen, werken, mobiliteit); modellering op de terreinen energie, land, biodiversiteit en economie (samengebracht in het integrated assessment model IMAGE, met alle modellen daaromheen); fiscale vergoening; relaties tussen ecosysteemdegradatie, -restauratie, voedsel- en waterzekerheid, klimaat en economische ontwikkeling; ontwikkeling waternatuurpunten; methoden overstromingsrisicobepaling en kosten/baten klimaatadaptatie in ontwikkelingslanden; mondiale governance; en open assessment methodologie.

Begeleidingscollege

Het Begeleidingscollege PBL heeft een belangrijke toezichthoudende en adviserende taak. Dit college bewaakt het wetenschappelijke niveau van het werk van het planbureau en de maatschappelijke relevantie hiervan. In het bijzonder adviseert het Begeleidingscollege over het werkprogramma. De leden zijn hetzij werkzaam in de wetenschap (hoogleraren van diverse universiteiten), hetzij in het bedrijfsleven of bij maatschappelijke organisaties en andere overheden. Het college dat nu onder voorzitterschap staat van prof.dr. Wim van de Donk komt gemiddeld drie maal per jaar bijeen.

Internationale visitatie

In november 2012 heeft een internationale wetenschappelijke visitatie plaatsgevonden, met als kernvraag 'doen we de dingen goed?'. Opdrachtgever was het Begeleidingscollege. Het definitieve rapport van de visitatiecommissie zal in februari 2013 worden gepubliceerd samen met een reactie vanuit het PBL, waarbij aan de hand van de aanbevelingen uit de visitatie wordt bezien op welke punten de werkwijze van het PBL verbeterd kan worden en welke maatregelen daar concreet aan kunnen bijdragen. Daarna zal het Begeleidingscollege zich een oordeel vormen over de uitkomsten van de visitatie en de implicaties voor het werk van PBL en de reactie op het rapport met het PBL bespreken.

Seminars

Interne seminars waarin PBL-onderzoekers elkaar kritisch bevragen over onderhanden werk vormen een belangrijk element in het kwaliteitsbeleid. Binnen de PBL-organisatie werken onderzoekers uit een groot aantal verschillende disciplines samen, waaronder planologen, demografen, geografen, economen, milieuwetenschappers, technologen, biologen, methodologen en bestuurskundigen. Die diversiteit van perspectieven creëert de mogelijkheid de interne 'peer-review' ook op verborgen aannames in onderzoeksplannen te richten. De kritische toetsing van aanpak, voortgang en conclusies in seminars helpt de wetenschappelijke kwaliteit van PBL-producten te borgen. Waar relevant worden wetenschappers en andere deskundigen van buiten het PBL gevraagd om deel te nemen aan dit debat om de producten te versterken.

Wetenschappelijke toetsing

Bij grote onderzoeken wordt vaak een wetenschappelijke klankbordgroep ingesteld die moet toetsen of met geschikte, dan wel de best beschikbare onderzoeksmethoden wordt gewerkt, en of analyses op de juiste wijze worden uitgevoerd.

Om de wetenschappelijke kwaliteit van de rapportages en studies van het PBL te borgen, krijgen databeheer, informatiemanagement, beheer en ontwikkeling van de modellen en de kennisinfrastructuur van het PBL continue aandacht. Daarbij gaat het enerzijds om het PBL-brede informatiemanagement, ICT-beheer en -advisering, beheer van (geo)data, redactieondersteuning en advisering over methoden en technieken. Anderzijds gaat het voor elk van de inhoudelijke aandachtsvelden om het beheer en de toepassingsgerichte aanpassing van modellen en de wetenschappelijke kwaliteitsborging van data en modelinstrumentarium in een uitgebreid extern kennisnetwerk en door implementatie van PBL-normenkaders voor data en modellen.

4. Samenwerking en afstemming

Om wetenschappelijke kennis toegankelijk te kunnen maken voor het beleid investeert PBL in intensieve interactie met vertegenwoordigers van ministeries. Daarnaast hecht het PBL aan behoud en versterking van het wetenschappelijke netwerk en aan samenwerking met andere instituten.

We werken samen met de andere twee planbureaus, CPB en SCP. Zo zijn PBL en CPB in 2012 begonnen met een voorstudie voor een nieuwe langetermijnscelestudie naar ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in Nederland, als opvolger van de studie Welvaart en Leefomgeving (2006). Op basis van de uitkomsten wordt daarna begin 2013 besloten over het vervolgtraject. De drie planbureaus werken samen met het CBS bij het opstellen van de Monitor Duurzaam Nederland. PBL en CPB werken verder onder meer samen bij kosten-batenanalyses.

Ook met het KiM wordt – met inachtneming van de verschillen in positie – samengewerkt, zoals in de Monitor van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en bij de opzet van het Mobiliteitspanel Nederland (MPN). Op het gebied van water werkt het PBL samen met onder meer Deltares, het Informatiehuis Water en de Waterdienst. Ook is er regelmatig overleg met het Deltaprogramma.

Voor de wettelijke analyses op natuurterrein heeft het PBL een speciale overeenkomst met de WUR (WOT-Wettelijke onderzoekstaken) en het ministerie van EZ. Jaarlijks wordt met de WUR een onderzoeksprogramma afgesproken als bijdrage aan de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Dit omvat zowel concrete bijdragen aan de jaarlijkse producten als strategische kennisontwikkeling voor producten van de toekomst. Belangrijke thema's in dit programma zijn evaluatie van het natuurbeleid, governance-onderzoek, de economische betekenis van natuur en kwaliteitsborging van modellen en data.

Het PBL heeft voorts samenwerkingsverbanden met een groot aantal Nederlandse expertisecentra zoals universiteiten (UU, VU, WUR, UvA, EUR, TUD (incl. OTB), UvT en RUG) en onderzoeksinstituten (waaronder CBS, ECN, KNMI, RIVM, LEI, TNO) plus koepelorganisaties zoals KNAW en NWO. Daarnaast werkt het PBL samen met universiteiten en onderzoeksinstituten uit meer dan 15 landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden, Australië, VS, India, China, Japan en Brazilië en internationale organisaties zoals OECD, UNEP, EEA, UN Habitat en de FAO. Daarbij hoort ook het actief zoeken naar interactie en synergie met ontwikkelingen op aangrenzende terreinen, met het oog op samenhang en integratie van beleidsgerichte analyses.

Ook is een goede afstemming met de werkzaamheden van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) van belang. PBL en Rli stemmen de werkprogramma's af, rekening houdend met de principiële verschillen tussen een adviesraad (beleidsadviserend) en een planbureau (evaluerend, verkennend en signalerend/agenderend).

Bijlage 1. Belangrijkste in 2013 te verschijnen producten uit het Werkprogramma PBL 2013

	Structureel product / Strategisch Meerjarenprogramma / Special	Titel
1	Structureel product	Signalenrapport over Vergroening en concurrentiekracht
2	Klimaat en energie als transitieagenda	Energie en klimaat 2030
3		Biobased economy en biomassa
4		Ex-ante evaluatiekader milieubeleidsinstrumenten
5	Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken	Verduurzaming handelsketens
6		Verduurzaming van de Nederlandse en Europese voedselproductie
7		Het ondernemende platteland; groenblauwe arrangementen in het landelijk gebied
8		Ecosysteemdegradatie in ontwikkelingslanden
9	Ruimtelijke ontwikkelingen voorbij de systeemcrisis	Verkennd rapport naar kantoren-winkelmarkt.
10	Clusters en netwerken voor de concurrentiepositie	De Europese dimensie van het regionale cohesiebeleid (Smart specialization)
11		Belang van kennisnetwerkers
12	Infrastructuur en duurzame stedelijke regio's	Verkenning Infrastructuur en verstedelijking
13	Specials	Ex-ante evaluatie PAS
14		Ex-ante evaluatie omgevingswet
15		Samenhang in de zuidwestelijke Delta
16		Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling in EU
17		Ruimte voor veiligheid
18		Vergrijzing en ruimte
19		Horizonscan Welvaart en Leefomgeving