

# KLIMAATBELEID RICHTEN OP MAATSCHAPPELIJKE TRANSFORMATIE

Eindrapport Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

**PBL & VU**  
1 mei 2024

PBL

## Colofon

### **Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie; eindrapport van de lerende evaluatie klimaatbeleid**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2024  
PBL-publicatienummer: 5392

#### Contact

Eva.Kunseler@pbl.nl

#### Auteurs

Eva Kunseler (PBL), Lisa Verwoerd (PBL), Lieselot Vandenbussche (Athena Instituut, VU), Hidde Boonstra (Athena Instituut, VU), Sara Swinkels (PBL) en Sandra van der Hel (PBL)

#### Met medewerking van

Anne Loeber en Pim Klaassen (beiden Athena Instituut, VU), Hiddo Huitzing, Pia Nabielek, Jan Matthijssen, Caren Herbstritt, Maikel Kishna (allen PBL).

#### Stuurgroep

Olav-Jan van Gerwen, Jaco Stremmer, Martine Uyterlinde, Marko Hekkert (allen PBL) en Barbara Regeer (Athena Instituut, VU)

#### Met dank aan

Het PBL en het Athena Instituut van de Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) zijn dank verschuldigd aan alle betrokkenen bij de eindsessie handelingsperspectieven, de casusstudies rond netcapaciteit, warmtetransitie en sturen op randvoorwaarden in transitie, en bij de verkennende studies.

#### Redactie figuren

Beeldredactie PBL

#### Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

#### Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kunseler et al. (2024), *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: Eindrapport van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

# Inhoud

<b>Colofon</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Bevindingen</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>21</b>
1.1 Inzet klimaatbeleid op transformatie	21
1.2 Een lerende aanpak om transformerend vermogen te versterken	22
<b>2 Evaluatie transformerend vermogen</b>	<b>27</b>
2.1 Inzet op richtinggevend vermogen	27
2.2 Inzet op adaptief vermogen	32
2.3 Inzet op systeeminnovatief vermogen	37
2.4 Inzet op legitimerend vermogen	43
2.5 Overkoepelende beschouwing van de vier transformatieve vermogens	47
<b>3 Handelingsperspectieven om transformerend vermogen in het klimaatbeleid te versterken</b>	<b>51</b>
3.1 Een systeemblik verankeren op samenhangende transitie	52
3.2 Herijk klimaatbeleid op basis van lessen over de werking van beleid	54
3.3 Innovatiekracht uit de samenleving stimuleren	56
3.4 Urgentie en eigenaarschap vergroten	58
3.5 Politiek-ambtelijk samenspel richten op transformatie	60
<b>Vervolg</b>	<b>62</b>
<b>Referenties</b>	<b>63</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>67</b>
Bijlage 1 Evaluatiestappen en overzicht tussenproducten	67
Bijlage 2 Overzicht van leervragen	73
Bijlage 3 Overzicht van bouwstenen	78
Bijlage 4 Overzicht van acties uit de eindsessie	80

# Voorwoord

Het Nederlandse klimaatbeleid heeft een enorme beweging teweeggebracht richting een klimaatneutrale samenleving in 2050. Door in te zetten op reductie van broeikasgasemissies zijn transities rondom energie, mobiliteit en grondstoffengebruik in gang gezet met vergaande gevolgen voor de samenleving. Fossiele energiebronnen worden bijvoorbeeld op grote schaal vervangen door duurzame bronnen als wind en zon, waardoor de leefomgeving verandert. Er is sprake van een maatschappelijke transformatie zonder weerga, die de komende jaren nog sterker merkbaar en voelbaar wordt in de samenleving. Dit vraagt om een overheid die de richting uitzet, maar ook ruimte en vertrouwen geeft aan ondernemers en burgers, zodat zij kunnen veranderen en vernieuwen.

Met de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid laten het PBL en de VU de zoektocht van beleidsmedewerkers zien: hoe geven zij in het klimaatbeleid richting aan de fundamentele veranderingen die nodig zijn voor een klimaatneutrale samenleving? In dit rapport tekenen we op hoe beleidsmedewerkers het transformerend vermogen in het klimaatbeleid proberen te vergroten: hun vermogen om te sturen op maatschappelijke transformatie. We belichten de diverse acties die zij al ondernemen en benoemen ook waar nog stappen te zetten zijn. Vaak zijn de uitdagingen die beleidsmedewerkers ervaren, terug te voeren op de gebruikelijke manieren van denken, doen en organiseren in de beleidspraktijk. Zo delven gezamenlijke trajecten om visie en richting te bepalen voor samenhangende transitie vaak het onderspit ten opzichte van urgente kortetermijnkwesties en belangen van specifieke sectoren.

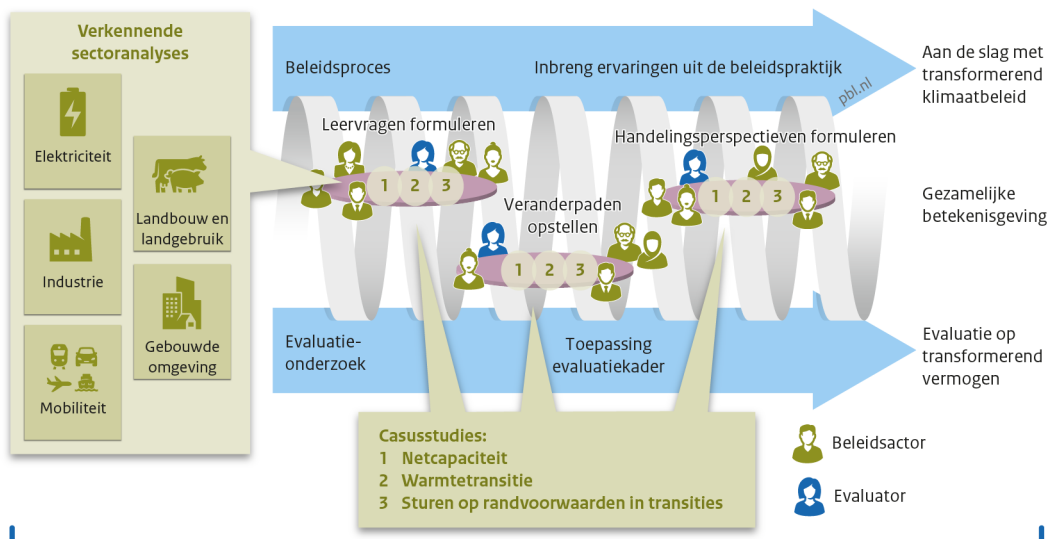
Uit de lerende evaluatie komen handelingsperspectieven naar voren. Deze bieden tegenwicht en steun om de gebruikelijke gang van zaken ter discussie te stellen, wanneer die niet bijdraagt aan de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving. De departementen en sectoren die aan dit evaluatietraject hebben deelgenomen, kunnen de bal oppakken en doorgeven. Zij hebben zich in de lerende evaluatie een reflexieve opstelling aangemeten, die in hun eigen organisaties niet onopgemerkt kan blijven en verdere aanmoediging verdient. Om de beweging richting transformatief klimaatbeleid groter te maken, is lef en moed nodig van ambtenaren en politici. Zij kunnen transformatie een uitgangspunt van hun werk maken. Hiervan kunnen ook beleidsmakers profiteren die werken aan andere complexe opgaven, zoals de stikstofproblematiek of de circulaire economie.

Marko Hekkert  
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

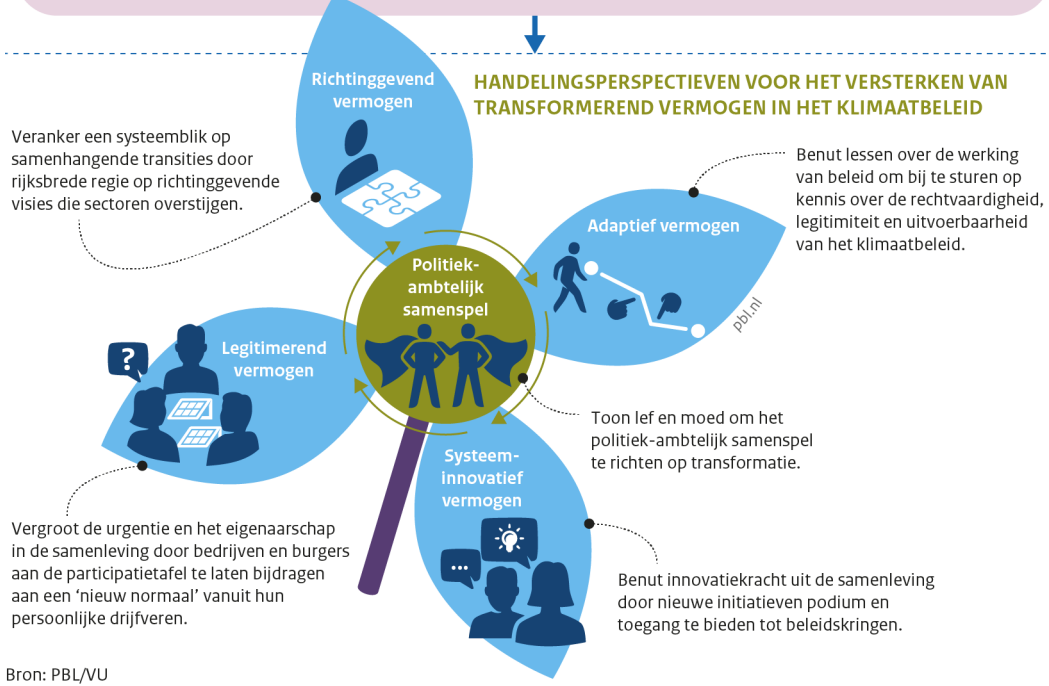
Barbara Regeer  
Hoogleraar Athena Instituut  
Vrije Universiteit Amsterdam

# Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

**UITGANGSPUNT:**  
Ondersteunen en versnellen van maatschappelijke transformatie vergt **TRANSFORMEREND VERMOGEN** in het klimaatbeleid



- BELANGRIJKE BEVINDINGEN**
- Maatschappelijke transformatie vergt andere manieren van denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid. De evaluatie laat zien waar transformerend vermogen vorm krijgt en waar dit nog niet lukt omdat beleidsmedewerkers tegen de grenzen aanlopen van de huidige beleidspraktijk.
  - Uitgangspunten in het klimaatbeleid verruimen versterkt het transformerend vermogen: naast sectoraal óók systemisch, naast rationeel óók lerend, naast optimalisatie óók transformatie, naast technisch óók sociaal.
  - Beleidsmedewerkers zijn bereid en in staat om het klimaatbeleid te richten op transformatie. Dit vergt wel steun, richting en ruimte van de politieke en ambtelijke top.



Bron: PBL/VU

# Samenvatting

## ***Maatschappelijke transformatie vergt anders denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid***

Het Nederlandse klimaatbeleid zet in op een klimaatneutrale samenleving in 2050. Om de samenleving op klimaatneutrale wijze in te richten, zijn diepgaande en structurele veranderingen nodig in onder meer het energie- en grondstoffsysteem. Dit heeft grote consequenties voor het bedrijfsleven en de ruimtelijke inrichting van Nederland. Er is sprake van een maatschappelijke transformatie van ongekeerde omvang en intensiteit.

De huidige inrichting het klimaatbeleid heeft een enorme beweging teweeggebracht richting klimaatneutraliteit. Met de stappen die zijn gezet richting de doelen voor 2030 wordt het laaghangend fruit geplukt. Om de snelheid van emissiereductie vol te houden richting het doel van klimaatneutraliteit in 2050, moeten alle zeilen worden bijgezet. In dit rapport laten het PBL en de VU zien dat dit naast een technisch vraagstuk ook een sociaal vraagstuk is. Ondernemers en burgers dragen hun steentje bij, maar hebben daarvoor wel ruimte en vertrouwen van de overheid nodig. Daarmee is klimaatbeleid ook een institutioneel vraagstuk. Om de samenleving te helpen transformeren, zijn de nodige aanpassingen in het beleidssysteem nodig.

De kans van slagen wordt aanzienlijk groter wanneer de samenleving in het klimaatbeleid wordt betrokken en de samenwerking tussen sectoren sterk verbetert. Kansen en knelpunten die sectorgrenzen overstijgen worden nu nog gemist. De afstand tussen beleid en de leefwerelden van burgers is groot en de sociale en institutionele veranderingen die gepaard gaan met transitie zijn nog onderbelicht. Kortom, het huidige klimaatbeleid is op dit moment nog niet optimaal ingericht om ook het hoog hangende fruit te plukken. Dat is noodzakelijk voor de maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving.

## ***Lerend evalueren versterkt het transformerend vermogen in het klimaatbeleid***

Beleidsmedewerkers van EZK, BZK, LNV, IenW, OCW en VWS hebben de afgelopen twee jaar tijdens de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ervaringen en kennis uitgewisseld over het transformerend vermogen in het klimaatbeleid. Tijdens dit traject hebben zij vier soorten ‘kwaliteiten’ van het beleid belicht die samen het transformerend vermogen omvatten: transformatief klimaatbeleid dient namelijk richtinggevend, adaptief, systeem-innovatief en legitimerend te zijn. Beleidsmedewerkers hebben onder begeleiding van PBL en VU knelpunten, dilemma’s en kansen voor het versterken van deze kwaliteiten besproken. In de evaluatie onderzochten we waar het beleidsmedewerkers al lukt om het transformerend vermogen in het beleid te versterken, en waar dit niet lukt omdat ze tegen de grenzen van de huidige beleidspraktijk aanlopen. De evaluatie is gebaseerd op vijf verkennende sectoranalyses en drie verdiepende casestudies die in 2023-2024 zijn uitgevoerd. In dit rapport tekenen PBL en VU de lessen op uit het gezamenlijke evaluatietraject.

De lerende evaluatie legt bloot dat – grotendeels impliciete – uitgangspunten in de beleidspraktijk de structuren en werkwijzen in het klimaatbeleid bepalen, die beleidsmedewerkers belemmeren bij het ontwikkelen en versterken van transformerend vermogen. PBL en VU benadrukken dat verruiming van deze uitgangspunten nodig is om de maatschappelijke transformatie te verwezenlijken: naast sectoraal moet het beleid óók systemisch zijn, naast een rationele benadering van beleid moet er óók een lerende benadering zijn, naast systeemoptimalisatie is óók aandacht nodig voor

transformatie, en naast een technisch verhaal moet het beleid óók een maatschappelijk verhaal vertellen waarin publieke waarden een plek hebben.

### **Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie**

Uit de lerende evaluatie volgen handelingsperspectieven. Beleidsmakers kunnen hiermee de huidige uitgangspunten in hun beleidspraktijk verleggen. Zo moedigen we anders denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid aan. De handelingsperspectieven zijn bedoeld voor beleidsmakers en hun leidinggevendenden, zodat zij het klimaatbeleid kunnen richten op maatschappelijke transformatie, in goed samenspel met medeoverheden, politiek, bedrijfsleven en burgers.

- **Veranker een systeemblik op de samenhangende transitie** die nodig zijn voor klimaatneutraliteit in 2050. Houd hier rijksbrede regie op. Dat begint bij gezamenlijke visies op de samenhang tussen de opgaven per sector, die nu belegd zijn bij diverse departementen en beleidsdirecties. Departementen maken dan samen richtinggevende keuzes die uitwerking krijgen via doorlopende afstemming en coördinatie. Die onderlinge samenwerking moet ook onderdeel worden van de organisatie en cultuur.
- **Benut lessen over de werking van beleid** om het klimaatbeleid bij te sturen. Door leren en experimenteren in het klimaatbeleid vanzelfsprekend te maken, kunnen beleidsmakers lessen trekken uit de ervaringen en kennis van onder meer bedrijven, burgers en uitvoeringsorganisaties. Meer aandacht voor leren in het beleid vereist ook een politieke tolerantie voor resultaten die anders uitpakken dan verwacht. Daarnaast is een transformatiegerichte beleidstheorie nodig, net als verruiming van de blik op waar in de verantwoording van het klimaatbeleid aandacht voor moet zijn. Naast rationele criteria, zoals doeltreffendheid en doelmatigheid, zijn ook maatschappelijke criteria nodig, zoals rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid.
- **Benut innovatiekracht uit de samenleving** om fundamentele verandering via zowel opbouw, ombouw als afbouw mogelijk te maken. Beleidsmakers kunnen initiatieven met nieuwe perspectieven ondersteunen door hen podium en toegang te bieden tot beleidsnetwerken. Om fossiele praktijken sneller uit te faseren kunnen beleidsmakers bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties met transformatiegerichte maatregelen helpen om te veranderen en vernieuwen.
- **Vergroot het eigenaarschap over de klimaatopgave** in de samenleving. Dit kan door bedrijven en burgers aan de participatietafel vanuit hun persoonlijke drijfveren, zoals betaalbaar wonen, of een leefbare planeet voor de (klein)kinderen, een stem te geven in de beweging naar een 'nieuw normaal'. Urgentie voor dit nieuwe normaal vergroten begint bij het ontwikkelen en verbeelden van aansprekende toekomstperspectieven met bedrijven en burgers zelf. Zij kunnen mede-eigenaar worden van het klimaatbeleid als beleidsmakers de kwaliteit van participatie verbeteren.
- **Toon lef en moed** om het politiek-ambtelijk samenspel te richten op transformatie. Voor ambtenaren: agendeer richtinggevende keuzes en spreek je uit tegen ongeschreven regels in de organisatie die niet dienend zijn aan de lange-termijnopgave. Voor politici: ga moeilijke keuzes niet uit de weg. Wees alert op de menselijke maat en publieke waarden, zoals veiligheid, duurzaamheid, zorgzaamheid, om het klimaatbeleid dichterbij de leefwerelden van burgers te brengen.

Met dit rapport bieden het PBL en de VU inspiratie en houvast om het klimaatbeleid te richten op transformatie mét de samenleving. Leiderschap in politiek en beleid is nodig om op lerende wijze aan de slag te zijn en te blijven met transformerend klimaatbeleid, voor een klimaatneutrale samenleving in 2050 en verder.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN



# Bevindingen

In dit rapport tekenen het PBL en de VU de bevindingen en handelingsperspectieven op uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid. Deze evaluatie heeft tot doel om anders denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid aan te moedigen om het beleid te richten op maatschappelijke transformatie. Dit vraagt om transformerend vermogen in het nationale klimaatbeleid. Beleidsmedewerkers en hun leidinggevendenden kunnen met behulp van deze evaluatie maatschappelijke transformatie als uitgangspunt nemen en hun werkzaamheden en overheidsorganisatie daarop inrichten. Met dit rapport beogen we inspiratie en houvast te bieden voor het klimaatplan 2025-2035.

## Maatschappelijke transformatie vergt anders denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid

In het Nederlandse klimaatbeleid wordt ingezet op een klimaatneutrale samenleving in 2050. Om zo'n samenleving te realiseren moeten meerdere samenhangende transitie tegelijk worden ondersteund die leiden tot structurele en diepgaande veranderingen in onder meer het energie-, landbouw-, en grondstoffsysteem. De transitie hebben ingrijpende gevolgen voor het bedrijfsleven en voor burgers, die deze veranderingen in gang zetten en doorvoeren, en ernaar zullen moeten gaan handelen. Om elektrisch vervoer, duurzaam wonen en plantaardig voedsel vanzelfsprekend onderdeel te maken van de klimaatneutrale samenleving is een maatschappelijke transformatie nodig.

De huidige inrichting van het klimaatbeleid gericht op mitigatie heeft een grote beweging teweeggebracht richting klimaatneutraliteit. Met de focus op het reduceren van broeikasgassen heeft dit beleid ingrijpende transitie in gang gezet. Hieruit volgen zowel technologische als maatschappelijke veranderingen. Fossiele energiebronnen worden bijvoorbeeld vervangen door duurzame bronnen als wind en zon, waardoor de leefomgeving ingrijpend verandert. Tot op heden is het klimaatbeleid gericht op het behalen van de klimaatdoelen voor broeikasgasreductie waarvoor een onderverdeling per sector is gemaakt. Voor het realiseren van de doelen wordt hoofdzakelijk ingezet op het stimuleren en ondersteunen van technologische innovatie.

Met de belangrijke stappen die zijn gezet in de richting van de doelen voor 2030 wordt het laaghangende fruit geplukt. Nu moeten alle zeilen worden bijgezet om de snelheid van de emissiereductie vol te houden richting het doel van klimaatneutraliteit in 2050. De kans van slagen wordt aanzienlijk groter als de samenleving wordt betrokken bij het klimaatbeleid en de verschillende sectoren – elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, landbouw en landgebruik, en mobiliteit – onderling meer samenwerken. Kansen en knelpunten die sectorgrenzen overstijgen worden nu nog gemist. De afstand tussen het beleid en de leefwerelden van burgers is groot en de sociale en institutionele veranderingen die gepaard gaan met transitie zijn nog onderbelicht. Kortom, het huidige klimaatbeleid is op dit moment nog niet optimaal ingericht om ook het hoog hangende fruit te plukken dat noodzakelijk is voor de maatschappelijke transformatie richting de klimaatneutrale samenleving.

## Lerend evalueren versterkt het transformerend vermogen van klimaatbeleid

Deze lerende evaluatie verbreedt de blik op *wat* de effecten van het klimaatbeleid zijn in termen van broeikasgasreductie, naar de vraag *hoe* de governance en het instrumentarium van het beleid kunnen worden ingericht op transformatie. De lerende evaluatie is daarmee complementair aan evaluaties en verkenningen die (potentiële) maatregelen en (verwachte) effecten van het klimaatbeleid voor broeikasgasreductie in beeld brengen, zoals de Klimaat- en Energieverkenning (KEV; PBL et al., 2023) en de Trajectverkenning Klimaatneutraal in 2050 (PBL, 2024).

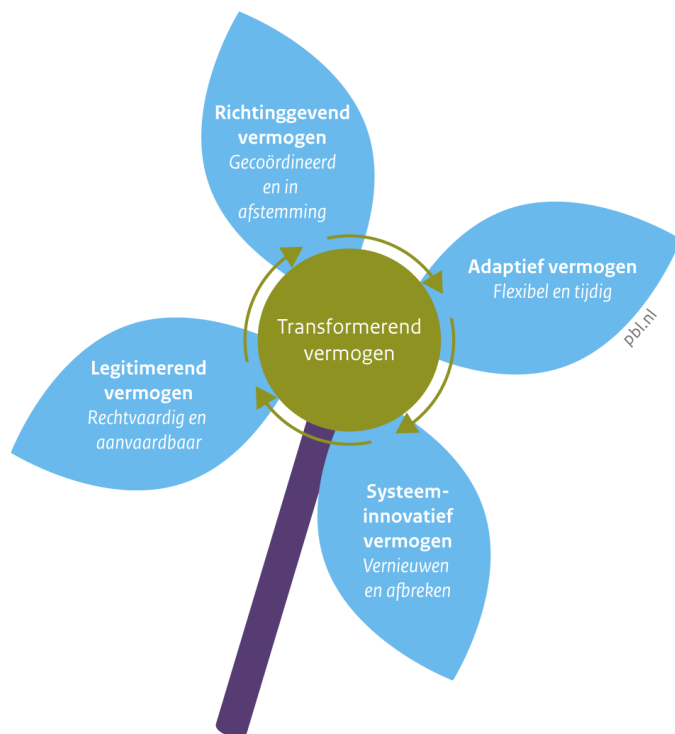
Om in te kunnen zetten op maatschappelijke transformatie, is verandering nodig in de huidige beleidspraktijk van het klimaatbeleid. Zo delven gezamenlijke trajecten om visie en richting te bepalen voor samenhangende transitie nu vaak het onderspit. Urgente kwesties op de korte termijn en specifieke belangen per sector krijgen nog vaak de prioriteit. Dat kan anders. Beleidsmedewerkers van EZK, BZK, LNV, IenW, OCW en VWS hebben de afgelopen twee jaar tijdens de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ervaringen en kennis uitgewisseld over het transformerend vermogen in het klimaatbeleid. Tijdens dit traject hebben zij zich gebogen over vier soorten kwaliteiten van het beleid die samen transformerend vermogen behelzen. Wij noemen deze ‘subvermogens’, namelijk richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend vermogen. In het kader worden de subvermogens toegelicht. Onder begeleiding van PBL en VU hebben beleidsmedewerkers knelpunten, dilemma’s en kansen voor het versterken van deze subvermogens besproken.

### Het evaluatiekader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: transformerend vermogen

Op basis van wetenschappelijke literatuur hebben PBL en VU een evaluatiekader voor transformerend vermogen ontwikkeld (Nabielek et al., 2023). Transformerend vermogen is gedefinieerd als het vermogen van de betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben, om fundamentele maatschappelijke veranderingen in gang te zetten die nodig zijn voor het realiseren van klimaatneutraliteit. Het evaluatiekader is afgebeeld als een windmolen met vier kernkwaliteiten of subvermogens (zie figuur 1.2). De werkhypothese is dat deze vermogens in het klimaatbeleid samen de beweging in gang zetten die nodig is om maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen.

Figuur 1

## Evaluatiekader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

- 1. Richtinggevend vermogen:** Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de langetermijnpoging te definiëren. Leiderschap nemen om beleidsprocessen richting te geven, te coördineren en onderling te verbinden.
- 2. Adaptief vermogen:** Het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden, risico's, nieuwe inzichten en kansen.
- 3. Systeeminnovatief vermogen:** Het vermogen om technologische, maatschappelijke en institutionele innovaties te ondersteunen en op te schalen, en om niet-duurzame praktijken in de status quo te herkennen en af te bouwen.
- 4. Legitimerend vermogen:** Het vermogen om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers).

Deze vermogens worden in de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid gebruikt als evaluatiecriteria om te reflecteren op de huidige inrichting van het klimaatbeleid.

In de evaluatie onderzochten we waar het beleidsmedewerkers al lukt om het transformerend vermogen in het beleid te versterken, en waar dit niet lukt omdat ze tegen de grenzen van de huidige beleidspraktijk aanlopen. De evaluatie is gebaseerd op vijf verkennende sectoranalyses en drie verdiepende casusstudies die in 2023-2024 zijn uitgevoerd en gepubliceerd. In dit rapport tekenen PBL en VU de lessen op uit het gezamenlijke evaluatietraject. De evaluatie legt bloot dat – grotendeels impliciete – uitgangspunten in de beleidspraktijk de structuren en werkwijzen in het klimaatbeleid

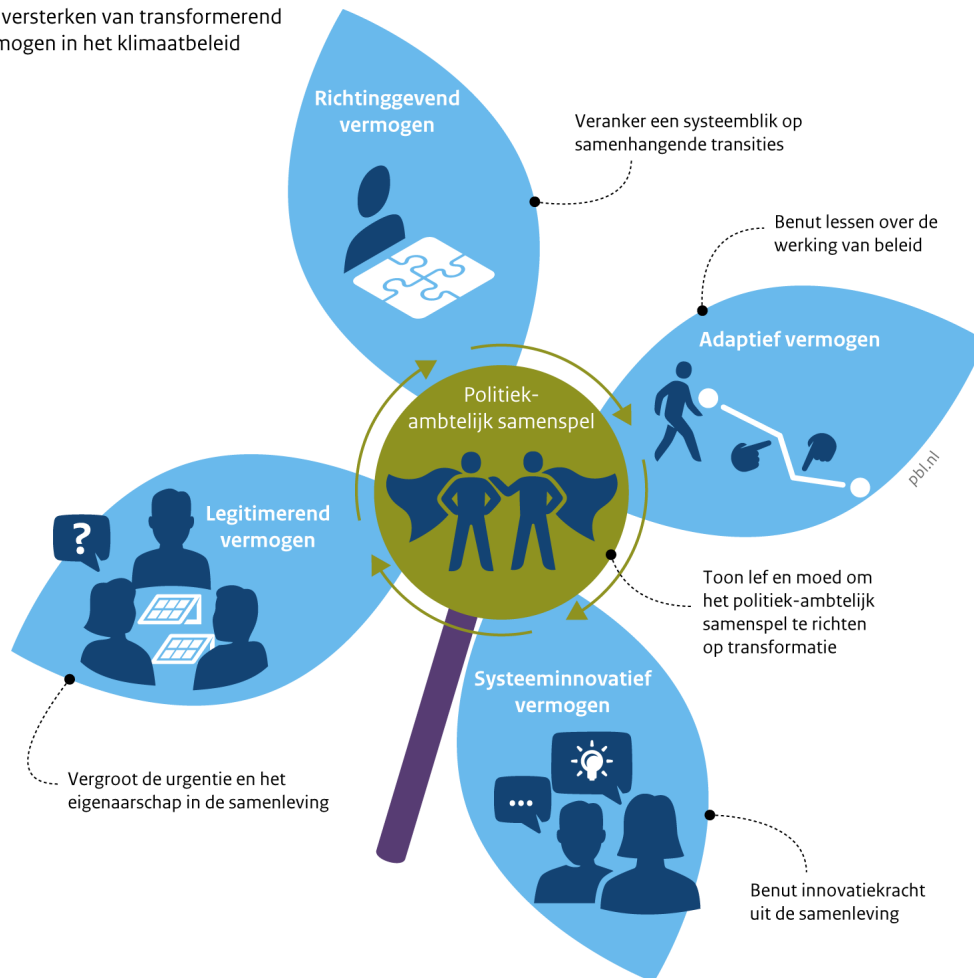
bepalen, die beleidsmedewerkers belemmeren bij het ontwikkelen en versterken van transforme-  
rend vermogen.

## Handelingsperspectieven voor transforme- rend klimaatbeleid

Figuur 1

### Handelingsperspectieven uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Het versterken van transforme-  
rend vermogen in het klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

Voor beleidsmedewerkers is het werken aan transforme-  
rend klimaatbeleid zowel ingewikkeld als  
uitdagend, omdat de huidige beleidspraktijk er onvoldoende op is ingericht. In de dagelijkse prak-  
tijk bestaan al veel taken en werkwijzen die aandacht behoeven en nastrevenswaardig zijn. Het ge-  
volg is dat beleidsmedewerkers regelmatig voor dilemma's staan, waarbij zij moeten kiezen tussen  
de gebruikelijke gang van zaken en nieuwe, andere taken die meer recht doen aan transforme-  
rend vermogen. Het vergroten van transforme-  
rend vermogen van beleid blijft hierdoor achter. Om be-  
leidsmedewerkers te helpen deze dilemma's te navigeren en het transforme-  
rend vermogen te ver-  
sterken, volgen uit deze lerende evaluatie vijf handelingsperspectieven waarmee zij de huidige  
uitgangspunten in hun beleidspraktijk kunnen verleggen (zie figuur 1). Zo moedigen we anders

denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid aan. De handelingsperspectieven zijn bedoeld voor beleidsmedewerkers en hun leidinggevendenden zodat zij het klimaatbeleid kunnen richten op maatschappelijke transformatie, in goed samenspel met medeoverheden, politiek, bedrijfsleven en burgers.

## Handelingsperspectief 1: Een systeemblik verankeren op samenhangende transities

Het richtinggevend vermogen in het klimaatbeleid kan versterkt worden door meer vanuit een systeemblik op samenhangende transities te doordenken hoe sectorbeleid hieraan kan bijdragen. Hierdoor kunnen beleidsmedewerkers beter samenwerken aan vraagstukken die de grenzen van sectoren overstijgen, zoals de energie-infrastructuur of het grondstoffenbeleid. Zo komen systeemvraagstukken in beeld die sectoren samen moeten aanpakken om de randvoorwaarden te scheppen om op effectieve en efficiënte wijze toe te werken naar een klimaatneutrale samenleving in 2050. Om een systeemblik in het klimaatbeleid te verankeren is overkoepelende coördinatie en structurele afstemming nodig tussen beleidsdirecties en verantwoordelijke bewindspersonen die beleid voor specifieke sectoren coördineren.

De emissiereductieopgave is in het Klimaatakkoord verdeeld in vijf sectoren – gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, elektriciteit en landbouw en landgebruik. Daarmee wordt de opgave behapbaar gemaakt en daar belegd waar de relevante expertise en verantwoordelijkheid ligt. Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat het voor beleidsmedewerkers niet gangbaar is samen te werken aan samenhangende transities. Soms werken sectoren elkaar zelfs tegen. In het huidige klimaatbeleid zien we dit terug in de elektrificatie van de verschillende sectoren. Ze concurreren met elkaar om beschikbare aansluitingen en capaciteit om zo hun eigen emissiereductiedoelstellingen te halen. Ook zien we dat het gebruikelijk is om systeemvraagstukken in het klimaatbeleid – zoals netcongestie of de warmtetransitie – per sector aan te vliegen. Een uitsluitend sectorale focus brengt risico's met zich mee:

- *Lock-ins*: deze ontstaan doordat bestaande systemen in beleid worden geoptimaliseerd. Zo wordt bijvoorbeeld ingezet op kosteneffectieve en technologische maatregelen die op de korte termijn bijdragen aan verduurzaming, zoals grootschalige afvang en opslag van CO<sub>2</sub> uit fossiele bronnen. Deze kunnen echter in de weg staan van fundamentele veranderingen die op de langere termijn nodig zijn, zoals de omslag naar uitfasering van fossiele bronnen en het beschikbaar houden van opslagcapaciteit voor CO<sub>2</sub> uit biogene bronnen (negatieve emissies).
- *Blinde vlekken*: de verantwoordelijkheid voor systeemvraagstukken die grenzen van sectoren overstijgen is niet belegd. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het tijdig voorzien in de benodigde netcapaciteit voor de transitie, waardoor dit systeemvraagstuk tussen wal en schip viel. Vanuit daar kan een systeemvraagstuk een steeds groter probleem – zoals netcongestie – worden voor meerdere sectoren tegelijkertijd.
- *Contraproductief beleid*: beleidsmaatregelen kunnen elkaar tegenwerken omdat ze concurreren om dezelfde middelen (netaansluitingen of arbeidskrachten) of andere uitgangspunten hanteren.

De maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving voltrekt zich niet binnen de grenzen van individuele sectoren. Transities zijn bij uitstek grensoverschrijdend en met elkaar verweven. Door vanuit een systeemblik op de klimaatopgave aan een Rijksbrede gedeelde visievorming te werken kunnen sectoren onderlinge raakvlakken en afhankelijkheden tijdig identificeren en

zo beter samenwerken aan hun gedeelde opgave. Sectoren kunnen dan afstemmen wat wanneer en waar prioriteit heeft, en hoe ze elkaar kunnen ondersteunen bij het ontwikkelen van de juiste randvoorwaarden voor transities. Er zijn inmiddels goede ervaringen opgedaan met sectoroverstijgend samenwerken, zoals met het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Structurele voortzetting van deze goede ervaringen vergt dat departementen en beleidsdirecties in het hele Rijk de governance en onderliggende werkprocessen hierop inrichten en prioriteit geven aan deze onderlinge samenwerking.

### **Handelingsperspectief voor het versterken van richtinggevend vermogen**

Om een systeemblik op samenhangende transities steviger te verankeren is rijksbrede regie nodig op richtinggevend visies die sectoren overstijgen. Het Nationaal Klimaatplan en onder andere het NPE bieden al richting, maar structurele regie is nodig om niet in sectorale uitwerkingen te vervallen. Vanuit een systeemblik op de klimaatopgave komt de samenhang tussen de opgaven per sector prominent op het vizier. Evenals de samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals biodiversiteit, circulaire economie, zorg en asiel. Beleidsmedewerkers die deelnamen aan de lerende evaluatie zien visievorming en doorlopende afstemming als twee kansrijke invalshoeken om een systeemblik te verankeren:

- **Visievorming begint bij gezamenlijke beeldvorming over de samenhang tussen sectorale opgaven die belegd zijn bij diverse departementen en beleidsdirecties.** In het nieuwe Klimaatplan wordt op visievorming voorgesorteerd door een gedeeld perspectief van Nederland in 2050 centraal te stellen. Dit perspectief moet het beginpunt vormen van een doorlopend maatschappelijk gesprek en kan richting geven aan moeilijke keuzes en dilemma's. Richtinggevend keuzes bieden houvast voor het stellen van prioriteiten in beleid, politiek en samenleving.
- **Doorlopende afstemming en coördinatie tussen sectorale opgaven binnen en buiten het klimaatbeleid borgen vraagt om rijksbrede regie.** Er is meer vanzelfsprekende samenwerking en verankering daarvan in de organisatie en cultuur in en tussen de departementen nodig. Hiervoor zijn functies als 'liaison' of 'verbinder' in de coördinatie van het klimaatbeleid onmisbaar. De verantwoordelijke bewindspersonen hebben bovendien een voorbeeldfunctie om sectoroverstijgend samen te werken.

## **Handelingsperspectief 2: Herijk klimaatbeleid op basis van lessen over de werking van beleid**

Om adaptief vermogen te versterken is het nodig dat beleidsmedewerkers het beleid gaan herijken op lessen over de werking van dit beleid, naast herijken op de (verwachte) effecten waar onder meer de Klimaat,- en Energieverkenning (KEV) in voorziet. Transities ontwikkelen zich niet lineair: ze zijn inherent onzeker, vragen om nieuwe antwoorden, om ruimte om te experimenteren en te leren, en om op basis daarvan bij te sturen. Adaptief en lerend werken kan gevoed worden door feedback structureel te organiseren vanuit de praktijk: daar waar de transities plaatsvinden in de maatschappij. Middels monitoring en evaluatie kan deze feedback worden verzameld en kunnen knelpunten, kansen en ontwikkelingen over de werking van beleid in beeld worden gebracht. Voor adaptief vermogen is een leercultuur nodig in politiek en beleid, om lessen te trekken uit de feedback en het beleid daarop aan te passen.

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat de gangbare wijze van herijking van beleid gebaseerd is op monitoring en evaluatie van (verwachte) effecten van sectorale beleidsinstrumenten op broeikasgasreductie. Door de vragen *doen we de dingen goed?* en *hoe kunnen die effectiever en goedkoper?* te beantwoorden, draagt deze kennis bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het klimaatbeleid. Een uitsluitend rationele benadering van herijking kan resulteren in:

- *Een afrekencultuur*: beleid dat slecht 'scoort' op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt als falend beschouwd in plaats van als een neutrale ontwikkeling waarvan geleerd kan worden.
- *Risicomijdend werken en hang naar zekerheid*: om de kans op falen te voorkomen worden risico's zoveel mogelijk vermeden en is er een zoektocht naar zekerheden, door (extern) meer onderzoek en evaluatie uit te zetten.
- *Uitstellen van keuzes*: keuzes worden pas gemaakt als er voldoende zekerheid is, terwijl transitieopgaven inherent onzeker zijn. Ze vragen echter wel om keuzes, ook als achteraf blijkt dat die bijgesteld moeten worden op basis van voortschrijdend inzicht.

Om het klimaatbeleid te kunnen richten op maatschappelijke transformatie en daarop bij te sturen, is het cruciaal dat er reflectie plaatsvindt op beleidsaannames over 'wat waar werkt en waarom'. Het klimaatbeleid kan worden herijkt op de vragen *doen we nog wel de goede dingen?* en *is het huidige systeem hier wel op toegerust?*. Dat nodigt uit tot het bijsturen van beleid vanuit een systeemblik. Knelpunten, kansen en ontwikkelingen uit de praktijk kunnen inzichtelijk maken of het klimaatbeleid de transities daadwerkelijk verder helpt. Dit levert kennis op over de rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid van het klimaatbeleid. Door politieke tolerantie voor 'fouten' te vergroten en de verantwoording en begrotingscyclus op lerende wijze in te richten, kan adaptief en lerend werken in het klimaatbeleid gangbaarder worden.

### Handelingsperspectief voor de versterking van adaptief vermogen

**Benut lessen over de werking van beleid** om het klimaatbeleid bij te sturen op voortgang in maatschappelijke transformatie. De Strategische Evaluatie Agenda biedt een logische ingang om ook evaluaties op rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid van het klimaatbeleid te programmeren. Maar ook verruiming van de rationele blik op doeltreffend en doelmatig beleid is nodig om die kennis te kunnen benutten voor herijking en bijsturing van het klimaatbeleid. Uit de lerende evaluatie komen drie kansrijke routes om het klimaatbeleid meer lerend en adaptief in te richten:

- **Ontwikkel een transformatiegerichte beleidstheorie om het beleid adaptief te maken.** Zo'n theorie maakt de veranderlogica en -paden inzichtelijk evenals de aannames over de wijze waarop beleidsinterventies beogen bij te dragen aan maatschappelijke transformatie. Concreet kan een transformatiegerichte aanpak in het klimaatbeleid vormkrijgen door de indicatoren in het Dashboard Klimaatbeleid in verband te brengen met transitie modellen die randvoorwaarden en sturingsmechanismen voor transitie benoemen.
- **Maak leren en experimenteren in het klimaatbeleid vanzelfsprekend.** Beleidsmedewerkers kunnen lessen trekken uit de ervaringen en kennis van onder meer bedrijven, burgers en uitvoeringsorganisatie over hoe het beleid (niet) uitwerkt. De concrete uitdaging voor herijking van beleid is om deze lessen vervolgens te benutten en daarmee de beleidstheorie en beleidsregels en instrumenten die daaruit volgen veel meer aan te laten sluiten bij wat er in de praktijk gebeurt.
- **Meer aandacht voor leren begint met verruiming van de blik op verantwoorden** en politieke tolerantie voor resultaten die anders uitpakken dan verwacht. Leren over de voortgang en werking, naast de effecten van het beleid, kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid vergroten. Naast het blijven hanteren van rationele criteria, is aanvullend

verantwoording nodig op maatschappelijke criteria, zoals rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid. Hier ligt ook een rol voor het ministerie van Financiën en voor de politiek.

## Handelingsperspectief 3: Innovatiekracht uit de samenleving stimuleren

Om het systeeminnovatief vermogen van het klimaatbeleid te versterken, kan de innovatiekracht in de samenleving beter worden benut. Zonder fundamentele systeemveranderingen in het mobiliteits-, energie- en voedselsysteem, kan de transformatie naar een klimaatneutraal Nederland niet slagen. Dit vergt systeeminnovatie in zowel technologisch als sociaal opzicht. Denk aan bedrijventerreinen die hun eigen energie opwekken, bedrijven die flexibeler gebruik maken van energie buiten piekmomenten om, en burgers die deelauto's en buurtbatterijen benutten.

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat het huidige klimaatbeleid nog sterk gericht is op optimalisatie door middel van technologische innovatie, zoals efficiëntere inzet van fossiele brandstof of afvang en opslag van CO<sub>2</sub> uit fossiele bronnen. Dit helpt om broeikasgasreductie te realiseren binnen de mogelijkheden van bestaande systemen en is vooral gericht op het optimaliseren van wat al bestaat. De klimaatopgave behoeft daarnaast ook fundamentele systeemveranderingen. Uitsluitend werken aan optimaliseren van bestaande systemen brengt risico's met zich mee:

- *Lock-ins en het uitblijven van systeeminnovatie:* door innovaties binnen het huidige systeem vorm te geven ontstaan *lock-ins*, zoals grootschalige afvang en opslag van CO<sub>2</sub> uit fossiele bronnen. Hierdoor blijven opties voor systeeminnovatie buiten beeld.
- *Maatschappelijke onrust en weerstand:* uitblijvende keuzes ten aanzien van de afbouw van (delen van) niet-duurzame praktijken kunnen onrust en weerstand in de samenleving juist vergroten. Dit kan plaatsvinden als na verloop van tijd blijkt dat het bestaande systeem ontoereikend is en er toch andere, moeilijke keuzes moeten worden gemaakt.
- *Inperken innovatiekracht:* de focus op technologische innovatie en grootschalige uitrol daarvan kan de ruimte voor sociale en lokale innovatie in de samenleving beperken.

Om klimaatneutraliteit op de lange termijn duurzaam mogelijk te maken, is transformatie naar een ander mobiliteitssysteem, energiesysteem of voedselsysteem onvermijdelijk. Er is daarom duidelijkheid nodig over de ombouw van bestaande niet-duurzame praktijken en de (gedeeltelijke) afbouw daarvan. Ook is aandacht gewenst voor de opbouw van nieuwe, fundamentele innovaties. De overheid kan hiervoor de enorme innovatiekracht aanspreken die al in de samenleving aanwezig is. Uitgaan van lokale innovatiekracht helpt overheden bovendien om nieuwe spelers met veelbelovende ideeën te identificeren.



## Handelingsperspectief voor het versterken van systeeminnovatief vermogen

**Benut innovatiekracht uit de samenleving** om de oplossingen voor fundamentele verandering op de beleidsagenda te zetten. Het Nationaal Klimaat Platform voedt het klimaatbeleid al met signalen, perspectieven en ideeën van ‘onderop’ door bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties een podium te bieden. Deze signalen kunnen beleidsmedewerkers (nog meer) benutten om de technologische insteek te verrijken met innovatieve en sociale oplossingen. Uit de lerende evaluatie komen twee kansrijke routes om de innovatiekracht uit de samenleving te versterken.

- **Ondersteun actief initiatieven met nieuwe perspectieven door hen podium en toegang te bieden tot beleidsnetwerken.** Gemeenten en provincies kunnen een grotere en gelijkwaardige rol spelen om nieuwe initiatieven te ondersteunen, die veelal lokaal ontstaan. Aan de participatietafel kunnen ook gevestigde spelers deelnemen, maar expliciet vanuit nieuwe uitgangspunten die een andere kijk geven op de status quo.
- **Om niet-duurzame praktijken sneller uit te faseren hebben burgers en bedrijven houvast nodig om te veranderen en te vernieuwen.** Richtinggevende visies (zie richtinggevend vermogen) bieden houvast bij het ontwikkelen van ombouw,- en afbouwpaden. De overheid kan belemmeringen in bijvoorbeeld wet- en regelgeving wegnemen en het handelingsrepertoire verbreden om het bedrijfsleven te ondersteunen bij de ombouw of afbouw van bestaande niet-duurzame praktijken.

## Handelingsperspectief 4: Urgentie en eigenaarschap vergroten

Om het legitimerend vermogen in het klimaatbeleid te versterken dienen inspanningen in de samenleving en het beleid dichterbij elkaar te worden gebracht, vanuit een gedeeld gevoel van urgentie en eigenaarschap. Om een klimaatneutrale samenleving in 2050 te kunnen bereiken, is een brede en gezamenlijke inspanning nodig van de maatschappij als geheel – de overheid alleen is niet in staat om de transformatie te verwezenlijken.

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat beleidsmedewerkers de afstand tussen het klimaatbeleid en de samenleving als groot ervaren. Via een met name technische benadering is er in korte tijd massa en snelheid gemaakt met emissiereductie, maar het gevolg is dat het beleid hierdoor ver af is komen te staan van de leef- en belevingswereld van burgers en bedrijven. Het ontbreekt aan een maatschappelijk gedragen perspectief op de klimaatopgave, met aandacht voor normen en waarden, zorgen en verlangens. Hierdoor komt de legitimiteit van het beleid in het geding. Mogelijke gevolgen van beleid dat ver van de samenleving afstaat zijn:

- *Beleid wordt ‘waarde-loos’:* het beleid doet onvoldoende recht aan de huidige tijdsgeest en sentimenten in de samenleving, en geeft onvoldoende rekenschap aan maatschappelijke normen en waarden.
- *Afhakende burgers:* bepaalde groepen burgers kunnen het beleid niet meer volgen en ervaren dat het hen wordt opgedrongen. De nut en noodzaak van beleid is niet helder, wat leidt tot maatschappelijke onrust en weerstand.
- *Beperkt eigenaarschap en slagkracht:* met als gevolg dat bedrijven en inwoners geen eigenaarschap voelen over- en urgentie van de klimaatopgave, terwijl de overheid alleen niet in staat is de maatschappelijke transformatie die nodig is te realiseren.

Om de samenleving meer te betrekken bij de klimaatopgave en zo urgentie en eigenaarschap te vergroten, is het nodig om in gesprek gaan over de wensen, ambities en drijfveren die ten grondslag liggen aan de wens om te verduurzamen. Het gesprek gaat dan over in wat voor samenleving we willen leven in 2050, en welke waarden dan voorrang krijgen – zoals betaalbaar wonen, een leefbare planeet voor de (klein)kinderen of behoud van de concurrentiepositie van bedrijven. In dat

gesprek is de overheid responsief, uitnodigend en transparant over de kaders en (on)mogelijkheden. Burgerfora of intermediaire platforms, zoals het Nationale Platform Klimaat, kunnen een geschikt instrument zijn om dit gelijkwaardige en open gesprek te voeren.

### Handelingsperspectief voor het versterken van legitimerend vermogen

**Vergroot de urgentie van en het eigenaarschap over het klimaatbeleid** in de samenleving, door bedrijven en burgers aan de participatietafel te laten bijdragen aan een ‘nieuw normaal’ vanuit hun maatschappelijke drijfveren, zoals betaalbaar wonen, of een leefbare planeet voor de (klein)kinderen. Het burgerforum in oprichting kan eigenaarschap helpen versterken, wanneer de leefwereld van burgers hier centraal wordt gesteld. Ook is het belangrijk om weg te blijven van een instrumentele dialoogbenadering die de afstand tussen beleid en samenleving in stand houdt. Uit de lerende evaluatie komen twee kansrijke routes naar voren.

- **Urgentie voor een ‘nieuw normaal’ vergroten begint bij het ontwikkelen en verbeelden van aansprekende toekomstperspectieven samen met burgers zelf.** Tegelijkertijd kunnen overheden zo’n dialoog benutten om inzicht te krijgen in beweegredenen van markt en samenleving om duurzame keuzes te maken, zodat zij beleidsinstrumenten daarop kunnen aanpassen.
- **Burgers mede-eigenaar maken begint bij het verbeteren van de kwaliteit van participatiestructuren.** Concreet kan dit vormkrijgen door in het burgerforum voor klimaat- en energiebeleid vooraf helder te stellen wat de politiek met de adviezen van het burgerforum gaat doen.

## Handelingsperspectief 5: Politiek-ambtelijk samenspel richten op transformatie

Het versterken van het transformerend vermogen in het klimaatbeleid vraagt veel van de departementen en directies die hiervoor beleid ontwikkelen. De beleidspraktijk staat namelijk niet op zichzelf; de agenda wordt in grote mate bepaald door politieke keuzes en besluitvorming, of het uitblijven daarvan.

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat beleidsmedewerkers graag meer transformatiegericht willen werken. Zij krijgen dit echter vaak niet ingepast in hun dagelijkse praktijk en daar speelt de politiek een bepalende rol in. Kortetermijnkwesties eisen – mede gevoed door de media – alle aandacht op, waardoor belangrijke keuzes die nu moeten worden gemaakt voor de lange termijn opgave op de lange baan worden geschoven, of met ontoereikende en eenzijdige crisisoplossingen worden aangepakt. Het gevolg is dat politieke keuzes over maatschappelijk gevoelige kwesties uitblijven, terwijl deze voor het klimaatbeleid cruciaal zijn. Dit geldt onder meer voor beleid over de toekomst van de circulaire economie, de landbouw of en de waterstofeconomie. Ambtenaren geven aan dat het hierdoor zeer lastig is om plannen maken voor de lange termijn en zo duidelijkheid te verschaffen aan bedrijven en inwoners. Tegelijkertijd is het voor beleidsambtenaren niet makkelijk om weerstand te bieden aan de politiek-bestuurlijke context waarin zij werken. Dit heeft als gevolgen:

- *Crisismanagement*: men werkt via crisis naar crisis aan symptoombestrijding, met urgentie als grootste goed. Langetermijnkwesties blijven buiten beeld, en maatschappelijke waarden zoals rechtvaardigheid raken mogelijk onderbelicht.
- *Maatschappelijk vertrouwen in het geding*: doordat langetermijnperspectieven voor de markt en samenleving uitblijven en het lijkt alsof de Haagse werkelijkheid voorrang heeft op de samenleving, neemt het vertrouwen in de overheid af.

Er is binnen het Rijk aanbod voor professionele ontwikkeling op opgabegericht werken, ambtelijk vakmanschap en moreel besef. Programma's als Grenzeloos Samenwerken en Klaar voor de Toekomst (van het ministerie van EZK) ondersteunen ambtenaren via intervisie en andere werkvormen om tegenspraak te bieden aan de gebruikelijke *business as usual*. Politici kunnen een rechtvaardige maatschappelijke transformatie meer als uitgangspunt nemen in debatten en Kamervragen over het klimaatbeleid. Alleen in goed samenspel kunnen politici en ambtenaren werken aan de grote publieke transformatieopgaven waarvoor zij het vertrouwen van de burgers hebben gekregen.

#### **Handelingsperspectief voor politiek-ambtelijk samenspel richten op transformatie**

**Toon lef en moed** om het politiek-ambtelijk samenspel te richten op transformatie. Ambtenaren en politici kunnen het langetermijnperspectief op transformatie uitgangspunt maken van kortetermijnacties:

- **Voor ambtenaren:** agendeer richtinggevende keuzes en spreek je uit tegen ongeschreven regels in de organisatie die niet dienend zijn aan de langetermijnopgave. Organiseer voldoende tijd en rust in het primaire beleidsproces om echt te kunnen werken aan het ontwikkelen en versterken van het transformerend vermogen in het klimaatbeleid.
- **Voor politici:** ga moeilijke keuzes die nodig zijn voor het realiseren van een klimaatneutrale samenleving in 2050 niet uit de weg. Wees alert op de menselijke maat en publieke waarden, zoals veiligheid, duurzaamheid, zorgzaamheid, om het klimaatbeleid dichterbij de leefwerelden van burgers te brengen.

## Vervolg richting lerend klimaatbeleid

Het PBL en de VU benadrukken dat verdere inzet op een lerende beleidsorganisatie nodig is om het transformatiedenken in het nationale klimaatbeleid te verstevigen en verankeren. Transformaties zijn geen sprint maar een marathon. Dit vraagt om een andere manier van denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid. Door als beleidsmedewerkers op lerende wijze aan de slag te zijn én blijven met transformerend klimaatbeleid, komt ook de transformatie richting een klimaatneutrale samenleving dichterbij.

Een vervolgstap voor verdere uitwerking en toepassing van de hierboven beschreven handelingsperspectieven vraagt om inzet van de organisatie en betrokken beleidsambtenaren zelf. Zij kunnen als *ambassadeur* aan de slag gaan en daartoe worden aangemoedigd en gewaardeerd vanuit de organisatie. Dit vraagt om leiderschap van SG's, DG's en directeuren, en om een governancestructuur die departementen en directies verbindt.

Om het klimaatbeleid meer transformatief te maken, is lef en moed nodig van ambtenaren en politici. Transformatie moet een uitgangspunt van hun werk worden. Hiervan kunnen ook beleidsmedewerkers profiteren die aan andere complexe beleidsopgaven werken, zoals de stikstofproblematiek of de circulaire economie.

VERDIEPING

VERDIEPING

# 1 Inleiding

De ministeries van EZK, IenW, BZK en LNV hebben het PBL gevraagd om een lerende evaluatie uit te voeren van het klimaatbeleid als input voor het Klimaatplan 2025-2035. De vraag in het verzoek is of de huidige beleidsinzet en governance van het klimaatbeleid op de goede weg zitten gezien de (aangescherpte) doelen van 2030 en de klimaatneutraliteit in 2050.

Het PBL heeft het verzoek opgepakt in samenwerking met het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). PBL en VU hebben invulling geven aan het verzoek door het transformerend vermogen van het klimaatbeleid te evalueren, dat wil zeggen: het vermogen om met het klimaatbeleid de maatschappelijke transformatie richting een klimaatneutrale samenleving in 2050 vorm te geven. De lerende evaluatie richt zich niet op het evalueren van gekwantificeerde doelen in 2030 of 2050, maar reflecteert op de huidige beleidsaanpak in het licht van de klimaatopgave en met de beleidsbetrokkenen zelf. Leren staat aan de basis van effectief transitiebeleid.

Dit rapport beantwoordt de vraag:

*Welke veranderingen in het klimaatbeleid zijn nodig om maatschappelijke transformatie richting een klimaatneutrale samenleving te bewerkstelligen?*

In dit hoofdstuk schetsen we de transformatieopgave voor het Nederlandse klimaatbeleid en de aanpak van de lerende evaluatie. Hoofdstuk 2 bespreekt de uitkomsten van de evaluatie. De uitkomsten illustreren hoe beleidsmedewerkers met transformatie aan de slag zijn, terwijl gangbare manieren van denken, doen en organiseren binnen de Rijksoverheid de nodige uitdagingen opleveren. Hoofdstuk 3 biedt vijf handelingsperspectieven om het transformerend vermogen in het klimaatbeleid te versterken.

## 1.1 Inzet klimaatbeleid op transformatie

Het Nederlandse klimaatbeleid zet in op een klimaatneutrale samenleving in 2050. Voor 2030 is een tussendoel gesteld van 55 procent emissiereductie met een streven naar 60 procent, ten opzichte van 1990. Dit emissiereductiedoel voor 2030 is te behalen op basis van bestaande technologieën en maatregelen (PBL et al., 2023). De speelruimte tot 2030 is zeer beperkt. Voor veel maatregelen moeten de juiste randvoorwaarden worden geschapen met wet- en regelgeving, handhaving, infrastructuur en voldoende uitvoeringskracht (EZK, 2023c; Rli, 2023).

De vraag dringt zich op welk 2040-doel passend is voor Nederland. De Europese Commissie heeft in februari een EU-doel voorgesteld van 90 procent minder broeikasgasuitstoot in 2040 dan in 1990. Dit voorstel grenst aan wat in Nederland geofysisch en technisch mogelijk is. Met brede leefstijlverandering, zoals minder vliegen en minder vlees eten, is meer mogelijk, maar bij beperkt maatschappelijk draagvlak minder (Van Vuuren et al., 2024).

Voor klimaatneutraliteit in 2050 moet op technisch vlak alle zeilen worden bijgezet, zoals de Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050 laat zien (PBL 2024). De kans van slagen wordt aanzienlijk groter wanneer het klimaatbeleid de samenleving hierbij betreft en de samenwerking tussen sectoren sterk verbetert. Omdat de klimaatopgave niet op zichzelf staat, maar sterk is verweven met andere maatschappelijke opgaven zoals rond biodiversiteit, de circulaire economie, zorg en asiel, zijn bovendien diepgaande sociale en institutionele veranderingen in onze huidige manieren van

leven, werken, reizen en consumeren onvermijdelijk (De Coninck & Kramer, 2021; WKR, 2023; AWTI, 2023). Het hoofd bieden aan deze verweven opgaven vraagt om systeem- en transitiebeleid dat maatschappelijke transformatie ondersteunt en aanjaagt.

Maatschappelijke transformaties zijn diepgaande veranderingen die ingrijpen op verschillende aspecten van de samenleving, van de inrichting van de economie tot het leven van alledag. De transformatie naar een klimaatneutrale samenleving omvat samenhangende, ingrijpende en fundamentele veranderingen in de structuur, cultuur en infrastructuur van maatschappelijke systemen (AWTI, 2023). Hiertoe zijn systeemtransities nodig zoals de energietransitie, de voedseltransitie en de transitie naar een circulaire economie (WKR, 2023). Transformaties zijn inherent onzeker, zowel wat betreft hoe de toekomst er precies uit zal zien als de weg daarnaartoe. Voor overheden is het uitdagend om transformatie als uitgangspunt te nemen van overheidsbeleid. Vanwege de onzekerheid, maar ook omdat transformatie vraagt om de om- en afbouw van bestaande, niet-duurzame praktijken (Diercks et al. 2020). De vraag is of de overheid de gelegitimeerde partij is om te sturen op zulke fundamentele veranderingen. Het is de neiging van overheden om beleid voor transitie te ontwikkelen vanuit bestaande uitgangspunten die vaak onderdeel zijn van het probleem, en zo binnen de kaders van de status quo te blijven. Hierdoor is weinig oog voor de dieperliggende oorzaken van duurzaamheidsvraagstukken en de eigen rol hierin, met als gevolg dat beleid de bestaande processen, structuren en belangen versterkt in plaats van aanzet tot verandering (AWTI, 2023).

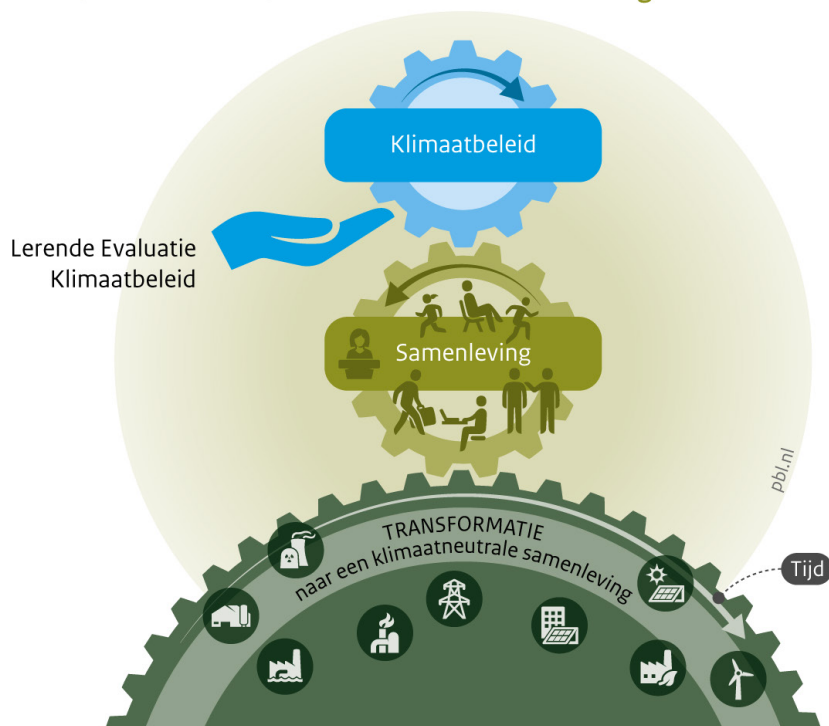
Er is echter wel degelijk een rol weggelegd voor overheden voor het in gang zetten, ondersteunen, bijsturen en versnellen van transformaties (Braams et al., 2022; Braams et al., 2021; Grin, 2020; Borrás & Edler, 2020). Dat het transformatieperspectief voeten aan de grond krijgt in het klimaatbeleid blijkt uit de contourenbrief waarmee de aanzet wordt gegeven voor het Klimaatplan 2025-2035 dat in 2024 wordt uitgebracht (verder gerefereerd als het 'nieuwe Klimaatplan'). De contourenbrief schetst een Klimaatplan waarin nadrukkelijk wordt ingezet op een langetermijnstrategie richting klimaatneutraliteit in 2050. Een 'mooier, schoner en welvarender' Nederland in 2050 is de stip op de horizon. De transformatieopgave wordt beschreven als "een omslag zonder weerga [...] naar klimaatneutraal leven, werken, reizen én wonen, richting een duurzame en gezonde toekomst" (EZK, 2023a).

## 1.2 Een lerende aanpak om transformerend vermogen te versterken

De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid vertrekt vanuit de gedachte dat het werken aan diepgaande maatschappelijke veranderingen vraagt om andere manieren van denken, doen en organiseren in het overheidsbeleid. Er is, in andere woorden, een dubbele transformatie nodig: zowel binnen de overheid als in de samenleving, waarbij de transformatie binnen de overheid de maatschappelijke transformatie ondersteunt. In figuur 1.1 zijn het klimaatbeleid en de samenleving als tandwielen afgebeeld die op elkaar ingrijpen om de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving te bewerkstelligen. Het beleid zet de samenleving aan tot beweging en vice versa. Door in het beleidswiel de status quo uit te dagen van hoe we wonen, werken en recreëren, kan de samenleving toewerken naar een nieuw normaal. Het vermogen in het klimaatbeleid om veranderingen in de samenleving te ondersteunen, noemen we *transformerend vermogen* (kader 1.1). Via een lerende evaluatie hebben PBL en VU een handje geholpen om dit transformerend vermogen in het klimaatbeleid te ontwikkelen en te versterken.

Figuur 1.1

### Lerend evalueren ondersteunt het transformerend vermogen in het klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid is erop gericht om het transformerend vermogen van het klimaatbeleid te versterken. In het klimaatbeleid vraagt dit om voortdurend met de opgave – een klimaatneutrale samenleving in 2050 – voor ogen te reflecteren op de ontwikkeling en uitvoering van het beleid en hiervan te leren. In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid hebben we een evaluatiekader ontwikkeld om samen met beleidsbetrokkenen – waaronder directeuren en beleidsmedewerkers bij ministeries die met klimaatbeleid bezig zijn – kritisch te reflecteren op het transformerend vermogen van het klimaatbeleid. Zij hebben de afgelopen twee jaar via reflectie- en leersessies in de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ervaringen en kennis uitgewisseld over het transformerend vermogen in het klimaatbeleid. Dit evaluatierapport laat zien waar het beleidsmakers al lukt om het transformerend vermogen in het beleid te versterken, en waar dit niet lukt omdat ze tegen de grenzen van de huidige beleidspraktijk aanlopen.

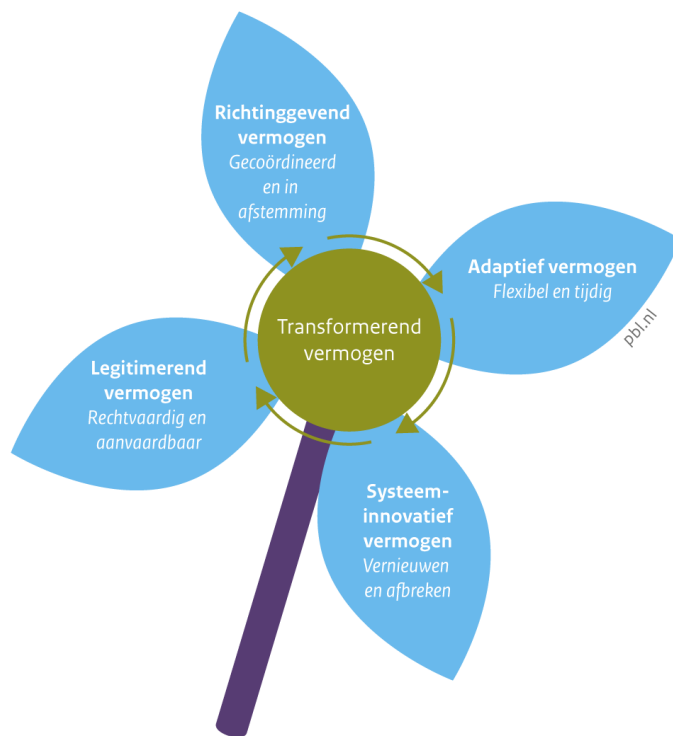
De lerende evaluatie is in 2023 uitgevoerd middels vijf verkennende sectoranalyses (sector mobiliteit, gebouwde omgeving, industrie, elektriciteit en landbouw & landgebruik) en drie verdiepende casusstudies (netcapaciteit, warmtetransitie en sturen op randvoorwaarden in transities). Deze studies vormen de empirische basis voor het eindrapport. Bijlage 1 bevat een toelichting op de evaluatiestappen en tussenproducten van deze lerende evaluatie. Bijlagen 2 en 3 vatten de empirische resultaten uit de evaluatie samen.

### Kader 1.1 Het evaluatiekader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: transformerend vermogen.

Op basis van wetenschappelijke literatuur hebben PBL en VU een evaluatiekader voor transformerend vermogen ontwikkeld (Nabielek et al., 2023). Transformerend vermogen is gedefinieerd als het vermogen van de betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben, om fundamentele maatschappelijke veranderingen in gang te zetten die nodig zijn voor het realiseren van klimaatneutraliteit. Het evaluatiekader is afgebeeld als een windmolen met vier kernkwaliteiten of subvermogens (zie figuur 1.2). De werkhypothese is dat deze vermogens in het klimaatbeleid in samenhang de beweging in gang zetten die nodig is om maatschappelijke veranderingen te ondersteunen.

Figuur 1.2

#### Evaluatiekader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

**1. Richtinggevend vermogen:** Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de langetermijnpoging te definiëren en om leiderschap te nemen om beleidsprocessen richtinggevend te coördineren en onderling te verbinden.

**2. Adaptief vermogen:** Het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, nieuwe inzichten en kansen.

**3. Systeminnovatief vermogen:** Het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties te koesteren, op te schalen en te institutionaliseren en om niet-duurzame praktijken vanuit de status quo te herkennen en af te bouwen.



**4. Legitimerend vermogen:** Het vermogen om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers).

Deze vermogens worden in de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid gebruikt als evaluatiecriteria om te reflecteren op de huidige beleidsinzet en governance van het klimaatbeleid.

In het evaluatiearrangement van het klimaatbeleid biedt lerend evalueren een wezenlijke aanvulling op evaluaties gericht op doelmatigheid of doeltreffendheid. Een lerende evaluatie evalueert hoe het beleid werkt, welke dilemma's opspelen en welke handelingsperspectieven er zijn voor de omgang daarmee. Een lerende evaluatie is een ex durante evaluatie en vindt plaats terwijl beleidsontwikkeling- en uitvoering in volle gang is. Onder begeleiding van evaluatoren gaan beleidsmedewerkers een gezamenlijk leerproces aan door te reflecteren op hun beleidspraktijk aan de hand van het evaluatiekader. Een lerende evaluatie kan door reflectie op de werking van het beleid de kwaliteit van het beleid vergroten. Concreet levert dit evaluatieproces praktische en doorlopende resultaten op in de vorm van de inzichten en handelingsperspectieven die beleidsbetrokkenen meenemen via actieve deelname in de lerende evaluatie (zie kader 1.2).<sup>1</sup>

#### **Kader 1.2 Achtergrond lerend evalueren**

Een lerende evaluatie is bij uitstek een passende beleidsevaluatiemethode wanneer er sprake is van beleid dat zich richt op complexe opgaven zoals maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving. Lerend evalueren wordt ingezet bij het evalueren van systeem- en transitiebeleid om een beter begrip te ontwikkelen van de werking van het samenspel van governance-structuren, beleidsactoren en beleidsinterventies (Ter Weel et al., 2022).

Lerend evalueren is een participatieve beleidsevaluatiemethodiek waarbij beleidsonderzoekers en beleidsactoren samen het beleid evalueren om zo bruikbare kennis te coproduceren. Het evaluatieonderzoek vindt plaats tijdens de uitvoering van het beleid – de methodiek is dus ex durante – zodat er tijdig inzichten worden ontwikkeld over de werking van het beleid, en er dus bijgestuurd kan worden voordat het beleid is afgelopen en het geld is besteed. Lerend evalueren dient om inzichtelijk te maken wat werkt in het bereiken van het doel, maar doet op zichzelf geen of heel beperkt uitspraken over of dat ook gebeurt (of in welke mate; doeltreffendheid) en tegen welke kosten (doelmatigheid). Lerend evalueren leent zich voor beleidsprogramma's die zich richten op lange termijn veranderopgaven waarvoor de meest effectieve en efficiënte route niet op voorhand te kennen valt, en die in een voortdurend zoekproces vormkrijgen. Een lerende evaluatie voedt dit zoekproces en helpt om te verklaren via welke mechanismen beleid kan bijdragen aan de veranderopgave. Een lerende evaluatie van transitiebeleid richt zich dus op het verklaren van processen of dynamieken van transformaties.

---

<sup>1</sup> Meer informatie over de methode van lerend evalueren is hier beschikbaar: [Wat is lerend evalueren? | Planbureau voor de Leefomgeving \(pbl.nl\)](#)

Lerend evalueren is in opkomst en kent (nog) geen geformaliseerde of gestandaardiseerde methodiek, zoals Maatschappelijke Kosten- en Baten Analyses (MKBA's), Randomized Controlled Trials (RCT's) of – meer in de participatieve hoek – Utilization Focused Evaluation (UFE). Tegelijkertijd is het ook niet zo dat anything goes: lerend evalueren vindt zijn oorsprong in het sociaal-constructivisme en put daarbij uit participatieve evaluatiemethoden, zoals Developmental Evaluation (Patton, 2010), Collaborative Evaluation (Shulha et al., 2015), Reflexieve Monitoring in Actie (van Mierlo et al., 2010). Het PBL hanteert zeven richtinggevendende principes of kenmerken voor lerend evalueren (Verwoerd et al., 2022):

1. Leren evalueren dient om transformerend vermogen in het beleid te vergroten
2. Lerend evalueren is een participatieve methodiek waarbij relevante beleidsactoren een actieve rol vervullen in het evaluatieonderzoek
3. Lerend evalueren vindt plaats tijdens het beleidsproces (ex durante) en is responsief naar de ontwikkelingen en actuele kwesties in de beleidspraktijk
4. Lerend evalueren verklaart de werking van beleidsprocessen met een evaluatiekader dat is toegesneden op de evaluatiebehoefte
5. Lerend evalueren levert verander- en actiegerichte handelingsperspectieven op
6. Lerend evalueren wordt uitgevoerd door een vakkundig team van onderzoekers met beleidsinhoudelijke en bestuurskundige kennis om kennisintegratie te kunnen bewerkstelligen. Ook zijn zij vaardig in participatief onderzoek en systeemdenken
7. Lerend evalueren vraagt om rolzuiverheid en rolvastheid van zowel beleidsonderzoekers als betrokken beleidsactoren.



Foto 1.1 Poster uit de derde werksessie van de casus Warmtetransitie. Deelnemers aan de casus Warmtetransitie hebben in de eerste en de tweede sessie gesproken over uitdagingen en barrières voor het beleid gericht op de warmtetransitie. Tijdens de derde sessie zijn voor verschillende van deze uitdagingen en barrières discussies gevoerd over dieperliggende oorzaken. De geeltjes op de poster vatten de discussie samen. Op de geeltjes staan acties die nodig zijn om met de uitdagingen en barrières om te kunnen gaan, wie daarvoor aan zet zijn en welke condities op orde moeten zijn om deze acties daadwerkelijk mogelijk te maken.

## 2 Evaluatie transformerend vermogen

Dit hoofdstuk bespreekt de uitkomsten van de evaluatie van het transformerend vermogen van het klimaatbeleid. We maken binnen transformerend vermogen onderscheid tussen vier subvermogens: (1) richtinggevend vermogen, (2) adaptief vermogen, (3) systeeminnovatief vermogen en (4) legitimerend vermogen. Signalen over het werken aan deze subvermogens zijn gebaseerd op de leervragen en bouwstenen uit de casusstudies en sectoranalyses. Bijlagen 2 en 3 bevatten een overzicht van de resultaten uit deze onderliggende studies. We gebruiken door het hoofdstuk heen voorbeelden uit het evaluatietraject om de signalen te illustreren.

### 2.1 Inzet op richtinggevend vermogen

De beoogde transformatie naar een klimaatneutraal Nederland vraagt om een lange adem: het gaat immers om een fundamenteel en grootschalig veranderproces in verschillende domeinen van de samenleving die lange tijd nodig heeft om zich te ontplooien (Nabielek et al., 2023). Dat bereiken kan alleen als er vanuit politiek, beleid en samenleving toewijding is aan die langetermijnverandering of transformatie. Een ‘leidende’ en gezamenlijk geformuleerde langetermijnvisie fungeert als ijkpunt en geeft richting en houvast aan dit veranderproces. Het interviewkader 2.1 benadrukt het belang van richtinggevend keuzes voor inzet van het bedrijfsleven op de energietransitie.

#### **Interviewkader 2.1 *Waarom richtinggevende keuzes nodig zijn: “Een overheid die keuzes maakt en visie biedt”***

Tijdens de Top van Onderop van 6 december 2023 heeft het Nationaal Klimaat Platform podium gegeven aan burgers en ondernemers die al volop samen aan de slag zijn met transitie. Wij zijn in gesprek gegaan met een deelnemer die zich bezighoudt met de energietransitie voor ‘ondernemend Nederland’. In dit gesprek kwam het belang van richtinggevend vermogen bij de Rijksoverheid ter sprake. De ondernemer beschrijft zijn werk als ‘laveren tussen bedrijven en de overheid’. Hij ziet zichzelf als ‘vertaler tussen ideeën, wensen, beleid van de overheid en de praktijk’. Hij merkt dat de urgentie, aandacht en ondersteuning vanuit het rijk voor energiebesparing flink omhoog is geschroefd, waardoor hij en zijn collega’s hun verhaal beter kunnen verkondigen.

Om tot echte stappen over te gaan, is het echter nodig dat de Rijksoverheid keuzes gaat maken en visie en perspectief gaat bieden. Er worden te veel opties opgehouden bij de energietransitie, er wordt bijvoorbeeld geen keuze gemaakt over hoe het energiesysteem gereguleerd gaat worden. Blijft het primaat bij de netbeheerders liggen of kunnen er ook op lokale niveau energiesystemen ontstaan die lokaal geregeld worden? Er zijn keuzes nodig zodat bedrijven en burgers duidelijkheid hebben over wat hen te wachten staat en welke investeringen nodig en verstandig zijn, en welke niet.

Toewijding aan langetermijnverandering vraagt om *richtinggevend vermogen*: het vermogen om beleidsambities en -doelen te definiëren vanuit de lange-termijn opgave en om beleidsprocessen vervolgens te coördineren en onderling te verbinden in het licht van deze ambities en doelen. We

onderscheiden de volgende sturingscondities voor richtinggevend vermogen (gebaseerd op Nabielek et al., 2023):

- **Actieve inzet op langetermijnvisievorming:** Geeft het klimaatbeleid voldoende houvast en richting? Wordt er gewerkt aan een gezamenlijk beeld van de transformatie en aan het formuleren van een gedeeld pad?
- **Actief afstemmen, verbinden en coördineren van beleidsplannen, actoren, departementen in het licht van de langetermijnvisie:** Worden in het beleid verschillende beleidsplannen en -interventies voldoende op elkaar afgestemd om optimaal te werken aan de langetermijnvisie? Worden beleidsplannen voldoende met elkaar verbonden om zo de ‘slagkracht’ van het beleid te versterken?

## 2.1.1 Signalen uit de beleidspraktijk

Hoe werken beleidsmedewerkers aan het richtinggevend vermogen in het klimaatbeleid? Uit de verschillende casusstudies en sectoranalyses komen vier signalen naar voren over de wijze waarop dit vermogen wordt ontwikkeld in de beleidspraktijk.

### **Er is aandacht voor systeemvraagstukken**

Binnen het klimaatbeleid zijn verschillende processen ‘in beweging’ die het richtinggevend vermogen van het beleid ondersteunen. Deze zijn gericht op het borgen van de samenhang in het klimaatbeleid. Zo zijn er in het huidige Klimaatplan drie ‘systeemvraagstukken’ geïdentificeerd: de verandering van het energiesysteem, de beschikbaarheid van duurzame biomassa en CO<sub>2</sub>-reductie in de keten en over landsgrenzen heen. Dit zijn vraagstukken die sectoroverstijgend zijn, in de zin dat ze interactie vragen tussen sectoren en dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheden. In de contouren van het nieuwe Klimaatplan is er nog meer aandacht voor de samenhang in het klimaatbeleid en wordt onderkend dat meerdere samenhangende duurzaamheidstransities noodzakelijk zijn voor een klimaatneutrale samenleving. Hierbij worden de energietransitie, grondstoffentransitie en voedseltransitie expliciet genoemd.

### **Er zijn verbindende visievormingstrajecten rondom systeemvraagstukken**

Beleidsmedewerkers wijzen op de verschillende visievormingstrajecten waarin gewerkt wordt aan integratie en koppeling van beleidsinspanningen rondom systeemvraagstukken waarbij samenspel van sectoren noodzakelijk wordt geacht. Het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) bijvoorbeeld, bekijkt per sector wat nodig is (industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw) voor de opbouw van een toekomstig energiesysteem (NPE, 2023). Beleidsmedewerkers ervaren het NPE als een waardevol traject dat bijdraagt aan het gesprek over en het ontwikkelen van een langetermijnvisie op het energiesysteem en aan het verbinden van actoren en sectoren specifiek rondom deze doorsnijdende uitdaging. Ook het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) zet een dergelijk proces in beweging. Binnen het NPLW is een narratief ontwikkeld in relatie tot de lokale warmtetransitie, waarom deze van belang is en wat nodig is. Het programma is het resultaat van inspanningen van verschillende ministeries en de uitwerking draagt daarmee ook bij aan afstemming en coördineren van actoren en sectoren in relatie tot de warmtetransitie (NPLW, 2023). Beleidsmedewerkers beschouwen dergelijke programma’s als belangrijke processen om méér duidelijkheid te ontwikkelen over een gedeelde richting over systeemvraagstukken.

Dergelijke visievormingsprocessen en programmastructuren rondom systeemvraagstukken ondersteunen het richtinggevend vermogen: ze zetten de eerste contouren van een gedeelde richting uit en faciliteren de ontwikkeling van samenhang en integratie over verschillende sectoren heen.

### **Bestaande visies en visievormingstrajecten bieden nog onvoldoende houvast**

Ondanks goede voorbeelden zoals de visievormingstrajecten zoals het NPE en het NPLW missen beleidsmedewerkers houvast om meer in samenhang – tussen sectoren onderling – samen te werken aan de klimaatopgave. Er ontbreekt een doorleefd, gedeeld en overkoepelend verhaal waarin de verschillende transitiepaden en bijbehorende systeemvraagstukken een plek hebben en met elkaar in verbinding worden gebracht. Zo'n verhaal biedt houvast omdat de duidelijkheid verschaft over wie met welk stukje van de puzzel bezig is, wat wederzijdse afhankelijkheden zijn en welke keuzes er dienen te worden gemaakt omtrent prioritering. Doordat de emissiereductie opgave op de voorgrond staat en sectoraal is belegd, zijn sectoren vooral bezig om sectorale doelen te halen. Het ontbreken van een doorleefd gedeeld verhaal maakt het lastig voor beleidsmedewerkers om de sectorale grenzen te ontstijgen en in samenhang te werken aan de klimaatopgave. Eveneens maakt de afwezigheid van zo'n verhaal het ook lastig om te communiceren over het klimaatbeleid naar de samenleving toe.

### **Samenwerken is nog niet verankerd in de werkcultuur**

Middels het inrichten van kwartaaloverleggen tussen het coördinerend ministerie EZK, de vakinhoudelijke departementen en de uitvoeringsoverleggen is ingezet op het verstevigen van de regierol en interdepartementale coördinatie binnen de Rijksoverheid. Onderlinge afstemming vindt ook plaats wanneer er sprake is van urgente problemen. Daarnaast treffen beleidsmedewerkers elkaar *ad hoc* of toevalligerwijs, waarna er mogelijke vervolgesprekken plaatsvinden. Maar, hoewel interdepartementale afstemming en coördinatie dus (deels) structureel plaatsvindt, leidt dit nog niet tot een werkcultuur waarin samenwerken aan de gedeelde opgave vanzelfsprekend is. Beleidsmedewerkers ervaren dat ze wel 'samen zitten, maar niet samenwerken' omdat voor ieder de focus ligt op de eigen sectorale taken. Cultuurverschillen tussen ministeries spelen daarin ook een rol, maar vaak is er niet de tijd om elkaars taal en werkwijzen goed te leren kennen om vanuit daar effectiever samen te werken. Ook viel op dat tijdens de casusstudies meermaals werd genoemd dat medewerkers van het Ministerie van Financiën in het bijzonder onontvankelijk zijn voor interdepartementaal contact. Dit tot grote frustratie van de beleidsmedewerkers van andere departementen die zich bezighouden met transitieopgaven, omdat Financiën vaak een belangrijke rol speelt in het borgen van randvoorwaarden voor 'hun' transities, zoals het aanpassen van belastingtarieven of andere economische structuren.

Kortom, het systematisch verbinden, afstemmen, en elkaar ondersteunen in en met beleidsplannen voor klimaatbeleid komt nog nauwelijks tot stand. Gevolgen zijn dat systeemvraagstukken pas (te) laat worden opgemerkt, dat ontwikkelde beleidsmaatregelen vanuit verschillende sectoren niet met elkaar in verband worden gebracht of op elkaar worden afgestemd, en in sommige gevallen dat beleidsmaatregelen vanuit verschillende sectoren elkaar tegenwerken.

---

### **Voorbeeldkader 2.2 Richtinggevend vermogen in de beleidspraktijk**

Random netcongestie (casus *Netcapaciteit*) wordt op dit moment hard gewerkt aan visievorming (o.a. via het NPE). Niettemin vinden beleidsmedewerkers dat dit traject, op dit moment, nog onvoldoende houvast biedt voor de route naar een toekomstbestendig elektriciteitsnet. Daarnaast vinden beleidsmedewerkers het moeilijk om in de beleidspraktijk synergiën en trade-offs tussen sectorale doelen en beleid bij elkaar aan te kaarten of te agenderen. Zo lukt het medewerkers bij LNV bijvoorbeeld moeilijk om de afbouw van de WKK-flex functie in de glastuinbouw geagendeerd

te krijgen bij EZK, terwijl deze afbouw belangrijke consequenties kan hebben voor de flexibiliteit van het netwerk.

In de casus *Warmtetransitie* komen soortgelijke verhalen naar boven. Er is van alles in beweging om duidelijker richting uit te zetten, onder andere in gezamenlijke visievormingstrajecten (zoals het NPLW). Maar ook in dit geval ervaren beleidsmedewerkers nog weinig samenhang in het beleid. Het beleid rondom de lokale warmtetransitie is belegd bij EZK en BZK. Beleidsmedewerkers van andere departementen geven aan niet altijd goed bekend te zijn met het bestaande beleid en visies rondom de lokale warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Daardoor zijn beleid en visies over departementen heen niet altijd goed op elkaar afgestemd. Zo leven bijvoorbeeld verschillende beelden over de rol van de hybride warmtepomp in de warmtetransitie: vanuit het NPE en vanuit RVO wordt de warmtepomp niet beschouwd als eindoplossing, maar BZK ziet deze juist als 'een geschikte non lock-in tussenoplossing, en in sommige gevallen ook een eindoplossing'. Dit illustreert hoe afstemming ontbreekt. Dat zit mogelijk de wijkaanpak in de weg, omdat dergelijk uiteenlopende beelden verwarring scheppen bij bedrijven en bewoners.

Het gebrek aan afstemming tussen departementen wordt ook aangekaart in de casus *Sturen op randvoorwaarden*. Werken over sectorgrenzen wordt als moeilijk ervaren en deelnemers geven aan dat het lastig is zicht te krijgen op waar anderen, in andere afdelingen, departementen, etc. mee bezig zijn. Dat leidt ertoe dat beleidsmedewerkers het gevoel hebben dat er geen duidelijk zicht is op 'het geheel': 'wie doet wat en waar? Welke randvoorwaarden zijn voor welke transitieopgaven belangrijk? Hoe vinden we elkaar? Arbeidskrachten en scholing zijn bijvoorbeeld cruciaal voor het slagen van de energietransitie, maar hierop sturen ligt binnen de invloedssfeer van OCW en niet direct bij EZK. Die versnippering van verantwoordelijkheden vraagt om goede afstemming over departementen heen, die vooralsnog ontbreekt. Specifiek voor deze casus geldt daarnaast ook dat het richtinggevend vermogen gemist wordt in relatie tot het sturen op afbouw. Daar missen beleidsmedewerkers een duidelijke politiek-bestuurlijke visie om het sturen op afbouw aan te verbinden en te verantwoorden. Deelnemers verwijzen bijvoorbeeld naar de noodzaak van en tegelijkertijd het uitblijven van een toekomstbeeld zonder intensieve landbouw.

In alle casusstudies werd interdepartementale afstemming geproblematiseerd. Opvallend was daarbij dat het Ministerie van Financiën (FIN) regelmatig werd benoemd als departement waar lastig contact mee te krijgen is, terwijl Financiën wel een bepalende stem heeft vanwege haar regulerende macht. Zo hebben beleidsmedewerkers bijvoorbeeld behoefte aan afstemming met FIN over de afbouw van het degressieve belastingtarief op energie (zodat grootverbruik van fossiele brandstoffen onaantrekkelijker wordt), maar dit gesprek komt niet van de grond. Voor deelname aan de casusstudies is FIN meermaals benaderd door het PBL/VU team en door EZK directie Klimaat. FIN zag af van deelname vanwege gebrek aan tijd en capaciteit.

Uit de verkennende sectoranalyses komen leervragen naar voren die illustreren hoe weerbarstig de uitdagingen zijn die sectoren ervaren. Hoewel deze leervragen per sector zijn opgehaald, geven ze uitdrukking aan een breder vraagstuk rond het werken aan richtinggevend vermogen. In de sectoranalyse Landbouw en landgebruik is het coördinatievraagstuk uitgelicht:

*Hoe kan steviger ingezet worden op eenduidig en samenhangend beleid 'on the ground' terwijl 1) de mate van detail van sectoraal beleid leidt tot wrijving en spanning in de uitvoeringspraktijk en 2) verschillende bestuurslagen en departementen naar elkaar wijzen in plaats van samenwerken?*

## 2.1.2 Sectorale inrichting bemoeilijkt richtinggevend vermogen

De evaluatie op de sturingscondities voor richtinggevend vermogen – actieve inzet op langetermijnvisievorming en actief afstemmen in het licht van deze visies – laat zien dat eerste stappen worden gezet. Maar deze bieden nog onvoldoende houvast aan beleidsmedewerkers om gezamenlijk en in samenhang te werken aan de transformatie richting klimaatneutraliteit 2050. Ondanks brede erkenning dat méér samenhang en afstemming en gezamenlijke visievorming belangrijk zijn voor de (daad)kracht van het klimaatbeleid, lukt het beleidsmedewerkers nog niet goed om deze processen ook prioriteit te geven.

De beleidspraktijk is sectoraal ingericht waardoor het richtinggevend vermogen onvoldoende uit de verf komt. Het is gebruikelijk om systeemvraagstukken in het klimaatbeleid sectoraal aan te vliegen, zoals de vraagstukken opgeworpen in het huidige Klimaatplan. Vooropgesteld, de klimaatopgave opknippen in sectorale emissiereductiedoelstellingen, inclusief sectorale verantwoordingsmechanismen op de voortgang en bijbehorende kennisinfrastructuur, heeft vruchten afgeworpen. Dit is zichtbaar in de beweging die op gang is gebracht met betrekking tot het reduceren van uitstoot en de overgang naar duurzame energie. Het verdelen en begrenzen van complexe opgaven als het klimaatbeleid is ook noodzakelijk om deze behapbaar te maken en te managen. Bovendien sluit de verdeling in sectoren aan bij reeds bestaande organisatiestructuren en expertise, ten voordele van de slagkracht van het beleid.

### **Sturen vanuit samenhang is nog onvoldoende verankerd**

De sectorale inrichting dreigt oog voor de samenhang tussen verschillende transitie binnen het klimaatbeleid te verdrücken. Dit brengt verschillende risico's met zich mee. Zo kan dit leiden tot lock-ins, die ontstaan doordat beleid optimaliseert op bestaande systemen via inzet op sectorale kosteneffectieve en technologische maatregelen, in plaats van dat beleid zich vanuit samenhang richt op grootschalige systeemtransformatie die noodzakelijk is voor de klimaatopgave (AWTI, 2023). Daarnaast is er een risico dat de sectorale focus leidt tot contraproductief beleid omdat sectoren concurreren om dezelfde middelen (netaansluitingen of arbeidskrachten) of andere uitgangspunten hanteren. De sectorale inrichting en de verantwoording op voortgang van sectorale doelen maken dat in de beleidspraktijk sectorale taken altijd urgentie hebben en voorrang krijgen. Dat werkt een 'eigen sector eerst-mentaliteit' in de hand, waarbij geldt dat het halen van sectorale doelen boven alles gaat. Hierdoor raakt de gedeelde opgave en daarbij behorende transitie – die bij uitstek sectoroverstijgend zijn – uit het vizier (WKR, 2023). Bovendien hebben sectoren elkaar nodig omdat de één de randvoorwaarden schept voor de ander en omdat ze aanspraak maken op dezelfde randvoorwaarden en elkaar dus zo mogelijk tegenwerken. Zo zijn er gespecialiseerde arbeidskrachten en technici nodig om allerlei investeringen voor de energietransitie mogelijk te maken – aanleg van zonne- en windparken, isolatie van woningen, overgang naar elektrisch vervoer – en vergt dit tijdige aandacht voor (om)scholing van jongeren en andere werkenden, en het in samenhang keuzes maken voor prioritering van investeringen (Weterings et al., 2023). Tenslotte is er een risico op blinde vlekken wanneer de verantwoordelijkheid voor systeemvraagstukken die grenzen van sectoren overstijgen niet is belegd, zoals het geval was bij het tijdig voorzien in de benodigde elektriciteitsnetten voor de transitie, waardoor ze tussen wal en schip vallen en vanuit daar een steeds groter probleem kunnen worden voor meerdere sectoren tegelijkertijd (netcongestie).

De maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving voltrekt zich niet binnen de grenzen van sectoren. Bij uitstek zijn transitie grensoverstijgend en verweven met elkaar. De sectorale inrichting beperkt het richtinggevend vermogen van het klimaatbeleid omdat verbindende acties tussen beleidsdirecties minder centraal staan in taken en werkzaamheden van

beleidsmedewerkers, terwijl die noodzakelijk zijn om de samenhang te borgen. Omdat de sectorale inrichting het fundament van het klimaatbeleid betreft, schieten ‘zachte’ oplossingen te kort die beleidsmedewerkers aanmoedigen om eens over hun sectorale grens te gaan kijken. Ook (tijdelijke) interdepartementale werkgroepen die zich richten op acute sectoroverstijgende kwesties (zoals het toekomstig energiesysteem) zijn, hoewel noodzakelijk, niet afdoende om samenhang en samenwerking te borgen en lock-ins, blinde vlekken en contraproductief beleid op tijd te identificeren en ondervangen. Zolang er niet structureel en systematisch wordt gestuurd op het borgen van het overkoepelende verhaal, samenhang en samenwerking in de organisatie en cultuur van departementen, blijft het lastig om het richtinggevend vermogen in het beleid te ontwikkelen. Tegelijkertijd is het ook niet zo dat de sectorale insteek los moet worden gelaten – integendeel, dat zou het kind met het badwater weggooien. Door de sectorale inrichting te beschouwen vanuit een ‘systeemblik’ op het klimaatbeleid, kan meer regie komen op het borgen van de samenhang van het klimaatbeleid en de daarbij behorende transities.

## 2.2 Inzet op adaptief vermogen

De transformatie naar een klimaatneutraal Nederland is een complex en onzeker proces, onderhevig aan sociale, (geo)politieke, technologische ontwikkelingen en veranderingen waarvan we weten dat ze zullen plaatsvinden, maar waarvan aard, richting en impact niet te voorspellen zijn. Dergelijke ontwikkelingen en fundamentele onzekerheden en daarmee gepaard gaande risico’s zullen zich ook in de toekomst blijven voordoen. Dat vraagt om flexibel en adaptief beleid. Bijsturing vindt veelvuldig plaats om beleidsplannen en -acties te herijken op de steeds veranderende wereld, waarover steeds nieuwe kennis beschikbaar komt. In onderstaande tekstkader 2.3 wordt het belang van flexibiliteit en adaptiviteit in beleid onderschreven.

### **Interviewkader 2.3 *Waarom adaptief vermogen nodig is: “Een overheid die beleid bijstuurt”***

In het programma ‘Wat houdt ons tegen?’ van HUMAN zoeken journalist en schrijver Jeroen Smit en klimaatjournalisten Jaap Tielbeke en Daphné Dupont-Nivet uit wat nodig is om ‘écht te verduurzamen’. Een thema dat aanbod kwam ging over de rol van grote bedrijven. Wij zijn in gesprek gegaan met zo’n bedrijf, met de directeur Duurzaamheid van een grote winkelketen. In dit gesprek kwam het belang van adaptief vermogen bij overheden ter sprake. De directeur begrijpt dat beleid maken op de complexe thema’s van het klimaatbeleid uitdagend kan zijn en dat er veel onvoorspelbaarheid is. Daarom is het volgens haar des te belangrijker dat er gaandeweg wordt bijgestuurd.

Om adaptief te kunnen werken is feedback vanuit de praktijk over hoe het beleid uitwerkt nodig, benadrukt zij. Als winkels bijvoorbeeld willen overstappen naar gerecyclede vezels voor een circulaire textielketen, moeten ze 15% importbelasting betalen. Terwijl niet-gerecyclede vezels veel goedkoper gekocht en geïmporteerd kunnen worden. Dat is niet haalbaar voor elk bedrijf. Het helpt als de overheid een gelijk speelveld verzorgt voor bedrijven die willen verduurzamen. Ook is het belangrijk dat overheid en bedrijven met elkaar in gesprek te blijven als beleid in uitvoering is gegaan. Gebeurt dit niet, dan blijven onbedoelde negatieve gevolgen van beleid buiten beeld. Het beleid tegen wegwerpplastic, bijvoorbeeld, leidde tot een opkomst van alternatieve producten die vaak nog niet veilig (genoeg) waren. De winkelketen staat dan voor het dilemma, blijft ons schap leeg of leggen we die alternatieven toch in onze winkel? Het beleid en de wet- en regelgeving vormen het huis waarbinnen bedrijven kunnen opereren. ‘Als je wilt dat we naar een andere economie gaan, is dus een ander huis nodig.’



Bijsturen en aanpassen vereist *adaptief vermogen*: het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, evenals op nieuwe inzichten en kansen, met steeds de lange-termijnpoging in het vizier. We onderscheiden de volgende sturingscondities voor adaptief vermogen (gebaseerd op Nabielek et al., 2023):

- **Flexibiliteit en adaptiviteit inbouwen in beleid:** Is voldoende ruimte ingebouwd voor flexibiliteit in het beleid zodat kan worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door ingebouwde momenten van herijking?
- **Inzet op leren en experimenteren:** Is het mogelijk om te experimenteren om zo nieuwe inzichten over de werking van beleid op te doen? Bijvoorbeeld door het organiseren van feedback over hoe het beleid uitwerkt in de uitvoeringspraktijk en inzet op monitoring en evaluatie.
- **Aandacht voor leercultuur:** Is er balans tussen leren en verantwoorden? Is er binnen het beleid voldoende tijd en ruimte voor leren en reflecteren naar aanleiding van interne en externe ontwikkelingen en nieuwe inzichten? Wordt er zowel kennis ontsloten over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid (*doen we de dingen goed?* - eerste orde leren) én wordt er geleerd over de inrichting en de doelen van het beleid in het licht van de opgave (*doen we de goede dingen?* - tweede orde leren)?

### 2.2.1 Signalen uit de beleidspraktijk

Hoe werken beleidsmedewerkers op dit moment aan het adaptief vermogen in het klimaatbeleid? Uit de casusstudies en sectoranalyses komen zes signalen naar voren over de wijze waarop dit vermogen wordt ontwikkeld in de beleidspraktijk.

#### **Leren en herijken is vast onderdeel van beleidstrajecten**

In het klimaatbeleid zijn herijkingsmomenten ingebouwd op verschillende beleidstrajecten. Op strategisch niveau is de cyclus van herijking op de klimaatopgave in de Klimaatwet vastgelegd. Dit vindt plaats via een vijfjarige herziening van het klimaatplan, tweejaarlijkse bijstelling van het beleid, en jaarlijkse bijsturing van de uitvoering via een klimaatnota. Herijking zit ook ingebouwd in sommige beleidsmaatregelen van het klimaatbeleid, zoals in de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE++). Deze regeling wordt steeds periodiek (meestal jaarlijks) opengesteld voor een bepaalde periode en vervolgens geëvalueerd en indien nodig herijkt. Beleidsmedewerkers zien ook in het NPE aandacht voor herijking om de verdere uitwerking van het programma te ondersteunen.

#### **Jaarlijkse herijking met KEV en Dashboard Klimaatbeleid**

Als basis voor de jaarlijkse herijking van het klimaatbeleid zijn de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) en het Dashboard Klimaatbeleid belangrijke bronnen (EZK, 2020). De evaluatie en monitor bieden inzicht in de voortgang van het klimaatbeleid en hoe het beleid van de verschillende sectoren bijdraagt aan het realiseren van klimaatneutraliteit in 2050. In de KEV schetst het PBL de ontwikkelingen van de broeikasgasemissies en het energiesysteem in Nederland in het verleden, het heden en de toekomst. De KEV evalueert de (potentiële) bijdrage van het nationale klimaat- en energiebeleid aan broeikasgasemissiereductie (PBL et al., 2023). Het Dashboard Klimaatbeleid monitort daarnaast ook onderliggende beleidsinspanningen en een aantal randvoorwaarden die

knelpunten en kansen rond de voortgang op de emissiereductieopgave in beeld brengen.<sup>2</sup> Voorbeelden van deze indicatoren zijn: verbruik van energie en gas, aandeel hernieuwbare energiebronnen, aandeel duurzame vormen van mobiliteit, aantal verkochte koolstofcertificaten en de verdeling van energielabels.

Deze monitor- en evaluatie-instrumenten en verkenningen zorgen ervoor dat systematisch kennis wordt opgehaald over de voortgang van het beleid. Beleidsmedewerkers geven aan dat deze kennis ook wordt benut om beleid verder aan te passen of aan te scherpen om de doelen voor broeikasreductie verder binnen bereik te brengen. Daarmee zet het huidige beleid in op eerste orde leren, namelijk: feedback op de inzet van het huidige beleid (en het potentieel van gepland beleid) wordt benut ten behoeve van het aanpassen van beleid binnen de gestelde doelen en kaders.

### **De bestaande kennisinfrastructuur is onoverzichtelijk en ontoereikend**

Het klimaatbeleid kenmerkt zich als een zeer kennisintensieve beleidspraktijk; er vindt veel monitoring en evaluatie plaats en er wordt veel onderzoek uitgezet naar kennisorganisaties. Niettemin ervaren beleidsmedewerkers deze kennisbasis als onoverzichtelijk en ontoereikend. Er circuleert veel kennis en informatie, maar hier overzicht in krijgen is moeilijk door het ontbreken van een gedeelde kennisinfrastructuur tussen departementen. Hierdoor is het onduidelijk waar welke kennis (en bij wie) zich bevindt. Bovendien verhuizen ambtenaren ook geregeld van departement, waardoor inhoudelijke vakkennis meeverhuist. Er is behoefte aan kennisuitwisseling over de wisselwerking tussen beleidsinzet in de ene sector en het versterkende of tegenwerkende effect daarvan op een andere sector. Dit alles leidt ertoe dat beleidsmedewerkers weinig houvast ervaren om beleid te maken op sectoroverstijgende kwesties en vanuit samenhang.

### **Feedbackloops met uitvoeringspraktijk zijn niet systematisch ingebouwd**

De bestaande monitorings- en evaluatiestructuren dragen bij aan eerste orde leren (over voortgang op de doelen). Tweede orde leren (over de huidige inrichting en de gestelde doelen vanuit de opgave) is niet verankerd in het klimaatbeleid.<sup>3</sup> Tweede orde leren wordt gevoed door kennis over hoe het beleid uitwerkt in de uitvoeringspraktijk en bij de doelgroepen van het beleid. Door de urgentie voor beleidsontwikkeling voelen beleidsmedewerkers weinig tijd en ruimte om deze kennis te vergaren, bijvoorbeeld door de boer op te gaan en te horen of beleid wel zo uitwerkt als de bedoeling was, en welke aanpassingen eventueel nodig zijn. Zij ervaren dit als 'nazorg' waarvoor geen tijd is, terwijl feedback uit de uitvoeringspraktijk verdiepend inzicht biedt in waarom beleid wel (of niet) werkt (of kan werken) zoals de intentie was. Beleidsinspanningen zijn door het gebrek aan tweede orde leren mogelijk minder effectief omdat blinde vlekken, lock-ins en contraproductief beleid te laat worden gesignaleerd.

### **Leren is reactief en incidenteel, in plaats van anticiperend en structureel**

Voor stilstaan en reflecteren op de opgave is op dit moment nog weinig ruimte en tijd, zo ervaren beleidsmedewerkers in het klimaatbeleid. 'Snelheid boven alles, reflectie komt later' is het adagium. Ook geven beleidsmedewerkers aan dat er eigenlijk geen tijd is om uit te zoomen op de opgave en elkaar de tweede orde vraag stellen *doen we nog wel de goede dingen?* De lerende evaluatie gaf

---

<sup>2</sup> Zie [www.dashboardklimaatbeleid.nl](http://www.dashboardklimaatbeleid.nl)

<sup>3</sup> Overigens is het verzoek om de Lerende evaluatie Klimaatbeleid een duidelijk initiatief om tweede orde leren op gang te brengen.

gelegenheid dat wel te doen, maar bracht daarmee ook naar boven dat de werksessies binnen de lerende evaluatie in dat opzicht uniek zijn, omdat er verder weinig aandacht voor is. De urgentie voor de 2030 doelen en de taakgerichte beleidspraktijk maken het moeilijk om tijd voor leren en reflecteren op de agenda's te houden. Het gevolg hiervan is dat leren meer reactief gebeurt: wanneer zich problemen voordoen bijvoorbeeld, die acuut moeten worden opgelost. Dit soort probleemoplossend leren is nodig, maar om de lange termijn te bewaken is meer anticiperend en structureel leren ook noodzakelijk.

### **Meer afrekencultuur dan leercultuur**

Beleidsmedewerkers zien het belang van een leercultuur voor het sturen op transities. Ze realiseren zich dat transities zich lastig laten voorspelen, en dat een zekere mate van risico's nemen en acceptatie van onzekerheden noodzakelijk is. Een leercultuur vraagt om politieke tolerantie voor tegenvallende of anders dan verwachte effecten van beleid. Door zulke lessen niet als risico of als falen te beschouwen, maar als onvermijdelijk en als noodzakelijk om het systeem zo beter te begrijpen, om ervan te kunnen leren en het beleid bij te sturen. Beleidsmedewerkers geven aan dat dit gedachtegoed moeilijk voet aan de grond vindt: tegenvallende resultaten worden al snel gezien als mislukt beleid. Daarnaast is er het risico dat in de politieke en/of publieke beeldvorming bijsturing wordt beschouwd als inconsistent of onbetrouwbaar beleid – al dan niet uitvergroot door de media –, waardoor aanpassingen moeilijk te verantwoorden zijn richting politiek en samenleving.

### **Voorbeeldkader 2.4 Adaptief vermogen in de beleidspraktijk**

Uit de casus *Netcapaciteit* komt naar voren dat er wel aandacht is voor adaptiviteit en bijsturen (zoals in de Outlook Energiesysteem 2050) maar dat dit ook beperkt mogelijk is door de beperkte beschikbaarheid van kennis en informatie. Dat heeft deels te maken met onzekerheid en ontwikkelingen in het 'veld' ('kennis is snel achterhaald'), maar ook met het gegeven dat sectorale kennis en informatie niet altijd bruikbaar zijn voor beleidsvorming rondom netcapaciteit. Er is dus wel kennis, maar die kennis is niet goed in te koppelen aan de kennisstroom die nodig is voor het vraagstuk rondom netcapaciteit. De kennisinfrastructuur is voornamelijk sectoraal ingericht. Beleidsmedewerkers geven aan dat er ook geen goede koppeling is aan kennis vanuit de praktijk: de netbeheerders. De huidige benchmarking werkt behoudende keuzes en risicomijding bij netbeheerders in de hand.

Ook in de casus *Warmtetransitie* wordt gewezen op het ontbreken van 'nuttige' kennis. Alhoewel veel gemonitord wordt, bieden de kennis en inzichten uit deze monitoring niet altijd het nodige houvast. Om goed bij te kunnen sturen, hebben deelnemers behoefte aan meer kennis over *waarom* beleid werkt of niet, dan alleen kennis over of het beleid het beoogde effect sorteert. Daarmee verliest beleid ook verbinding met uitwerking in de praktijk. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat wordt aangehaald als illustratie voor de beperkte tijd en ruimte die genomen wordt voor reflectie en analyse over onder andere de waaromvraag. Het IBO is door deelnemers ervaren als een 'niet transparante snelkookpan' met onvoldoende tijd voor leren en reflectie en onvoldoende oog voor leren van de praktijk.

In de casus *Sturen op randvoorwaarden* wordt eveneens uitdrukking gegeven aan de beperkte tijd en ruimte die er is om te leren van onderwerpen die nu spelen. De achterliggende vraag die speelt is hoe de overheid zo goed mogelijk kan sturen op grote maatschappelijke opgaven. Er is behoefte aan het delen en implementeren van transitie-kennis, het investeren in overkoepelende studies en

het opstellen van actieagenda's (zoals het traject richting het NPE) om in het dagelijks werk na te kunnen denken over 2050 en te reflecteren op de huidige inzet daarheen.

Uit de verkennende sectoranalyses komen leervragen naar voren die illustreren hoe weerbarstig de uitdagingen zijn die sectoren ervaren. Hoewel deze leervragen per sector zijn opgehaald, geven ze uitdrukking aan een breder vraagstuk rond het werken aan adaptief vermogen. In de sectoranalyse Gebouwde omgeving is het leervraagstuk uitgelicht:

*Hoe kan een lerend beleidssysteem worden vormgegeven, waarin steeds ruimte bestaat voor monitoring van en reflectie op doeltreffendheid en neveneffecten, terwijl dit niet ten koste kan gaan van daadkracht en tempo?*

### 2.2.2 Rationele benadering beperkt adaptief vermogen

De evaluatie op de sturingscondities voor adaptief vermogen – flexibiliteit en adaptiviteit, een lerende en experimentele aanpak van beleid en een leercultuur – laat zien dat het klimaatbeleid tot op zekere hoogte adaptief is ingericht, dat wil zeggen: er zijn herijkingsmomenten ingebouwd waarop bijsturing plaats kan vinden. Maar wat opvalt is dat de kennisinfrastructuur om dit te doen hoofdzakelijk leunt op eerste orde kennis, en dat tweede orde kennis beperkt wordt ontwikkeld, ontsloten en moeilijk ingebed raakt, én dat een verantwoordingscultuur domineert. Hoe valt dit te verklaren?

Monitoring en evaluatie richt zich vooral op het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van sectorale beleidsinstrumenten. Dit draagt bij aan inzicht in hoe beleidsinstrumenten te optimaliseren zijn op het realiseren van sectorale doelstellingen. Het feedbackmechanisme gaat uit van het adagium 'meten is weten'. Het klimaatbeleid kenmerkt zich door een rationele benadering van leren met technisch-economische kennis als bron voor herijking en bijsturing. Deze rationele benadering van leren, gericht op inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid, is illustratief voor én ondersteunend aan de enorm gevoelde urgentie bij het behalen van de sectorale emissiereductiedoelstellingen, zowel politiek als in de beleidspraktijk.

#### **Voortgang op sectorale doelen heeft de bovenhand op voortgang op de transitieopgave**

Een uitsluitend rationele benadering van de klimaatopgave brengt risico's met zich mee die we ook terugzien in de beleidspraktijk. Zo draagt een te nauwe focus op voortgang op sectorale beleidsdoelen bij aan een afrekencultuur. Doordat de verantwoording is gekoppeld aan de begrotingscyclus wordt deze afrekencultuur in de hand gewerkt. Beleid dat slecht 'scoort' op doelmatig- en doeltreffendheid wordt dan als falen beschouwd, in plaats van als een neutrale ontwikkeling waarvan geleerd kan worden. Het gevolg is dat beleidsmedewerkers werken om de rust te bewaken op een dossier en risicomijdend gaan werken, waarbij méér kennis en informatie als oplossing wordt beschouwd om onzekerheden uit het beleid weg te rationaliseren en risico's te beperken. De rationele benadering veronderstelt immers dat problemen volledig te kennen en te managen zijn, dat complexe problemen behapbaar kunnen worden gemaakt door ze op te splitsen in beheersbare delen, en dat er, mits er maar genoeg onderzoek wordt gedaan, uiteindelijk zekerheid komt over de best te bewandelen route. De hang naar steeds meer kennis zorgt bovendien voor uitstel van keuzes, terwijl voor transitieopgaven geldt dat ze inherent onzeker zijn en de kennis dus nooit toereikend zal zijn om met zekerheid beslissingen te nemen. Met andere woorden, een uitsluitend rationele benadering past slecht bij complexe transitieopgaven die inherent onzeker en in ontwikkeling zijn, en waarvoor juist meer experimenteel en lerend beleid van toepassing is.

Vrijwel nergens stellen ministeries vragen over de wenselijkheid van beleid en worden leerpunten uit evaluaties consequent opgepakt (ARK, 2021), ondanks de poging van het ministerie van Financiën – die een bepalende rol speelt in de verantwoording van beleid en de koppeling met de begrotingscyclus – om beleidsevaluatie meer ten dienste te stellen van het begrijpen van de werking van beleid, zodat er meer geleerd en bijgestuurd kan worden. Deze ‘Operatie Inzicht in Kwaliteit’ resulteerde onder andere in de Strategische Evaluatie Agenda, met als doel meer strategische kennisontsluiting over de effecten van beleid, en een Toolbox beleidsevaluaties als handvat en leidraad voor beleidsmedewerkers (FIN, 2021). In 2021 heeft Financiën de Operatie afgerond en is het aan de departementen zelf om de manier van werken en leercultuur verder te brengen. De evaluatie van de Operatie door de Algemene Rekenkamer toont aan dat, ondanks de toegenomen aandacht, leren van beleid nog niet goed is ingebed in het beleidsproces bij ministeries en dat de aandacht voor leren vaak een maar tijdelijk karakter kent (ARK, 2021).

Het centraal stellen van een rationele benadering voor evalueren en leren in de verantwoordingsstructuur en -cultuur van het klimaatbeleid, en de daar bijhorende focus op doelmatigheid en doeltreffendheid, leidt ertoe dat beleidsmedewerkers vooral gericht zijn op het behalen van sectorale doelen in plaats van meer transformatiegerichte uitkomsten. Bovendien zorgt de overheersende focus op doelmatigheid en doeltreffendheid ook dat er aandacht verloren gaat voor andere criteria die relevant zijn voor transitiebeleid, zoals samenhang, rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid. Adaptief vermogen blijft hierdoor beperkt tot reflectie op voortgang op de sectorale beleidsdoelen, eerder dan op voortgang op de maatschappelijke transformatieopgave. Het klimaatbeleid krijgt daarmee nu vooral het karakter van een ‘tonnenjacht’. Het is voor individuele ambtenaren bijna onmogelijk om hier weerstand aan te bieden, en in te zetten op een monitoring- en evaluatiestructuur die meer past bij transitiebeleid en evenveel aandacht schenkt aan eerste, als tweede orde leren.

## 2.3 Inzet op systeeminnovatief vermogen

Zonder fundamentele systeemveranderingen in het mobiliteits-, energie- en voedselsysteem, kan de transformatie naar een klimaatneutraal Nederland niet slagen. Om deze grote veranderingen te realiseren, is systeeminnovatie in zowel technologisch als sociaal opzicht nodig. Denk aan bedrijventerreinen die hun eigen energie opwekken, bedrijven die flexibeler gebruik maken van energie buiten piekmomenten om en burgers die deelauto's en buurtbatterijen benutten. Wanneer duidelijke alternatieven voor de huidige status quo uitblijven, onder andere door gevestigde belangen, blijven bestaande technologieën de bovenhand voeren, zoals efficiëntere inzet van fossiele brandstof of afvang en opslag van CO<sub>2</sub> uit fossiele bronnen. Meer fundamentele en radicale innovaties komen dan niet of moeilijk tot stand, of krijgen onvoldoende steun, met als gevolg dat systemen optimaliseren in plaats van transformeren. In onderstaande interviewkader 2.5 wordt de noodzaak tot meer fundamentele innovaties geïllustreerd.

### **Interviewkader 2.5 *Waarom fundamentele innovaties nodig zijn: “Een overheid die wet- en regelgeving maakt met een vergezicht voor ogen.”***

Naast de Top van onderop op 6 december 2023 geeft het Nationaal Klimaat Platform ook zichtbaarheid aan geluiden uit de samenleving via webinars, bijvoorbeeld over de toekomst van de agrarische sector. Hoe kun je ook daar zorgen voor verduurzaming sinds het Landbouwakkoord ‘mislukt’ is? Wij zijn in gesprek gegaan met een professional die zich op verschillende manieren

bezighoudt met alternatieve, meer natuurinclusieve, landbouwvormen. In dit gesprek kwam onder andere het belang van fundamentele innovaties naar voren. Hij ziet dat de overheid al stappen onderneemt om boeren die natuurinclusieve landbouwpraktijk (willen) uitvoeren, tegemoet te komen en om drempels om hiermee bezig te zijn, te verlagen – bijvoorbeeld door het verminderen van administratielasten.

Hij merkt echter ook op dat de huidige wet- en regelgeving nog erg gericht is op monoculturen en de hele efficiënte vormen van landbouw waar Nederland bekend om staat. De wet- en regelgeving zou de langetermijndoelen binnen de landbouw, waar ook natuurherstel en het bevorderen van biodiversiteit bij horen, moeten dienen en hiervoor zijn alternatieve vormen van landbouwpraktijken nodig. Om deze praktijken te ondersteunen en de ‘oude’, intensieve landbouwvormen af te bouwen, is het nodig om vanuit het vergezicht van de landbouw te kijken – wat voor landbouw wil je in 2050 in Nederland hebben? – en daarvoor regels en wetten op te stellen. Hij benadrukt hierbij dat natuur en landbouw in veel gevallen samen kunnen gaan zolang de onderliggende doelen (biodiversiteit stimuleren, voedselproductie en natuurherstel) in het oog worden gehouden en samen aangepakt worden. “Gezond eten komt [immers] uit een gezond systeem.”

Inzetten op transformatie vraagt om *systeeminnovatief vermogen*: het vermogen om ruimte te bieden aan maatschappelijke innovaties die relevant zijn voor de langetermijnopgave en om niet-duurzame praktijken en tegenwerkende krachten vanuit de status quo te herkennen en af te bouwen. Dit vraagt tegelijkertijd om het stimuleren van technologische en sociale innovatie (opbouw) en het stimuleren van aanpassen (ombouw) en uitfasen van de (delen van) de status quo (afbouw) zodat er ruimte komt om systeeminnovaties op te schalen. We onderscheiden de volgende sturingscondities voor systeeminnovatief vermogen (gebaseerd op Nabielek et al., 2023):

- **Actief ondersteunen van nieuwe initiatieven of innovaties:** Stimuleert het beleid voldoende opbouw van radicaal andere manieren van denken, doen en organiseren in de maatschappij? Worden veelbelovende alternatieve initiatieven herkend en aangegrepen?
- **Actief om- en afbouwen van niet-duurzame praktijken:** Worden tegenwerkende krachten vanuit de niet-duurzame gevestigde belangen (lobby) voldoende herkend? Is de beleidsmix gericht op de om- én afbouw van niet-duurzame praktijken?

### 2.3.1 Signalen uit de beleidspraktijk

Hoe werken beleidsmedewerkers op dit moment aan systeeminnovatief vermogen in het klimaatbeleid? Uit de casusstudies en sectoranalyses komen vijf signalen naar voren over de wijze waarop dit vermogen zich ontwikkelt.

#### **Beleidsaandacht en instrumentarium voor nieuwe technologieën**

Het beleid zet actief in op de ontwikkeling van nieuwe technologieën op de markt, en tot op heden is dit streven succesvol geweest. Het Wind op Zee-project boekt aanzienlijke vooruitgang, het aandeel elektrische auto's vertoont een gestage groei, en er zijn stappen gezet in de elektrificatie van zowel de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving als de industrie. Onder beleidsmedewerkers is er goed begrip van de onderlinge verbanden tussen stimuleringsmaatregelen binnen het eigen beleidsterrein. Hoewel de sectorale en departementale grenzen soms in de weg zitten (zoals eerder besproken), wordt actief ingezet op het afstemmen van diverse prikkels, optimaliseren van subsidiemiddelen en waarborgen van de betaalbaarheid van nieuwe vormen van energievoorziening. Deze inspanningen getuigen van een doelgerichte aanpak om de transitie naar duurzamere energiebronnen te bevorderen en tegelijkertijd economische haalbaarheid te waarborgen.

### **Bereidwilligheid om innovatie transformatiegericht te benaderen**

In het klimaatbeleid wordt actief nagedacht over hoe beleid, en in het specifiek innovatiebeleid, meer transformatiegericht gemaakt kan worden. Beleidsmedewerkers benoemen dat zorgvuldige afwegingen nodig zijn om keuzes te maken over innovaties voor grootschalige transformatie: welke innovaties zijn het meest ‘kansrijk’? Op welke randvoorwaarden is sturing nodig om deze innovaties aan te moedigen? Het bewustzijn is groot dat een krachtige inzet op meer radicale innovaties ook een andere manier van doen, werken en organiseren vraagt binnen de rijksoverheid zelf. Het besef dat de overheid intrinsiek deel uitmaakt van het systeem en daarmee ook zelf een rol speelt bij het in stand houden van niet-duurzame praktijken leidt tot bereidwilligheid om hiermee aan de slag te gaan. Dit besef is een belangrijke eerste stap om het systeeminnovatief vermogen verder te ontplooiën.

### **Nadruk op technologische innovatie**

In het huidige klimaatbeleid ligt de nadruk overwegend op het bevorderen van markten voor specifieke technologieën. Door de focus op emissiereductie gaat het dan met name om innovaties die CO<sub>2</sub>-uitstoot helpen verminderen zoals efficiëntere inzet van fossiele brandstof of afvang en opslag van CO<sub>2</sub> uit fossiele bronnen. Dit helpt om broeikasgasreductie te realiseren binnen de mogelijkheden van bestaande systemen en dergelijke innovaties beslaan dan ook incrementele veranderingen die huidige systemen optimaliseren. Daarnaast is er aandacht voor nieuwe(re) technologieën (opbouw), zoals het maken van groene waterstof of synthetische brandstoffen, en het opschalen en institutionaliseren daarvan. Voor veel van deze innovaties geldt dat ze nog in de kinderschoenen staan en dat het onzeker is hoe ze kunnen worden ingepast in het toekomstig energiesysteem.

### **Kleinere, lokale initiatieven blijven buiten beeld**

De nadruk op technologische innovatie en optimalisatie komt mede voort uit de sterke positie van gevestigde partijen; fundamentele veranderingen zijn vaak niet in hun belang. Grote marktspelers hebben eerder de middelen voor technologische innovatie en bieden zo weerstand tegen transformatie. De beleidsmedewerkers geven aan dit deels ten koste gaat van kleinere, vaak lokale initiatieven, ondanks hun potentieel voor meer radicale innovaties. Hoewel kleinere bottom-up initiatieven (soms) wel op het netvlies staan van beleidsmedewerkers, geven beleidsmedewerkers aan dat het hen aan handelingsrepertoire en instrumentarium ontbreekt om hier goed op in te spelen om dergelijke initiatieven te ondersteunen en mogelijk op te schalen – dat wil zeggen, de toepassing ervan op groter schaalniveau te doen plaatsvinden en te institutionaliseren.

## **Voorbeeldkader 2.6 Systeeminnovatief vermogen in de beleidspraktijk**

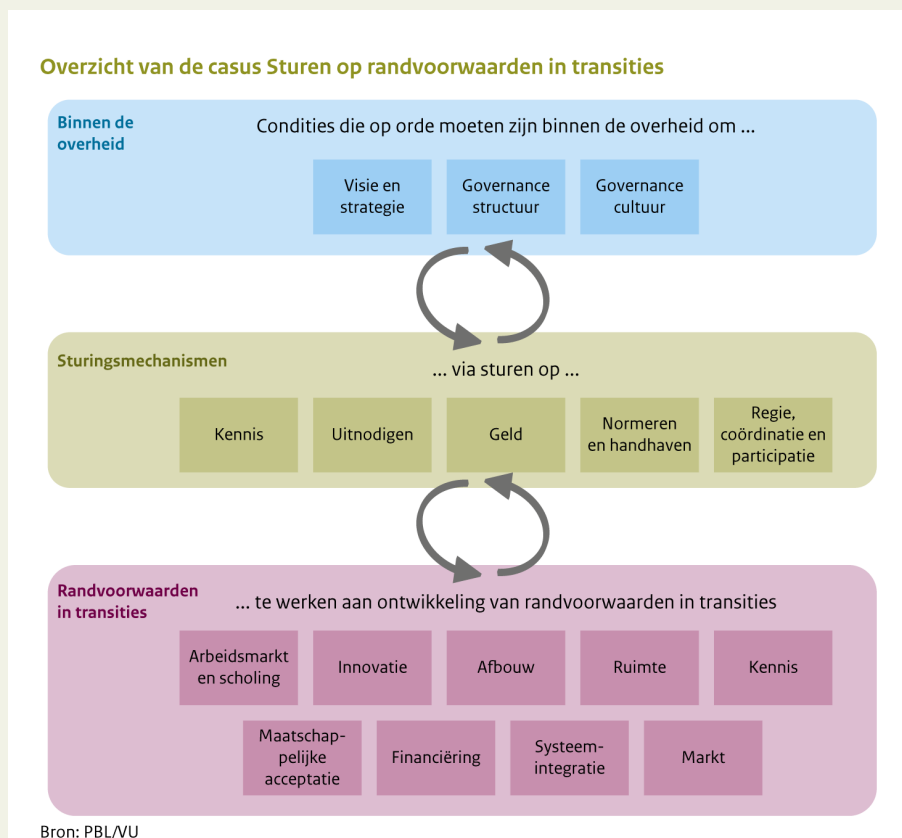
Systeeminnovatief vermogen gaat enerzijds over de vraag in welke mate het huidige klimaatbeleid opbouw van fundamentele systeeminnovaties stimuleert en anderzijds over de vraag in welke mate ook gewerkt wordt aan de destabilisering van niet-duurzame praktijken. In alle casussen komt aan de orde dat er aandacht is voor het stimuleren van innovaties – vooral technologische innovaties. Beleidsmedewerkers geven aan dat ze worstelen met het stimuleren van sociale innovaties – veranderen van ‘het normaal’ in de samenleving – en dat het huidige beleid daar nog onvoldoende op inzet.

In de *casus Netcapaciteit* geven beleidsmedewerkers aan dat het beleid nog een slag te maken heeft wat betreft het stimuleren van het anders denken en doen van burgers, bedrijven en industrie in relatie tot energiegebruik. Beleidsmedewerkers geven aan dat het ‘sturen’ op flexibel gebruik van

energie door burgers, bedrijven en industrie noodzakelijk zal zijn om netcongestie te voorkomen – tegelijkertijd wordt hier nog weinig actief op ingezet met bijvoorbeeld fiscale regelingen.

In de *casus Warmtetransitie* wordt aangekaart dat het aanhaken op of ondersteunen van lokale bottom-up innovaties – zoals boeren als potentiële lokale elektriciteitsproducenten, lokale energie-hubs op bedrijventerreinen – nu niet optimaal gebeurt. Ongunstige regelingen zitten in de weg en beperken dergelijke innovaties, eerder dan ze te stimuleren. Daarnaast geven beleidsmedewerkers aan dat duidelijke afwegingskaders om innovaties te beoordelen in relatie tot bijdrage aan de klimaatdoelen ook ontbreken: welke innovaties moeten maximaal gefaciliteerd worden en welke niet? En hoe om te gaan met de criteria voor staatssteun?

Figuur 2.3





In de *casus Sturen op randvoorwaarden* wordt benoemd dat er wel gestuurd wordt op innovatie, maar dat tegelijkertijd de vraag leeft hoe dat beter te agenderen. De vraag ging daarbij niet zozeer over óf innovaties voldoende worden gestimuleerd, maar ook over de vraag of binnen de overheid de condities wel op orde zijn om dat vanuit een transformatie perspectief goed te kunnen doen. Figuur x laat de uitkomst zien van deze casus, waar deelnemers onderscheid maakten tussen de condities die op orde moeten zijn bij de overheid op via verschillende sturingsmechanismen effectief te sturen op de randvoorwaarden voor transitie in het externe systeem.

Systeeminnovatief vermogen gaat naast het stimuleren van innovaties ook om het destabiliseren van niet-duurzame praktijken, afbouw. Uit alle casussen komt naar voren dat afbouw een thema is dat nog onvoldoende expliciete aandacht krijgt in het klimaatbeleid. Er wordt wel degelijk gestuurd op afbouw, maar tijdens de gesprekken wordt ook benoemd dat – in vergelijking met bijvoorbeeld sturen op innovaties – nog niet erg actief op afbouw wordt ingezet. Moeilijke keuzes en moeilijke boodschappen – onvermijdelijk bij afbouw – worden voornamelijk vermeden. Daarnaast geven deelnemers aan dat het ingezette repertoire om te sturen op afbouw nu nogal eenzijdig is: er wordt vooral ingezet op beprijzen, uitkoop en wet- en regelgeving om niet duurzame praktijken te beperken of verbieden. Denk bijvoorbeeld aan CO<sub>2</sub>-beprijzing. Tegelijkertijd wordt in alle casussen erkend dat afbouw een belangrijk thema is: in de casus Netcapaciteit wordt gewezen op het belang van het afbouwen van bestaande patronen in energiegebruik, in de casus Warmtetransitie komt de afbouw van bepaalde vormen van teelt in de glastuinbouw aan de orde – in relatie tot beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen. In de casus Sturen op randvoorwaarden wordt eveneens het belang van afbouw als sturingsmechanisme aangestipt.

Uit de *verkennende sectoranalyses* komen leervragen naar voren die illustreren hoe weerbarstig de uitdagingen zijn die sectoren ervaren. Hoewel deze leervragen per sector zijn opgehaald, geven ze uitdrukking aan een breder vraagstuk rond het werken aan systeeminnovatief vermogen. In de sectoranalyse Industrie is het afbouwvraagstuk uitgelicht:

*Hoe kan serieus werk gemaakt worden van klimaatbeleid ten faveure van een circulaire economie die niet gestoeld is op eeuwige groei, terwijl denken in termen van economische groei zo zit ingebakken in onze maatschappelijk gedragen manier van denken?*

### **Minder expliciete aandacht voor afbouw van niet-duurzame praktijken**

Het huidige beleid is vooral gericht op om- of opbouw van een toekomstig duurzaam systeem met technologische innovaties. Beleidsmedewerkers geven aan dat afbouw minder expliciet op het netvlies staat, al zijn er wel recente ontwikkelingen hierin. In het NPE wordt bijvoorbeeld een ketenbenadering voor afbouw gehanteerd. Daarbij wordt de hele keten in plaats van een onderdeel – bijvoorbeeld de boeren in de voedselketen, of een industriecluster in de fossiele koolstofketen – doorgelicht om zicht te krijgen op ingesleten paden en gevestigde belangen. Voor verschillende ketens zijn afbouwpaden ingericht, waarbij het uitgangspunt is dat afbouw van een ‘oude’ keten moet samengaan met een redelijk alternatief van een ‘nieuwe keten’.<sup>4</sup> Andere voorbeelden van

---

<sup>4</sup> Het uitgangsprincipe in het NPE is dat de ‘winkel tijdens de verbouwing open moet blijven’. In de fase tussen nu en 2050 bestaat het ‘oude’ en het ‘nieuwe’ systeem nadrukkelijk naast elkaar. Het oude systeem wordt benut zolang het nodig is en waar mogelijk worden onderdelen (zoals infrastructuur) hergebruikt voor het ‘nieuwe systeem’. Zo

inzet op afbouw zijn het uitfaseren van bepaalde technologieën, zoals het verbod op kolen voor elektriciteit vanaf 2030 en het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Maar ondanks deze voorbeelden ervaren beleidsmedewerkers dat afbouw in de taboesfeer hangt. De impliciete opdracht die zij hebben is om weerstand uit de samenleving en bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken. Moeilijke keuzes en boodschappen die inherent zijn aan de afbouw van (delen van) niet-duurzame praktijken zijn niet populair, ook niet in de politiek. Een heldere politiek-bestuurlijke visie om die boodschappen mee te onderbouwen ontbreekt bovendien (zie ook richtinggevend vermogen). Daarnaast wordt de noodzaak van strategische sturing op afbouw als taak van de overheid niet eenduidig erkend. Omdat de legitimiteit van afbouwbeleid onzeker is, is het ontwikkelen en rechtvaardigen van afbouwbeleid voor beleidsmedewerkers uitdagend. Beleidsmedewerkers geven daarbij aan behoefte te hebben aan een breder scala aan strategieën en visies om de koppeling tussen opbouw en afbouw effectief aan te pakken.

### 2.3.2 Focus op systeemoptimalisatie beperkt systeeminnovatief vermogen

De evaluatie op sturingscondities voor systeeminnovatief vermogen – actief ondersteunen van innovaties die de status quo doorbreken en het om- en afbouwen van niet-duurzame praktijken – laat zien dat op beide punten ruimte is voor versterking. Het is nog lastig om met het klimaatbeleid systeeminnovatie te richten op transformatie. Wat verklaart dit?

#### **Behoudende insteek heeft de bovenhand op een transformatieve insteek**

Systeeminnovatief vermogen wordt op dit moment ingeperkt door de huidige focus in het klimaatbeleid op technologische innovatie waardoor optimalisatie van het bestaande de bovenhand heeft op meer ingrijpende en fundamentele veranderingen. Waarom is dit problematisch? Met technologische optimalisatie worden bestaande processen, structuren en belangen versterkt die vaak ten grondslag liggen aan de oorzaak van het probleem (AWTI, 2023). De inzet op volledig elektrisch rijden reduceert bijvoorbeeld wel de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de mobiliteitssector, maar het adresseert niet de aldoor groeiende toename in het aantal personenauto's en autogebruik in Nederland. Terwijl dit wel degelijk betekenis heeft voor de klimaatopgave in termen van de uitstoot die gepaard gaat met productie om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen, de grondstoffen die daarvoor nodig zijn, en de aanspraak die autogebruik maakt op de schaarse ruimte in ons land (KiM, 2022). Dus hoewel technologische innovatie en optimalisatie helpt om broeikasgasreductie te realiseren binnen de mogelijkheden van bestaande systemen, is om ook het hoog hangend fruit te kunnen plukken meer fundamentele verandering naar een ander mobiliteitssysteem, en ander energiesysteem of voedselsysteem onvermijdelijk.

Technologische innovatie als primaire oplossing voor verduurzaming noopt tot het bevestigen van de status quo. Zo zullen gevestigde spelers eerder de middelen zullen hebben om technologische ontwikkelingen door te voeren en op te schalen, terwijl nieuwe, kleinere spelers met nieuwe perspectieven geen kans maken. Sowieso zullen gevestigde partijen – veelal via bestaande overlegstructuren – geneigd zijn verandering tegen te houden en te vertragen (WRR, 2023). Het

---

zal bijvoorbeeld niet iedereen direct kunnen overstappen op elektrisch rijden. Dit betekent dat in de transitiefase ook benzine nog beschikbaar moet zijn tegen redelijke prijzen.' (EZK, 2023b, p19)

Nederlandse beleid is daarbij sterk marktgeoriënteerd, waardoor er minder ruimte is voor innovatieve partijen en publiek eigenaarschap (Kooij et al., 2018). Innovatieve partijen die zich op het toekomstige systeem richten weten de weg naar besluitvorming doorgaans minder goed te vinden, of kunnen zich onvoldoende manifesteren op belangrijke besluitvormingsmomenten (WKR, 2023). Mede gevoed door regelgeving en subsidies die uitgaan van economische principes zoals kosten-efficiëntie en schaalvergroting zijn gevestigde belangen en grote spelers in het voordeel. Aanvullend kunnen zij zich een professionele lobby veroorloven, zoals grote energiebedrijven, en daarmee een belangrijke stempel op het beleid drukken. Het in stand houden van gevestigde belangen ligt dan op de loer, terwijl het behoud van de status quo op lange termijn onhoudbaar is, en is ten dele de oorzaak van de huidige problemen (AWTI, 2023).

Paradoxaal genoeg kan een meer behoudende insteek mogelijk juist maatschappelijke onrust en weerstand in de hand werken. Als na verloop van tijd bijvoorbeeld toch blijkt dat het huidige systeem ondanks optimalisatie ontoereikend is en er voor bepaalde praktijken geen plek meer is in Nederland, terwijl bedrijven en organisaties dan al jaren aan investeren en verbeteren achter de rug hebben. Systeemoptimalisatie is niet afdoende wanneer er fundamentele maatschappelijke veranderingen nodig zijn. Dan past een taakopvatting van een transformatieve overheid waarbij een overheid ook actief stuurt op afbouw (Braams et al., 2021). Er is politieke rugdekking en legitimiteit in de samenleving nodig om fundamentele systeeminnovaties te stimuleren, die gepaard gaan met zoekende, 'inefficiënte' innovatie- en destabilisatieprocessen. Sociale innovaties liggen nog te weinig in het vizier van beleidsmedewerkers, terwijl deze innovaties juist gaan helpen om veranderingen in sociale relaties en verhoudingen teweeg te brengen, zodat een 'nieuw normaal' ontstaat.

## 2.4 Inzet op legitimerend vermogen

De transformatie naar een klimaatneutraal Nederland kan alleen plaatsvinden mét de samenleving. Niet alleen vanwege democratische en rechtvaardigheidsprincipes, maar ook omdat het anders simpelweg niet lukt: de overheid alleen is niet in staat om de transformatie te verwezenlijken, het moet samen gebeuren (Nabielek et al., 2023). Dit vraagt om een overheid die in staat is om met draagvlak en betrokkenheid vanuit alle partijen die op enige wijze een rol spelen in dit transformatieproces, samen te werken aan de gedeelde opgave. Met het oog op de fundamentele veranderingen die nodig zijn en de haast die daarmee gepaard is, is het geen makkelijke opdracht om draagvlak en betrokkenheid te genereren. In de interviewkader 2.7 wordt geïllustreerd wat het belang is van samen optrekken voor het realiseren van de klimaatopgave.

### **Interviewkader 2.7 *Waarom samen optrekken nodig is: "Een overheid met vertrouwen in lokale initiatieven"***

De Top van onderop – van 6 december 2023 – heeft laten zien dat er al veel mensen bezig zijn met een duurzame toekomst. Zo ontstaan er door heel Nederland lokale initiatieven die zich bezighouden met duurzame energieopwekking en energiegebruik. Wij zijn het gesprek aangegaan met drie leden van twee lokale energicoöperaties. Deze gesprekken benadrukken het belang van samen optrekken voor het realiseren van de verschillende transitie binnen het klimaatbeleid. De leden van de energicoöperaties geven aan dat de burger weer in het spel moet komen voor de energie- en warmtetransitie. De samenleving is de derde weg naar een energieneutraal Nederland.

Energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen kunnen een volwaardige positie krijgen door ze als zodanig te definiëren in de nieuwe energie- en warmtewet. Momenteel worden deze

coöperaties gezien en behandelt als marktpartijen, terwijl ze dat niet zijn en ze ook niet de capaciteit hebben om te kunnen concurreren met marktpartijen. Daarnaast belemmeren staatsteun en aanbestedingsrecht het tempo die coöperaties kunnen brengen in de energie- en warmtetransitie. De nieuwe energie- en warmtewet lost dit deels op, maar nog niet volledig, aldus onze gesprekspartners.

Lokale energiecoöperaties kunnen, in tegenstelling tot de overheid, makkelijker achter de voordeur van bewoners komen en zijn als geen ander in staat om burgers te betrekken, deelgenoot te maken en mee te nemen in de energietransitie. Volgens de leden dus alle reden voor de overheid om meer te vertrouwen op de georganiseerde burger, te gaan samenwerken met lokale energiecoöperaties en deze te ondersteunen en stimuleren.

Met draagvlak en betrokkenheid werken aan transformatie vraagt om *legitimerend vermogen*: om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die legitiem wordt gevonden door een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers), in het licht van de langetermijnpoging. Dit betekent overigens niet dat iedereen tevreden gehouden moet worden; dat is niet reëel, en weerstand vanuit gevestigde partijen is aannemelijk. Eigenaarschap komt tot stand door de samenleving actief deelgenoot te maken van het gesprek en de besluiten rondom deze opgave. We onderscheiden de volgende sturingscondities voor legitimerend vermogen (gebaseerd op Nabielek et al., 2023):

- **Faciliteren van brede maatschappelijke dialoog over de transformatie:** Wordt de voorgenomen richting duidelijk uitgelegd, inclusief (economisch) perspectief voor actoren? Zijn er participatiestructuren opgezet voor brede maatschappelijke dialoog?
- **Lokale actoren en maatschappelijke initiatieven in hun kracht zetten:** Stimuleert het beleid eigen initiatieven vanuit lokale actoren? Wordt de vorming van regionale en lokale netwerken gestimuleerd? Wordt aangesloten en aangehaakt bij maatschappelijke initiatieven?

### 2.4.1 Signalen uit de beleidspraktijk

Hoe werken beleidsmedewerkers op dit moment aan legitimerend vermogen in het klimaatbeleid? Uit de casusstudies en sectoranalyses komen vier signalen naar voren over de wijze waarop dit vermogen zich ontwikkelt.

#### **Participatiestructuren bevorderen koppeling tussen beleid en samenleving**

In het klimaatbeleid zijn er verschillende participatiestructuren ingebouwd om het gesprek met de samenleving op te zoeken. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Klimaat Platform (NKP) die de opdracht heeft het land in te gaan en meningen van burgers en bedrijven over het klimaatbeleid te verzamelen. Periodiek rapporteert het NKP deze inzichten aan de Minister van Klimaat. Bovendien wordt momenteel gewerkt aan de oprichting van een burgerforum over klimaat- en energiebeleid, waarbij de focus ligt op duurzame consumptie, circulariteit en reizen (EZK, 2023c). Het forum gaat in op de vraag: ‘hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?’ Het burgerforum biedt voor de politiek de kans om hierover de ideeën en waarden te leren kennen en adviezen te ontvangen van een groep burgers, die een zo goed mogelijke dwarsdoorsnede van de samenleving is. Voor het laten slagen van het burgerforum is het belangrijk dat vooraf helder is wat de politiek met de adviezen van het burgerforum gaat doen (EZK, 2024). Dergelijke participatiestructuren zijn belangrijk omdat ze bij kunnen dragen aan de herkenbaarheid van het beleid, en aan beleid dat goed aansluit op de leef- en belevingswereld van inwoners. Beleidsmedewerkers onderschrijven het belang van deze participatiestructuren en zien

deze ook als een belangrijke manier om meer diversiteit in perspectieven en geluiden uit de samenleving in te brengen in het klimaatbeleid.

### **De doelstelling klimaatneutrale samenleving in 2050 is institutioneel ingebed**

Aanvullend zien we dat er richting de samenleving consequent wordt gecommuniceerd over het beleidsdoel klimaatneutraal in 2050, en dat dit doel wettelijk is verankerd in de Klimaatwet, zowel op nationaal niveau als in EU verband. Ook wordt dit doel onderschreven via de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld middels het Klimaatakkoord en de klimaattafels, en is politieke betrokkenheid van de Tweede Kamer verankerd in de Klimaatwet (EZK, 2019). Het klimaatdoel is dus stevig institutioneel ingebed en dit versterkt de legitimiteit. Er is normerend instrumentarium voor het reduceren van broeikasgasuitstoot richting nulmissies met het European Trading System (ETS) op Europees niveau en met bijvoorbeeld de CO<sub>2</sub>-heffing voor de sectoren industrie en mobiliteit op nationaal niveau (EZK, 2022). Normerend instrumentarium is gunstig voor legitimerend vermogen omdat het duurzaam(er) handelen van bedrijven en inwoners normaliseert.

### **De afstand tussen klimaatbeleid en samenleving blijft groot**

Uit de gesprekken met de beleidsmedewerkers komt naar voren dat zij grote afstand ervaren tussen het klimaatbeleid en de samenleving en dat zij dit als problematisch zien. Zij horen terug dat burgers het gevoel hebben dat het klimaatbeleid hen opgedrongen wordt en dat het hen overkomt, in plaats van dat ze er actief aan bijdragen. Het ontbreekt de overheid op dit moment aan effectieve middelen om mensen een gevoel van mede-eigenaarschap over het klimaatbeleid te geven. Er bestaat in de samenleving onduidelijkheid over het nut en de noodzaak van het klimaatbeleid, wat van invloed is op de benodigde steun in de vorm van draagvlak en eigenaarschap om de klimaatopgave te verzilveren. Hoewel er over het algemeen een meerderheid in de samenleving is die het idee van verduurzaming ondersteunt, stuit de praktische uitvoering vaak op maatschappelijke weerstand. Volgens beleidsmedewerkers moet de overheid helderder communiceren en actief werken aan het wegnemen van misverstanden rondom klimaatkwesties om een breed gedragen gevoel van betrokkenheid te creëren. Wat het versterken van maatschappelijke betrokkenheid extra uitdagend maakt, is dat voor veel beleid het lokale niveau het meest logische is om participatie vanuit de samenleving te organiseren. Lokaal worden plannen tenslotte concreet en gemeenten zijn vaak beter verbonden met hun burgers dan landelijke overheidsorganisaties.

### **Een maatschappelijk gedragen perspectief op de klimaatopgave ontbreekt**

De afstand tussen klimaatbeleid en samenleving blijft ook in stand door het niet voorhanden zijn van een aantrekkelijk en reëel verhaal met perspectief voor verduurzaming. Zo'n verhaal zou helpen rechtvaardigen waarom bepaalde maatregelen worden getroffen. Beleidsmedewerkers geven aan dat door het ontbreken van een aantrekkelijk en reëel verhaal van de klimaatopgave een beeld overheerst van klimaatbeleid dat vooral dingen wil afnemen, zij het hoger wordende kosten voor energie, zij het door de consumptie van vlees of vlieggedrag ter discussie te stellen. Zo'n visie met perspectief is reëel in de boodschap dat niet alles meer kan, en dat het streven naar verduurzaming aanzienlijke investeringen vereist. Dit levert ongemak op door bijvoorbeeld (ver)bouwwerkzaamheden of verminderde energiezekerheid omdat de huidige netcapaciteit niet toereikend is voor de grootschalige elektrificatie van vervoer en verwarming. Dat niet alles meer kan is een heikele boodschap om te vertellen, en dat is nog uitdagender wanneer er weinig vertrouwen is in de samenleving.

## Voorbeeldkader 2.8 Legitimerend vermogen in de beleidspraktijk: inblik in de casusstudies en leervragen

In alle casussen signaleren beleidsmedewerkers dat de maatschappelijke verankering van het beleid aandacht behoeft en dat er nog weinig aandacht is voor het koppelen van eigen beleid aan maatschappelijke initiatieven en vice versa.

In de *casus Netcapaciteit* wordt het gebrek aan maatschappelijke verankering gekoppeld aan de terughoudendheid in het klimaatbeleid om een boodschap te verkondigen die ook aangeeft wat binnenkort niet meer kan: dat het voor burgers bijvoorbeeld niet meer mogelijk zal zijn om én de droger én de vaatwasser én de wasmachine aan te zetten op dagen dat het niet waait of bewolkt is.

In de *casus Warmtetransitie* komt aan de orde dat het beleid nu weinig inzet op het betrekken en stimuleren van relevante partijen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het stimuleren van betrokkenheid van de industrie bij de warmtetransitie, in bijzonder cluster 6 (industriële bedrijven verspreid over Nederland, en niet regionaal geconcentreerd). Ook betrokkenheid van burgers komt aan de orde: regie over de warmtetransitie ligt weliswaar niet bij het Rijk, maar bij gemeentes, maar tegelijkertijd is de legitimiteit van het beleid op Rijksniveau afhankelijk van participatietrajecten op lokaal niveau. Vooralsnog is er echter weinig inzet op het ondersteunen van gemeentes die hun inwoners moeten zien mee te krijgen.

In de *casus Sturen op randvoorwaarden* komen soortgelijke signalen naar boven. Er is wel inzet op participatie en dialoog via het Nationale Klimaat Platform en het beoogde burgerforum en er is ook overleg met maatschappelijke initiatieven, maar actieve strategieën om echt aan te haken en mee te liften op maatschappelijke initiatieven zijn er weinig. Doorgaans gaat het om input ophalen en draagvlak genereren, eerder dan om luisteren en aanhaken bij wat al (bottom-up) leeft. Beleidsmedewerkers erkennen de noodzaak om dichterbij maatschappelijke initiatieven te staan. Het motief dat daarbij centraal staat, is het democratischer vormgeven van beleid. Beleidsmedewerkers zien meerwaarde in het gesprek met maatschappelijke initiatieven, omdat er zo andere, nieuwe geluiden opgehaald kunnen worden en het gesprek verbreed kan worden. Uit de *verkennende sectoranalyses* komen leervragen naar voren die illustreren hoe weerbarstig de uitdagingen zijn die sectoren ervaren. Hoewel deze leervragen per sector zijn opgehaald, geven ze uitdrukking aan een breder vraagstuk rond het werken aan legitimerend vermogen. In de sectoranalyse Elektriciteit is het rechtvaardigheidsvraagstuk uitgelicht:

*Hoe kan een zo eerlijk mogelijke verdeling van kosten en baten worden gehandhaafd, terwijl een grote hoeveelheid belangen beïnvloed wordt door de invulling van rechtvaardig prijsbeleid en dit om consequente politieke keuzes vraagt?*

### 2.4.2 Een technisch klimaatverhaal beperkt legitimerend vermogen

De evaluatie op de sturingscondities voor legitimerend vermogen – faciliteren van brede maatschappelijke discussie over transformatie en het in hun kracht zetten van lokale actoren en maatschappelijke initiatieven – laat zien dat er in het klimaatbeleid goede stappen worden gezet om dit vermogen te versterken, met name in de vorm van participatiestructuren. Tegelijkertijd zien we dat, ondanks inzet op participatie, de afstand tussen klimaatbeleid en samenleving groot is. Wat zijn hier verklaringen voor?

We zien dat het klimaatbeleid (ook op Europees niveau) sterk wordt geënt op een technisch frame van de klimaatopgave, waarbij beleidsaandacht vooral uitgaat naar inzet op emissiereductie en technologische innovaties. Dit frame is vruchtbaar in het zorgen voor massa en snelheid in het realiseren van de reductiedoelstellingen en het maximaal faciliteren van low-carbon of zero-carbon technologieën. Deze benadering levert op die manier ook een flinke bijdrage aan de transformatie richting klimaatneutraliteit. Dat is, gezien de urgentie van de klimaatproblematiek, een logische insteek.

### **Instrumentele benadering van maatschappelijke dialoog vergroot de afstand tussen beleid en samenleving**

Maar het centraal stellen van een technisch frame draagt als risico in zich dat maatschappelijke dialoog over normen en waarden en zorgen ten aanzien van de klimaatopgave geen plek heeft. De klimaatopgave en de oplossingen daarvoor worden gepresenteerd als ‘neutraal’ en wetenschappelijke onderbouwd, en de energietransitie en warmtetransitie als onontkoombaar. Terwijl, hoe opgaven worden geformuleerd en welke oplossingen daarvoor worden gekozen is nooit niet-neutraal (Rli, 2024). Het klimaatbeleid wordt nu met name geframed als een technische opgave die veel expertise vergt, en de burger wordt daarbij voornamelijk beschouwd als een ontvanger dan wel uitvoerder van het beleid – een die daar al dan niet weerstand of draagvlak voor kan uiten. Een risico is dat beleid vervolgens ‘waarde-loos’ wordt: er wordt dan onvoldoende recht gedaan aan de zorgen en sentimenten die leven in samenleving en onvoldoende rekenschap gegeven aan maatschappelijke normen en waarden. Hierdoor komt het klimaatbeleid te ver af te staan van de leefwerelden van burgers en bedrijven, zowel inhoudelijk als communicatief. Om deze afstand te overbruggen en draagvlak te creëren wordt vervolgens ingezet op betere communicatie of het beter en vaker verstrekken van informatie. Zo’n instrumentele aanpak past niet goed bij een gedeelde klimaatopgave waarvoor sprake is van verschillende legitieme waardeoriëntaties en wereldvisies, en waarvoor partijen – overheid, burgers, bedrijven, kennisorganisaties, etc. – samen aan de lat staan.

Bovendien pleit de technocratische insteek en de instrumentele benadering van maatschappelijke dialoog burgers impliciet vrij van hun eigen verantwoordelijkheden en plichten ten aanzien van leefbaarheid en het borgen van publieke waarden. Met verloop van tijd noopt dit tot onvrede wanneer inwoners vinden dat de overheid niet snel genoeg slaagt een opgave op te lossen – dat is toch hun taak, tenslotte? De Rli constateert eveneens dat van ‘de overheid steeds meer een risicovrije samenleving wordt verwacht’ (p8, 2024). Terwijl juist het betrekken van inwoners en het inspielen op maatschappelijk initiatief kan leiden tot een meer democratisch proces en samenwerken aan de klimaatopgave. Participatie zou dus vooral moeten draaien om democratische dialoog en om het gezamenlijk beantwoorden van vragen zoals ‘in wat voor samenleving willen wij leven in 2050?’ en ‘welke maatschappelijke waarden krijgen dan voorrang?’.

## **2.5 Overkoepelende beschouwing van de vier transformatieve vermogens**

Zoals blijkt uit de vorige paragrafen komen vanuit de blik van transformerend vermogen, en de vier subvermogens – richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend vermogen – die daaronder vallen, weerbarstige uitdagingen op tafel voor beleidsmedewerkers die werken aan het klimaatbeleid. In de lerende evaluatie is hierover gesproken in termen van paradoxen (zie kader 2.9).

De uitdagingen zijn weerbarstig, omdat ze voortkomen uit de gangbare manieren van denken, doen en organiseren bij de overheid, manieren die effectief zijn en bijdragen aan de massa en snelheid in sectorale emissiereductie en het in gang zetten van technologische innovatie. Het zijn manieren van werken die diep zijn ingesleten en geïnstitutionaliseerd en grotendeels als vanzelfsprekend worden beschouwd. Hierdoor is het voor beleidsmedewerkers lastig andere, nieuwe manieren van werken te introduceren die het transformerend vermogen versterken. Dit wordt bovendien extra bemoeilijkt omdat politiek-bestuurlijke verwachtingen de gangbare manieren van denken, doen en organiseren in stand houdt.

### **Kader 2.9 Paradoxen in het klimaatbeleid**

PBL en VU hebben in oktober 2023 een rapportage met ‘eerste bevindingen’ uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid uitgebracht (Kunseler et al. 2023). Dit rapport biedt inzicht in de paradoxen die beleidsmedewerkers die werken aan transformerend klimaatbeleid parten spelen en geeft aanknopingspunten en aanbevelingen mee aan het nationale klimaatbeleid hoe daarmee om te gaan. Dit rapport vormde de basis voor de evaluatie van het transformerend vermogen in het klimaatbeleid en de verdere uitwerking van handelingsperspectieven in dit eindrapport. In dit rapport zijn de paradoxen als vertrekpunt genomen om voor elk subvermogen te ontrafelen welke – vaak impliciete – dominante uitgangspunten in het klimaatbeleid dit vermogen tegenwerken.

Beleidsmedewerkers ervaren paradoxen in hun pogingen om het klimaatbeleid te richten op transformatie ondanks de uitdagingen die de gebruikelijke beleidspraktijk met zich meebrengt. Inzetten op het vergroten van een of meerdere vermogens stuit in de beleidspraktijk geregeld op vereisten en routines die voortkomen uit het gebruikelijke beleidswerk, die evenzeer aandacht behoeven en nastrevenswaardig zijn. Het gevolg is dat schijnbare tegenstellingen zich voordoen tussen enerzijds de inzet op transformerend vermogen en anderzijds de realiteit van de beleidspraktijk waarbinnen beleidsmakers de transformerende aanpak moeten uitrollen en verantwoorden.

Deze schijntegenstellingen zijn hieronder samengevat en verwoord als vier paradoxen die illustreren dat beleidsmedewerkers voortdurend moeten laveren tussen meer of minder optimale keuzes en afwegingen om het klimaatbeleid te richten op de transformatie richting een klimaatneutrale samenleving.

**Samenhang in het klimaatbeleid organiseren:** Hoe kunnen overheden zorgen voor samenhang in het klimaatbeleid, terwijl het beleid en de verantwoordingsmechanismen op sectorale doelrealisatie zijn ingericht?

**Op flexibele wijze richting geven:** Hoe kunnen overheden stabiliteit creëren en duidelijk richting geven aan medeoverheden, uitvoeringsorganen, de industrie, het bedrijfsleven en de samenleving, terwijl er sprake is van een blijvend onzekere en grillige (geo)politiek-bestuurlijke context waarop beleid flexibel op moet inspelen?

**De maatschappij meekrijgen:** Hoe krijgen overheden het bedrijfsleven en huishoudens mee met het klimaatbeleid, terwijl het eerlijke verhaal is dat niet alles meer kan en een wenkend perspectief ontbreekt?



**De langetermijn in het vizier houden:** Hoe houden overheden de langetermijnklimaatopgave in het vizier, terwijl de focus op de korte termijn in politiek en media de agenda bepaalt, waardoor ambtenaren druk zijn met zaken die de opgave op de langere termijn niet dienen?

### 2.5.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen werken korte termijn focus in de hand

Tijdens de gesprekken in het kader van de lerende evaluatie kwam regelmatig naar voren dat hoewel beleidsmedewerkers meer transformatiegericht willen werken, zij dit vaak niet ingepast krijgen in hun dagelijkse praktijk en dat de politiek daar een bepalende rol in speelt. De beleidsagenda en wat prioriteit heeft, wordt in belangrijke mate bepaald door politieke keuzes en besluitvorming, of het uitblijven daarvan. De ongeschreven regels in de beleidspraktijk schrijven voor om snel en effectief te reageren en ten alle tijden beschikbaar te zijn voor de politiek (bijvoorbeeld in de vorm van reageren op Kamervragen) en ervoor te zorgen dat de minister uit de wind blijft. Dit kan rekenen op waardering en zichtbaarheid.<sup>5</sup> De Haagse werkelijkheid en actualiteiten die daar spelen krijgen voorrang en vullen de dagelijkse agenda's dusdanig dat het nauwelijks lukt om met de lange termijn bezig te zijn met als gevolg dat deze vraagstukken worden gereduceerd tot kortetermijnkwesties. Dit heeft als risico dat beleid een karakter krijgt van crisismanagement – men werkt dan van crisis naar crisis aan symptoombestrijding, in plaats van de kern van een opgave aan te pakken. Bij crisismanagement voert bovendien urgentie de boventoon, waardoor waarden als rechtvaardigheid mogelijk in het geding komen. Daarnaast heeft een kortetermijnblik als mogelijk gevolg dat het maatschappelijk vertrouwen afneemt. Doordat langetermijnperspectieven en houvast uitblijven voor bedrijven en burgers lijkt het dan alsof de Haagse werkelijkheid voorrang heeft op de problemen in de samenleving.

De kortetermijnoriëntatie in de politiek heeft consequenties voor het ontwikkelen van transformend vermogen. Bijvoorbeeld omtrent richtinggevend vermogen: er leeft onder beleidsmedewerkers een grote behoefte om vanuit een langetermijnperspectief te werken aan het beleid, mede omdat inwoners en bedrijven nadrukkelijk behoefte hebben aan zo'n perspectief om prioriteiten te stellen en duurzame keuzes te maken. Maar, de Haagse waan van de dag noopt tot een korte termijn beleidspraktijk en daarmee valt het zorgvuldig ontwikkelen van een langetermijnperspectief en het voeren van de nodige gesprekken daarover van de agenda.

Een ander voorbeeld waar de politiek-ambtelijke verhoudingen parten spelen om het transformend vermogen in het klimaatbeleid te kunnen ontwikkelen betreft de wijze waarop politieke verantwoording van het klimaatbeleid wordt afgelegd in de Tweede Kamer. Zoals besproken in paragraaf 2.2 ligt deze focus op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en op de sectorale voortgang op de emissiereductiedoelstellingen. Het gevolg hiervan is dat de '(mega)tonnenjacht' leidend is in het klimaatbeleid. Beleidsmedewerkers slagen er niet in om het beleid meer lerend en adaptief te richten op lessen uit de transitiepraktijk. De politieke focus op verantwoording op sectorale voortgang zet daarmee ook het adaptief vermogen van het klimaatbeleid onder druk.

---

<sup>5</sup> Zie ook interne studie naar ongeschreven regels bij het Rijk (ADR, 2019)

Ook voor de andere vermogens zijn er voorbeelden. Zo zien we politieke terughoudendheid voor het maken van maatschappelijk gevoelige, maar voor het klimaatbeleid cruciale keuzes. Bijvoorbeeld met betrekking tot de toekomst van de circulaire economie, landbouw of de toekomst van de waterstofeconomie. Zo wordt het voor de ambtenarij zeer lastig om te sturen op systeeminnovatie en duidelijkheid te verschaffen aan bedrijven en inwoners, wat op zijn beurt het systeeminnovatief en legitimerend vermogen van het klimaatbeleid beperkt.

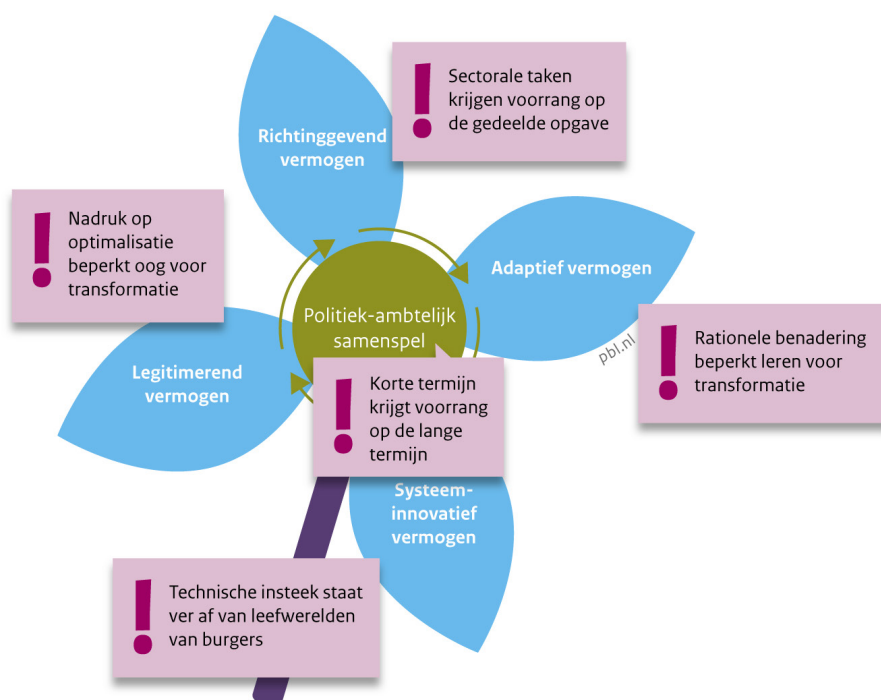
Kortom, de huidige politieke-bestuurlijke context en politiek-ambtelijke verhoudingen daarin beperken het transformerend vermogen. Om transformerend vermogen te kunnen ontwikkelen zijn beleidsambtenaren afhankelijk van een politiek apparaat dat maatschappelijke transformatie onderschrijft en de ambtenarij ondersteunt in het uitvoeren van taken die horen bij een transformatieve overheid.

## 2.5.2 Samenvattend figuur

Het onderstaande figuur (figuur 2.2) vat voor elk subvermogen samen welke – vaak impliciete – uitgangspunten in het klimaatbeleid dit vermogen momenteel tegenwerken. Bij elk van deze uitgangspunten geldt dat ze in principe nuttig en noodzakelijk zijn (geweest) voor het genereren van massa en snelheid in het realiseren van emissiereductie. Maar, nu het laaghangend fruit lijkt geplukt, zijn ze niet langer afdoende om ook het hooghangendfruit binnen bereik te brengen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op handelingsperspectieven om deze uitgangspunten te verleggen – zonder het kind met het badwater weg te gooien – en zo het transformerend vermogen in het klimaatbeleid te versterken.

Figuur 2.6

### Uitgangspunten in het huidige klimaatbeleid die transformerend vermogen beperken



Bron: PBL/VU

### 3 Handelingsperspectieven om transformierend vermogen in het klimaatbeleid te versterken

Dit hoofdstuk bespreekt vijf handelingsperspectieven voor het versterken van het transformierend vermogen in het klimaatbeleid. De handelingsperspectieven zijn bedoeld om anders denken, doen en organiseren in het klimaatbeleid te bewerkstelligen. Dat het anders moet wordt steeds meer duidelijk, maar hoe kan dit dan ook echt vormkrijgen? De handelingsperspectieven richten zich op bevorderen van de condities die elk subvermogen – richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend – helpen ontwikkelen en versterken. De handelingsperspectieven zijn geïnspireerd op bouwstenen en acties die in het evaluatietraject zijn aangedragen door de deelnemers aan de lerende evaluatie (zie bijlagen 3 en 4).

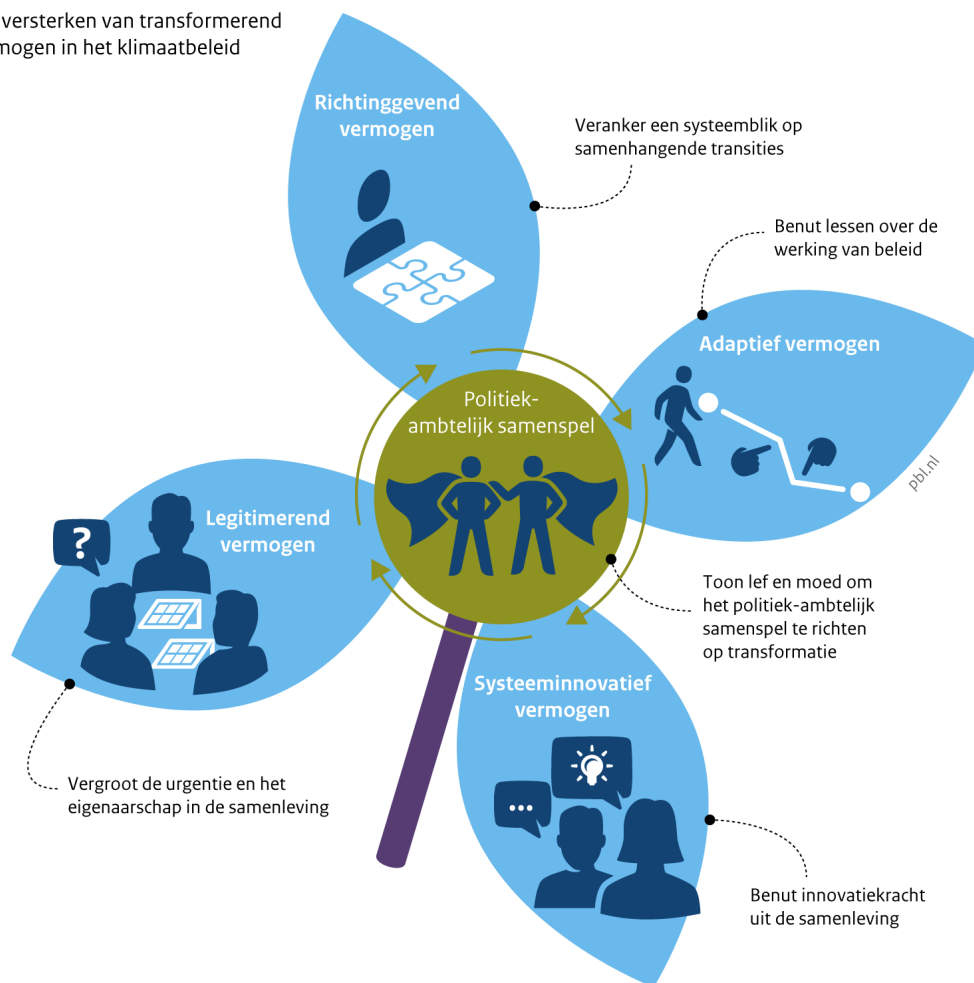
Het versterken van het transformierend vermogen in het klimaatbeleid vraagt nogal wat van de departementen en directies die hiervoor beleidsmatig aan de lat staan. In het evaluatietraject zijn weerbarstige uitdagingen op tafel gekomen. Beleidsmedewerkers ervaren deze uitdagingen als paradoxen – schijnbare tegenstellingen – omdat het werken aan transformatie enerzijds vanzelfsprekend onderdeel is van hun opdracht en taak, maar anderzijds gehinderd wordt door gangbare (en functionele) werkwijzen in de beleidspraktijk die niet toereikend of ondersteunend zijn aan deze opdracht (Kunseler et al., 2023). In het vorige hoofdstuk is voor elk subvermogen ontrafeld welke – vaak impliciete – dominante uitgangspunten in het klimaatbeleid dit vermogen tegenwerken. Voor elk van deze uitgangspunten geldt dat ze in principe nuttig en noodzakelijk zijn (geweest) voor het genereren van massa en snelheid in het realiseren van emissiereductie. Maar, nu het laaghangend fruit lijkt geplukt, zijn ze niet langer afdoende om ook het hoog hangend fruit binnen bereik te brengen.

De handelingsperspectieven in dit hoofdstuk beogen aan te reiken hoe deze uitgangspunten in de beleidspraktijk kunnen worden verlegd. Met als doel om de beleidspraktijk meer ondersteunend te maken aan de transformatieopgave in het klimaatbeleid, zodat ook het hoog hangend fruit binnen handbereik kan komen. Per subvermogen reiken we aan hoe de blik in het klimaatbeleid verruimd kan worden om anders denken, doen en organiseren te bewerkstelligen. We benoemen welke ontwikkelingen in de condities voor het versterken van de subvermogens voor de hand liggen en wie actie kan ondernemen hierop. De bal voor actie ligt niet alleen binnen de Rijksoverheid; goed samenspel met medeoverheden, de politiek, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers is onontbeerlijk. In diverse handelingsperspectieven komt dit samenspel aan bod.

Figuur 3.1

### Handelingsperspectieven uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Het versterken van transformierend vermogen in het klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

## 3.1 Een systeemblik verankeren op samenhangende transities

Het richtinggevend vermogen in het klimaatbeleid kan versterkt worden door meer vanuit een systeemblik op samenhangende transities te doordenken hoe sectorbeleid hieraan kan bijdragen. Hierdoor kunnen beleidsmedewerkers beter samenwerken aan vraagstukken die de grenzen van sectoren overstijgen, zoals de energie-infrastructuur of het grondstoffenbeleid. Zo komen systeemvraagstukken in beeld die sectoren samen moeten aanpakken om de randvoorwaarden te scheppen om op effectieve en efficiënte wijze toe te werken naar een klimaatneutrale samenleving in 2050. De sectorale inrichting blijft functioneel om de opgave behapbaar te maken, want het zal altijd noodzakelijk zijn om deze op een bepaalde manier op te knippen en te begrenzen. Als er echter niet voldoende frequent ook weer wordt uitgezoomd op het geheel – het systeem – is er een risico dat het beleid continu wordt geoptimaliseerd op onderdelen, in plaats van geoptimaliseerd op de overkoepelende opgave. Bovendien blijft dan ook de verwevenheid van de klimaatopgave met andere maatschappelijke opgaven, zoals rondom biodiversiteit, de circulaire economie, zorg en

asiel, buiten beeld. Synergiën, maar ook trade-offs (in ruimte en andere middelen), worden dan mogelijk gemist of te laat opgemerkt.

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat verbindende visievormingstrajecten zijn ingezet op systeemvraagstukken, waaronder het NPE voor de toekomst van het energiesysteem en het NPLW voor de lokale warmtetransitie. Een gezamenlijk beeld vormen van een langlopende transformatie is allesbehalve eenvoudig: er leven verschillende beelden en belangen ten aanzien van wat nodig is, en doelen zijn ambivalent. Naar de langetermijnvisie toewerken en handelen helpt om deze ambivalentie te verminderen of zichtbaar te maken (Kemp et al., 2007). Dit vraagt op zijn beurt om het continu en actief afstemmen en coördineren van beleidsplannen en -interventies die sectorgrenzen overstijgen. Het is dus niet alleen belangrijk om op een meer integrale manier te leren kijken, maar vanuit dat perspectief ook structureel op een andere manier te gaan werken zodat het 'normaal' wordt om de organisatie in te richten rond de opgave (zie inspiratiekader 3.1).

### Inspiratiekader 3.1 De opgave centraal

Binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid nemen ze sinds een aantal jaar nadrukkelijk en principieel de maatschappelijke vraag als uitgangspunt en wordt de eigen organisatie en capaciteit rondom deze opgave gevormd. "De kunst is om een verbinding tot stand te brengen waarin de lijn werkt op een manier die bij de opgave past" (Van der Steen et al., 2020, p35). Bureaucratische organisaties zijn niet altijd flexibel genoeg ingericht om zich te kunnen plooiën naar de maatschappelijke vraag. Ze zijn namelijk vaak taakgericht, en regels, afspraken en specialismen staan daarbij centraal. Bij JenV proberen ze om voorbij die taakgerichte logica te denken. Rondom een concrete maatschappelijke vraag worden mensen betrokken die samen de opgave kunnen aanpakken en deze ook centraal stellen in plaats van de eigen taak en specialisatie voorop te stellen. Eerst gaat het gesprek over de 'bedoeling' – wat willen we realiseren? – en over welke (maatschappelijke) waarden er worden nagestreefd. Vervolgens wordt hierop voortgeborduurd met de vraag wat de betrokkenen vanuit hun eigen expertises kunnen bijdragen (Van der Steen et al., 2020). Samen met een tal van publieke en private partners op verschillende niveaus – landelijk, regionaal, lokaal – pakt het ministerie de maatschappelijke opgaven in gezamenlijkheid aan.

JenV probeert opgavegericht werken systematisch en structureel te verankeren, zodat het 'gewoon' wordt om zo te werken. Over de jaren heen hebben ze onder andere meer zichtbaarheid proberen te geven aan deze manier van werken. In 2019 heeft JenV een brochure uitgebracht met voorbeelden van opgaven die ze in gezamenlijkheid met andere partijen aanpakken (JenV, 2019).

Om een systeemblik op samenhangende transitie steviger te verankeren kan het klimaatbeleid rijksbrede regie voeren op richtinggevende visies die sectoren overstijgen. Het Nationaal Klimaatplan en onder andere het NPE bieden al richting, maar structurele regie is nodig om niet in sectorale uitwerkingen te vervallen. Vanuit een systeemblik komt verwevenheid tussen sectorale opgaven binnen de klimaatopgave, maar ook met andere maatschappelijke opgaven, prominent op het vizier.

Beleidsmedewerkers in de lerende evaluatie zien visievorming en doorlopende afstemming als twee kansrijke invalshoeken om een systeemblik te verankeren.

**Visievorming begint bij gezamenlijke beeldvorming over de samenhang tussen sectorale opgaven die belegd zijn bij diverse departementen en beleidsdirecties.** In het nieuwe Klimaatplan wordt op visievorming voorgesorteerd door een gedeeld perspectief van Nederland in 2050

centraal te stellen. Dit perspectief moet het beginpunt vormen van een doorlopend maatschappelijk gesprek en kan richting geven aan moeilijke keuzes en dilemma's. De PBL Trajectverkenning Klimaatneutraliteit 2050 biedt een kansrijk vertrekpunt voor beleidsmedewerkers om te werken aan visievorming en het ontwikkelen van technisch haalbare paden richting 2050 (PBL, 2024). Richtinggevende keuzes die hieruit volgen bieden houvast voor het stellen van prioriteiten in beleid, politiek en samenleving.<sup>6</sup>

**Doorlopende afstemming en coördinatie tussen sectorale opgaven binnen en buiten het klimaatbeleid borgen vraagt om rijksbrede regie.** Er is meer vanzelfsprekende samenwerking en verankering daarvan in de organisatie en cultuur in en tussen de departementen nodig. Hiervoor zijn functies als 'liaison' of 'verbinder' in de coördinatie van het klimaatbeleid onmisbaar. De verantwoordelijke bewindspersonen hebben bovendien een voorbeeldfunctie om tegenstrijdig beleid, blinde vlekken en *lock-ins* die grenzen van sectoren en beleidsdirecties overstijgen prominent op de beleidsagenda te zetten. Concreet kan dit vormkrijgen door te beginnen met een top 10 van thema's die om sectoroverstijgende oplossingen vragen. Daarnaast is afstemming wenselijk met departementen en afdelingen die zich richten op aanverwante maatschappelijke opgaven, onder meer biodiversiteit, de circulaire economie, zorg en asiel.

## 3.2 Herijk klimaatbeleid op basis van lessen over de werking van beleid

Om adaptief vermogen te versterken is het nodig dat beleidsmedewerkers het beleid gaan herijken op lessen over de werking van dit beleid, naast herijken op de (verwachte) effecten waar onder meer de Klimaat-, en Energieverkenning (KEV) in voorziet. Scharen bedrijven en burgers zich achter de beleidskeuzes en kunnen zij uit de voeten met de aangereikte instrumenten? Transities ontwikkelen zich niet lineair, ze roepen steeds nieuwe vragen op die om nieuwe antwoorden vragen. In transities is ruimte nodig om te experimenteren en te leren en op basis daarvan lessen te trekken en bij te sturen. Een lerende overheid is een criterium voor goed openbaar bestuur, zeker in geval van transities.<sup>7</sup>

Uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid komt naar voren dat signalen uit de uitvoeringspraktijk over hoe het beleid uitwerkt niet systematisch worden verzameld, laat staan dat hierover kennisuitwisseling plaatsvindt of dat signalen gestructureerd worden ingebracht in de kwartaaloverleggen en diverse voorbereidende gremia.<sup>8</sup> Monitoring en evaluatie is hoofdzakelijk gericht op het vergaren van kennis over de doelmatig- en doeltreffendheid van het klimaatbeleid, zoals het Dashboard Klimaatbeleid en de KEV beogen. Deze kennis draagt bij aan eerste orde leren en geeft antwoord op de vraag of 'we in het klimaatbeleid de dingen goed doen?'. Juist in transities is ook behoefte aan reflectie op hoe het huidige beleid (nog) past bij de uitdaging om transities richting klimaatbeleid te ondersteunen en versnellen. Dit levert kennis op die bijdraagt aan tweede orde leren en de vraag

---

<sup>6</sup> Een voorbeeld is de [Keuzewijzer Klimaat en Energie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) die aan de formatietafel is aangeboden (EZK, 2023 c).

<sup>7</sup> Transities stellen eisen aan het zelflerend vermogen van het openbaar bestuur: er is ruimte nodig om fouten te maken, te proberen en te leren (ROB, 2023).

<sup>8</sup> De signalenrapporten van de Nationaal Klimaat Platform zijn hier een uitzondering op.

beantwoordt of ‘we in het klimaatbeleid nog de goede dingen doen’.<sup>9</sup> Dit leren kan gevoed worden door feedback uit de transitiepraktijk – daar waar de transities plaatsvinden in de maatschappij – structureel te organiseren. Monitoring en evaluatie kan deze feedback verzamelen door knelpunten, kansen en ontwikkelingen over de werking van beleid in beeld te brengen. Relevante evaluatiecriteria hiervoor zijn bijvoorbeeld de rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid van het beleid. Het monitoren en evalueren van transitiebeleid staat echter nog in de kinderschoenen (Janssen et al., 2022a; Ter Weel et al., 2022). Om inzicht te bieden in de voortgang op transities biedt een systeemblik houvast in de monitoring van beleid, in navolging van het eerste handelingsperspectief (zie inspiratiekader 3.2).

### **Inspiratiekader 3.2 Monitoring op voortgang in transities**

Hoe weten we of beleid bijdraagt aan het in gang zetten, versterken en versnellen van maatschappelijke transformatie? In de Gemeente Amsterdam wordt geëxperimenteerd met een innovatieve manier van monitoring vanuit een systeemperspectief met behulp van het bekende donutmodel van de Britse econoom Kate Raworth (Raworth, 2018). De stadsdonut voor Amsterdam, zoals deze wordt aangeduid, vertaalt de uitgangspunten van een circulaire stad naar lokale doelstellingen. Doordat het donutmodel de basis vormt voor de monitoring en evaluatie wordt getracht de voortgang op verschillende elementen van de circulaire economie in samenhang te meten en evalueren. Naast materiaalstromen, afvalstromen en de uitstoot van emissies gaat het hierbij om sociaal-maatschappelijke factoren – zoals de ontwikkeling van circulaire banen, ervaren gezondheid en tevredenheid over de groene ruimte in de stad. Een uitdaging die zij ervaren is om sociaal-maatschappelijke factoren op een betekenisvolle manier mee te nemen, ook wanneer deze niet direct in kwantitatief meetbare indicatoren zijn uit te drukken. Desondanks biedt de integrale blik van de monitor nu al houvast in beleidsontwikkeling en partnerschappen tussen de gemeente en andere actoren. Belangrijk daarbij is de systeemblik op de transitie naar een circulaire economie in de context van sociale ontwikkelingen in de stad en ecologische grenzen van de planeet (Gemeente Amsterdam, 2020; Calisto Friant et al., 2023; Janssen et al., 2022b).

In het klimaatbeleid kunnen lessen over de werking van het beleid meer benut worden om het klimaatbeleid lerend en adaptief bij te sturen op de voortgang in maatschappelijke transformatie. De Strategische Evaluatie Agenda biedt een logische ingang om ook evaluaties op rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid van het klimaatbeleid te programmeren. In het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit is het gebruikelijke overzicht met een planning van beleidsdoorlichtingen bij EZK en andere departementen omgevormd tot een Strategische Evaluatie Agenda.<sup>10</sup> Doel hiervan is te komen tot een meer integrale en samenhangende beleidsaanpak van een beleidsthema en leervaringen te benutten om het beleid tussentijds bij te sturen als dat nodig blijkt.

Uit de lerende evaluatie komen drie kansrijke routes om het klimaatbeleid meer lerend en adaptief in te richten: flexibiliteit en adaptiviteit inbouwen, leren en experimenteren en aandacht voor een leercultuur.

---

<sup>9</sup> De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid biedt een eerste aanzet voor tweede orde leren.

<sup>10</sup> [Strategische Evaluatie Agenda | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

**Adaptief beleid heeft baat bij een transformatiegerichte beleidstheorie.** Zo'n theorie maakt de veranderlogica en -paden inzichtelijk evenals de aannames over de wijze waarop beleidsinterventies beogen bij te dragen aan maatschappelijke transformatie. Scenariostudies en risicoanalyses maken onzekerheden inzichtelijk aan hand waarvan de beleidstheorie kan worden doorontwikkeld. Transitie-monitoring en -evaluaties dragen ook relevante kennis aan, al is de zoektocht naar betekenisvolle indicatoren nog volop gaande. Concreet kan een transformatiegerichte aanpak in het klimaatbeleid vormkrijgen door de indicatoren in het Dashboard Klimaatbeleid in verband te brengen met transitie-modellen die randvoorwaarden en sturingsmechanismen voor transitie benoemen.

**Leren en experimenteren in het klimaatbeleid vanzelfsprekend maken helpt beleidsmakers om tussentijds lessen te trekken uit de ervaringen en kennis van onder meer bedrijven, burgers en uitvoeringsorganisaties.** Beleidsregels en instrumenten kunnen op basis van deze lessen worden aangepast om veel meer aan te sluiten bij wat er in de praktijk gebeurt. Kennis over hoe beleid uitwerkt moedigt tweede orde leren aan, wat kan resulteren in bijstelling van de beleidstheorie en -aanpak. De concrete uitdaging voor beleidsmakers is om het klimaatbeleid dienend te maken aan wat er in de praktijk nodig is.

**Meer aandacht voor leren in beleid vereist ook een politieke tolerantie voor resultaten die anders uitpakken dan verwacht en verruiming van de blik op verantwoordoren.** Leren over de voortgang en werking, naast de effecten van het beleid, kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid helpen vergroten. In de verantwoording van het klimaatbeleid komen de randvoorwaarden voor doeltreffend beleid dan centraler te staan. Naast het blijven hanteren van rationele criteria, is aanvullend verantwoording nodig op maatschappelijke criteria, zoals rechtvaardigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid. Om deze criteria voldoende gewicht te geven in verantwoordingsprocessen is ook een rol voor de politiek en het ministerie van Financiën weggelegd.

### 3.3 Innovatiekracht uit de samenleving stimuleren

De overheid alleen is niet in staat om maatschappelijke transformatie te realiseren, maar speelt wel een cruciale rol om deze transformatie richting te geven en te versnellen. De overheid kan de enorme innovatiekracht die al in de samenleving aanwezig is aanspreken, versterken en benutten. Er zijn al bedrijventerreinen die hun eigen energie opwekken, bedrijven die flexibeler gebruik maken van energie buiten piekmomenten om en burgers die gebruik maken van deelauto's en buurtbatterijen installeren. Opschaling van zulke initiatieven kan acceptatie van technologische innovaties in de hand werken en verbinden met sociale innovatie. Door dit type innovaties vanuit sociale cohesie of gemeenschapszin te introduceren kunnen mensen sneller geneigd zijn bijvoorbeeld het delen van energie als norm te gaan hanteren.

Uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid komt naar voren dat in het klimaatbeleid innovaties gericht op de afbouw van niet-duurzame praktijken en opbouw van duurzame praktijken die de status quo uitdagen, nog beperkt uit de verf komen door de focus op systeemoptimalisatie in plaats van transformatie. Beleidsregels en instrumenten voor technologische innovatie – vaak alleen toegankelijk voor gevestigde partijen – worden top down uitgerold, in plaats van dat er meer uitnodigend beleid wordt gevoerd waarbij wordt uitgegaan van de bereidwilligheid en kracht in de samenleving om te



innoveren richting een meer duurzame samenleving. Door te investeren in overleg en dialoog kunnen (lokale) initiatieven met nieuwe perspectieven worden ontdekt en kan op tafel komen wat nodig is om deze institutioneel inpasbaar te maken en op te schalen door wet- en regelgeving daarop toe te rusten (zie inspiratiekader 3.3).

### Inspiratiekader 3.3 Stimuleren van lokale energie-initiatieven in Denemarken

Denemarken wordt vaak aangehaald als voorloper in de transitie naar een CO<sub>2</sub> neutraal energiesysteem. Door de oliecrisis in 1973 ontstonden er twee bewegingen. Op nationaal niveau werd kernenergie als oplossing aangedragen, maar vanuit de samenleving kwam er een beweging op gang die pleitte voor hernieuwbare energiebronnen, destijds voornamelijk windenergie. Dankzij een professionele opstelling van lokale initiatiefnemers kregen zij erkenning en experimenteeruimte, werden zij serieus genomen en konden ze een belangrijke rol spelen in de energietransitie. De experimenteeruimte maakte het mogelijk om zowel de successen als de 'mislukkingen' te benutten om hernieuwbare energie tot een reële optie uit te werken. Zo is er in Denemarken een discourse ontstaan waarin lokale initiatieven worden gezien als belangrijk en betrouwbaar alternatief voor marktpartijen in de energietransitie. Deze lokale initiatieven zijn niet meer weg te denken uit de Deense energietransitie. De wet- en regelgeving voor duurzame energie geënt is op deze initiatieven. De initiatiefnemers hebben hun netwerk en professionaliteit met de jaren opgebouwd. Vanwege hun institutionaliseerde positie in de Deense maatschappij werd de beweging naar hernieuwbaar doorgezet, zelfs toen er in 2002 een meer rechts kabinet kwam die zich tegen hernieuwbare energie keerde (Kooij et al., 2018).

In het klimaatbeleid kan de innovatiekracht uit de samenleving meer benut worden om de oplossingen voor fundamentele verandering die opbouw, ombouw of afbouw vragen op de beleidsagenda te zetten. Het Nationaal Klimaat Platform voedt het klimaatbeleid al met signalen, perspectieven en ideeën van 'onderop' door bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties een podium te bieden. Deze signalen kunnen beleidsmedewerkers (nog meer) benutten om de technologische agenda te verrijken met innovatieve en sociale oplossingen.

Uit de lerende evaluatie komen twee kansrijke routes om de innovatiekracht uit de samenleving te versterken.

**Initiatieven met nieuwe perspectieven hebben toegang nodig tot beleidsnetwerken.** Gemeenten en provincies kunnen een grotere en gelijkwaardige rol spelen om nieuwe initiatieven te ondersteunen, die veelal lokaal ontstaan. Door de beweging groter te maken kan een *coalition of the willing* ontstaan die systeeminnovatie aanjaagt. De overheid kan nieuwe spelers podium bieden en overwegen hen bepaalde rechten (en middelen) te geven om te zorgen voor een gelijk speelveld aan de participatietafel, tussen burgers, overheden en andere (commerciële) partijen (Bouma et al., 2023). Aan de participatietafel kunnen ook gevestigde spelers deelnemen, maar expliciet vanuit nieuwe uitgangspunten die een andere kijk geven op de status quo.

**Om niet-duurzame praktijken sneller uit te faseren hebben burgers en bedrijven houvast nodig om te veranderen en vernieuwen.** Richtinggevende visies (zie richtinggevend vermogen) bieden houvast bij het ontwikkelen van ombouw,-en afbouwpaden. De overheid kan belemmeringen in bijvoorbeeld wet- en regelgeving wegnemen en het handelingsrepertoire verbreden om de dynamiek in het bedrijfsleven en de maatschappij te ondersteunen bij de ombouw of afbouw van

bestaande niet-duurzame praktijken. Er is behoefte aan een transformatiegerichte beleidsmix<sup>11</sup> die ingesleten en niet-duurzame praktijken afbouwt en tegelijkertijd ontwikkeling van nieuwe innovatiepaden stimuleert.<sup>12</sup>

## 3.4 Urgentie en eigenaarschap vergroten

Om het gevoel van eigenaarschap in de samenleving te vergroten kan de overheid in gesprek gaan met bedrijven en burgers over wensen, ambities, drijfveren en om wel of niet te verduurzamen. Een responsieve overheid staat in contact met de samenleving en is zich bewust van de sentimenten die er leven. De huidige aanpak om burgers te betrekken bij het klimaatbeleid is vooral gericht op het vergroten van draagvlak en/of het wegnemen van weerstand voor beleid door hen te informeren. Het risico van deze instrumentele insteek is dat beleid steeds minder aansluit bij de leef- en beleefwerelden van partijen in de samenleving en daarmee aan legitimiteit inboet.

### Inspiratiekader 3.4 Samen kom je verder

LiberTerra is een community in Geestmerambacht (Noord-Holland) waar duurzaam bouwen en wonen – in de vorm van *biobased tiny houses* –, zorg, educatie, innovatie en economie zijn samengebracht. De bewoners bouwen energieneutraal en bieden ruimte voor educatie over *biobased* bouwen en het toepassen van duurzame technologie. Ook onderhouden ze een voedselbos. LiberTerra is ontstaan vanuit de gedrevenheid en ambitie van een initiatiefneemster – inmiddels eigenaar van LiberTerra – en het idee is gaan groeien dankzij contact met het programma Groen Kapitaal bij de provincie Noord-Holland waardoor het is doorontwikkeld tot een integraal gebiedsconcept.

Zonder samenwerking tussen LiberTerra en de overheid – zowel bij de provincie als gemeente – was het initiatief niet van de grond gekomen. Er was immers grond nodig, de infrastructuur moest worden aangelegd en vergunningen moesten worden verstrekt. Gedurende de samenwerking moesten er hindernissen overwonnen en concessies gedaan worden. De bereidheid om desondanks samen op te blijven trekken, heeft ertoe geleid dat het een productieve samenwerking is geworden – er zijn inmiddels tien verplaatsbare *tiny houses* gebouwd. Deze bereidheid is grotendeels terug te voeren op de match in persoonlijke waarden en drijfveren van de kernspelers wat maakt dat de samenwerking zowel krachtig als kwetsbaar is.

LiberTerra blijft een woonplek, maar ontwikkelt zich momenteel ook door tot een expertisecentrum voor duurzame gebiedsconcepten. De eigenaar wil burgerleiderschap stimuleren en via educatie en advies aan burgers en overheden haar inzichten en ervaringen delen over hoe zij met elkaar verder kunnen komen (Schram et al., 2023).

In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid komt de behoefte naar voren om het klimaatbeleid beter te laten aansluiten bij de leef- en beleefwerelden van partijen. Door de dialoog op te zoeken met maatschappelijke partijen en burgers met diverse sociaaleconomische achtergronden, kan de

---

<sup>11</sup> In navolging van het advies 'In dienst van de toekomst. Van optimalisatie naar transformatie' (december 2023) is de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) voornemens een vervolgstudie uit te brengen over kansrijke transformatieve beleidsmixen.

<sup>12</sup> DRIFT & NSOB bieden met hun publicatie 'Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling' nadere inspiratie en houvast voor sturing in transitie (Diercks et al., 2020).

samenleving een stem krijgen in het klimaatbeleid. Dit komt de kwaliteit van beleid ten goede en kan de afstand tussen beleid en samenleving verkleinen. Samen kom je bovendien verder (zie inspiratiekader 3.4). Het actief koppelen van beleidsagenda's en activiteiten aan maatschappelijke initiatieven is nog geen standaard onderdeel van het overheidsrepertoire (Schram et al., 2023).

Met het klimaatbeleid kan de urgentie en het eigenaarschap in de samenleving vergroot worden door bedrijven en burgers aan de participatietafel vanuit hun persoonlijke drijfveren, zoals betaalbaar wonen, of een leefbare planeet voor de (klein)kinderen, een stem te geven in de beweging naar een 'nieuw normaal'. Het burgerforum in oprichting kan eigenaarschap helpen versterken, wanneer de leefwereld van burgers hier centraal wordt gesteld. Ook is het belangrijk om weg te blijven van een instrumentele dialoogbenadering die de afstand tussen beleid en samenleving in stand houdt.

Uit de lerende evaluatie komen twee kansrijke routes naar voren: urgentie voor een 'nieuw normaal' vergroten en burgers eigenaar maken door de kwaliteit van participatiestructuren te verbeteren.

**Urgentie voor een 'nieuw normaal' vergroten begint bij het ontwikkelen en verbeelden van aansprekende toekomstperspectieven samen met burgers zelf.** Bij het opstellen van maatschappelijke toekomstperspectieven kunnen overheden beter aansluiten bij de huidige waarden, overtuigingen en zorgen in de samenleving.<sup>13</sup> Bovendien helpt het om transparant en eerlijk te zijn over wat er in de toekomst niet meer kan. Tegelijkertijd kunnen overheden zo'n dialoog benutten om inzicht te krijgen in beweegredenen van markt en samenleving om duurzame keuzes te maken, zodat zij beleidsinstrumenten daarop kunnen aanpassen.

**Burgers kunnen mede-eigenaar worden wanneer de kwaliteit van participatiestructuren verbetert.** Het is essentieel om participatie beter in te bedden in politiek-bestuurlijke processen en te zorgen voor bestuurlijk commitment vooraf. Concreet kan dit vormkrijgen door in het burgerforum voor klimaat- en energiebeleid vooraf helder te stellen wat de politiek met de adviezen van het burgerforum gaat doen. De deelnemers van het burgerforum steken veel tijd en moeite in hun advies. Een formele kabinetsreactie is belangrijk.<sup>14</sup> Bedrijven en burgers kunnen daarnaast zelf ook doorpakken op de adviezen om ze tot uitvoer te brengen, zeker wanneer ze daar in gesteund worden.

---

<sup>13</sup> Het recente advies van het Nationaal Klimaat Platform voor het Klimaatplan 2024 gaat hierop in: [Publicaties | Nationaal Klimaat Platform](#).

<sup>14</sup> Het kabinet zal een reactie schrijven op de adviezen van het burgerforum waarbij op iedere aanbeveling individueel wordt ingegaan (motiveringsplicht) en de Kamer heeft toegezegd deze adviezen en de reactie daarop te zullen bespreken (besprekingsplicht) (EZK, 2024).

## 3.5 Politiek-ambtelijk samenspel richten op transformatie

Het versterken van het transformerend vermogen in het klimaatbeleid vraagt nogal wat van de departementen en directies die hiervoor beleidsmatig aan de lat staan. In de politiek heerst een kortetermijnperspectief waarbij politiek-gevoelige, maar voor het klimaatbeleid belangrijke kwesties, worden afgewenteld. Hierdoor wordt het voor de ambtenarij zeer lastig om plannen te maken voor de lange termijn en zo duidelijkheid te verschaffen aan bedrijven en inwoners.

Uit de lerende evaluatie komt de behoefte naar voren om in de beleidspraktijk meer met de lange termijn bezig te zijn. Het voorbereiden van politieke keuzes vanuit een langetermijnnoriëntatie past daarbij. In de fase van beleidsvorming vraagt dit van ambtenaren om argumenten en belangen expliciet op tafel te leggen die op langere termijn spelen en soms nog onvoorstelbaar zijn, omdat hier nieuwe technieken, ander gedrag en nieuwe spelers bij komen kijken (zie inspiratiekader 3.5).

### Inspiratiekader 3.5 Van crisismanagement naar langetermijnperspectief

Werken aan de langetermijnopgave legt het vaak af tegen urgente kwesties op de politieke agenda. Wanneer beleid primair inspeelt op kortetermijnproblematiek is het risico dat de acute crisis centraal blijft staan. Maatregelen gericht op het ‘oplossen’ van de crisis leiden tot symptoombestrijding en maatschappelijke weerstand, die het langetermijnbelang van de samenleving niet dienen (AWTI, 2023).

Een acute crisis kan ook benut worden als aanknopingspunt voor het agenderen en handelen op langetermijnvraagstukken door verbinding te leggen met de sluipende crisis die hieraan ten grondslag ligt (Pot et al., 2021). Bijvoorbeeld door te benadrukken dat de acute crisis (zoals netcongestie of de stikstofcrisis) een manifestatie is van de sluipende crisis (klimaat en biodiversiteit). Een acute crisis wordt hiermee een kans om te handelen op sluimerende problemen vóórdat die uitgroeien tot nog grotere rampen.

Diverse topambtenaren spreken zich uit over de politiek-ambtelijke cultuur die de ‘minister uit de wind houden’ als kerntaak heeft verheven.<sup>15</sup> Zij pleiten voor een open en veilige gesprekcultuur, meer verbinding met de zorgen die leven in de samenleving en meer interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking op de ambtelijke werkvloer. In rijksbrede programma’s als Grenzeloos Samenwerken worden ambtenaren via intervisie en trainingen vaardigheden bijgebracht om het ambtelijk vakmanschap te versterken. Daarnaast benadrukken beleidsmedewerkers dat het expliciteren van risico’s en communiceren hiervan naar de minister en Tweede Kamer gangbaarder kan

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld de boeken van Herman Tjeenk Willink (Kan de overheid de crises aan) en Erik Pool (Macht en Moed). Erik Pool, programmadirecteur Dialoog en Ethiek bij de Rijksoverheid, suggereert om een derde van de werktijd te besteden aan de ontwikkeling van vakmanschap, reflectie en bezinning. Hij pleit bovendien voor een lerende cultuur rond tegenspraak. Door tegenspraak kan er beter koers gehouden worden in wisselende omstandigheden en is de organisatie meer sensitief voor sluimerende problemen vóórdat die uitgroeien tot grotere problemen.

worden, zonder hierbij de indruk te wekken dat volledige mitigatie mogelijk is.<sup>16</sup> In de coördinatie en agendering kan de Dienst Analyse en Onderzoek, ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer, benut worden om ‘contact te leggen’ met de Tweede Kamer en in te spelen op de focus van de agenda.

Om politiek-ambtelijk samenspel te bewerkstelligen dat transformerend vermogen ondersteunt komt het volgende handelingsperspectief naar voren:

- Voor ambtenaren: Toon lef en moed om de politiek en bewindspersonen te bedienen vanuit de opgave en niet te vervallen in de Haagse waan van de dag. Agendeer richtinggevende keuzes en spreek je uit tegen ongeschreven regels in de organisatie die niet dienend zijn aan de langetermijnopgave. Organiseer voldoende tijd en rust in het primaire beleidsproces om echt te kunnen werken aan het ontwikkelen en versterken van het transformerend vermogen in het klimaatbeleid.
- Voor politici: Toon lef en moed om gevoelige keuzes niet uit de weg te gaan die voor het realiseren van een klimaatneutrale samenleving nodig zijn. Stel Kamervragen over de bijdrage van het klimaatbeleid aan de transformatie richting een klimaatneutrale samenleving. wees alert op de menselijke maat en publieke waarden, zoals veiligheid, duurzaamheid, zorgzaamheid, om het klimaatbeleid dichterbij de leefwerelden van burgers te brengen. Door fundamentele veranderingen in het hier en nu bespreekbaar te maken kan de politiek de klimaatopgave actueel en relevant houden.

Alleen in goed samenspel kunnen politici en ambtenaren werken aan de grote publieke transformatieopgaven waarvoor zij in de democratische rechtsorde het vertrouwen van de burgers hebben gekregen.

---

<sup>16</sup> Leeractiviteiten die vanuit de netwerkademie Grenzeloos Samenwerken worden aangeboden zijn onder meer gericht op het versterken van ambtelijke vermogens en transitievaardigheden voor duurzame ontwikkeling.

# Vervolg

Dat anders denken, doen en organiseren noodzakelijk is voor transformerend vermogen wordt (h)erkend door de beleidsmedewerkers die deelnamen aan de lerende evaluatie. Zij vragen zich af wie aan zet is om het anders denken doen en organiseren te verwezenlijken.

Een vervolgstap voor verdere uitwerking en toepassing van de handelingsperspectieven vraagt om inzet van de organisatie en betrokken beleidsambtenaren zelf, die als *ambassadeur* aan de slag gaan en daartoe worden aangemoedigd en gewaardeerd vanuit de organisatie.<sup>17</sup> Aanvullende acties zijn nodig om de handelingsperspectieven in de organisatie te laten landen en de medewerkers en het management in staat te stellen om ze te verwezenlijken.<sup>18</sup> Dit vraagt om leiderschap van SG's, DG's en directeuren en een governance structuur die departementen en directies verbindt.

De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid creëerde tijd en ruimte voor strategische reflectie vanuit de vraag of het klimaatbeleid maatschappelijke transformatie ondersteunt. Een lerende evaluatie is een instrument om een lerende werkwijze in te bouwen in de beleids- en verantwoordingscyclus. Dat brengt ook altijd het risico met zich mee dat ambtenaren die aan het leren zijn, enigszins los komen te staan van anderen in dezelfde organisatie. Het is immers geen gegeven dat de organisatie als geheel zich tegelijkertijd in een proces van leren bevindt.

Werken vanuit lessen gaat dus niet over het leren door de individuele ambtenaar, maar over het leren door de ambtelijke organisatie, over hoe het leren van de individuen, van de ambtenaren optelt tot iets groters. Een lerende houding als *modus operandus*. Er zijn kennisstromen en leerloops nodig die structureel en systematisch leren ondersteunen, zodat de organisatie op gezette tijden, gekoppeld aan herijkings-, en verantwoordingsmomenten, de lessen kan benutten voor beleidsverbetering en -aanpassing.

Uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid komen diverse suggesties naar voren om een lerende aanpak op alle niveaus in de organisatie te omarmen en borgen. Bijvoorbeeld vrijdagmiddag-reflectie-sessies met de 'benen op tafel' waarin een concrete opdracht voorligt om met elkaar in gesprek te gaan over waarden in het werk. Of eens per kwartaal of half jaar 'droomateliers' organiseren om elkaar te bevragen op aannames en elkaar uit te dagen om op totaal andere manier na te denken over het 'waarom' achter het beleid. En tot slot het idee om een langetermijntoets te ontwikkelen en die in te bouwen als prioriteit in de werkwijze, bijvoorbeeld via 'botsproeven'.

Om het klimaatbeleid meer transformatief te maken, is lef en moed nodig van ambtenaren en politici. Transformatie moet een uitgangspunt van hun werk worden.

---

<sup>17</sup> De functie van ambassadeurs in transitie is beschreven in literatuur in termen als 'change agent' en 'transition intermediaries' (Kivimaa et al. 2019).

<sup>18</sup> Transformatieve change vraagt om gelijktijdige verandering op vier dimensies om daadwerkelijk diepgaand in te grijpen op dominante manieren van denken, doen en organiseren: in de structuren en de cultuur van een organisatie en bij personen en groepen in de organisatie die verandering kunnen aanjagen.

# Referenties

ADR (2019). *Ongeschreven regels*, Ministerie van Financiën managementniveau, Den Haag: Auditdienst Rijk.

ARK (2021) *Inzicht in kwaliteit. Operatie geslaagd?*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

AWTI (2023). *In dienst van de toekomst. Van optimalisatie naar transformatie*, Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.

Bakker, B., Bovenberg, F., & Westen, K. (2023). 'Anders denken, doen en organiseren. Missiegedreven innovatie vanuit het sociaal domein', ISBN 9789024456741.

Borrás, S., & Edler, J. (2020). 'The roles of the state in the governance of socio-technical systems' transformation', *Research Policy*, 49(5), 103971.

Bouma, J. et al. (2023). *Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2021). 'Legitimizing transformative government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39, 191–205.

Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2022). 'Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks', *Science and Public Policy*, 49(6), 905–914.

Calisto Friant, M., Reid, K., Boesler, P., Vermeulen, W.J. & Salomone, R. (2023). Sustainable circular cities? Analysing urban circular economy policies in Amsterdam, Glasgow, and Copenhagen. *Local Environment*, 28(10), 1331-1369.

De Coninck, H. & Kramer, G.J. (2021). Kernpunten 'Wetenschapstoets op klimaatverantwoording'.

Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N. & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transities. Een raamwerk voor strategiebepaling*, Drift & NSOB.

EZK (2019). *Klimaatakkoord*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2020). *Klimaatplan 2021-2030*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2022). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2023a). *Contouren Klimaatplan 2024*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2023b). *Nationaal Plan Energiesysteem*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2023c). *Keuzewijzer Klimaat en Energie*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2024). *Voortgang nationaal burgerforum klimaat- en energiebeleid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

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

Gemeente Amsterdam (2020). Amsterdam Circulair Monitor. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/duurzaamheid/circulaire-economie/>

Hölscher, K., & Frantzeskaki, N. (eds.). (2020). 'Transformative Climate Governance: A Capacities Perspective to Systematise, Evaluate and Guide Climate Action', Springer International Publishing.

Houppermans, M. (2018). 'Operatie Inzicht in Kwaliteit: dwing de cultuuromslag af met een vernieuwde RPE', *Beleidsonderzoek Online*, DOI: 10.5553/BO/221335502018000002001.

Janssen, M.J., Bergek A. & Wesseling, J.H. (2022a). 'Evaluating systemic innovation and transition programmes: Towards a culture of learning', *PLOS Sustain Transform* 1(3): e0000008.

Janssen, M., Wanzenböck, I., Fünfschilling, L. & Pontikakis, D., (2022b). 'Capacities for transformative innovation in public administrations and governance systems: Evidence from pioneering policy practice', *Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN: 978-92-68-01346-5.*

JenV (2019). *Samen werken wij aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Dit is JenV*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kemp, R., Schot, J., & Hoogma, R. (2007). 'Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management', *Technology, Analysis & Strategic Management*, 10(2), 175-198.

Kivimaa, P., Boon, W., Hyysalo, S. & Klerkx, L., (2019). 'Towards a typology of intermediaries in sustainability transitions: A systematic review and a research agenda', *Research Policy* 48(4): 1062-1075.

KiM (2022). *De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Kooij, H. J., Oteman, M., Veenman, S., Sperling, K., Magnusson, D., Palm, J., & Hvelplund, F. (2018). 'Between grassroots and treetops: Community power and institutional dependence in the renewable energy sector in Denmark, Sweden and the Netherlands', *Energy Research & Social Science*, 37, 52-64.

Kunseler, E. & Huitzing, H. et al. (2022). *Scoping Lerende Evaluatie Klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Kunseler, E., Loeber, A., Verwoerd, L. & Klaassen, P. (2023). *Aan de slag met transformerend klimaatbeleid. Eerste bevindingen uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Loorbach, D. (2010). 'Transition Management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework', *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, 23(1), p.161-183.



Nabielek, P., Vandenbussche, L., Loeber, A.M.C., Boonstra, H.A., Klaassen, P., & Verwoerd, L. (2023). *Working paper. An evaluation framework for the transformative capacity of Dutch Climate Policy*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Patton, M.Q. (2010). 'Developmental evaluation: applying complexity to enhance innovation and use', Guilford Press.

PBL, TNO, CBS, & RIVM (2023). *Klimaat- en energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2024). *Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050. Trajecten naar een klimaatneutrale samenleving voor Nederland in 2050*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pot, W. D., Scherpenisse, J., Hart, P. T., & Van der Knaap, P. (2021). 'Buy now, pay later? Naar een tijdsensitief bestuur voor acute én sluipende crises', *Bestuurskunde*, 30(4), 3-10.

Rli (2023). *De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Rli (2024). *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid. Een probleemverkenning*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

ROB (2023). *Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transitie*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Schram, J., Kunseler, E., Nabielek, P., Schulz, M. & Van Twist, M. (2023). *Vormgeven aan interactie. Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schulz, M., Kunseler, E., Ophoff, P., & Van der Steen, M. (2020). *Leren institutionaliseren. Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur & Planbureau voor de Leefomgeving.

Shulha, L., Whitmore, E., Bradley Cousins, J. & Gilbert, N. (2015). 'Introducing evidence-based principles to guide collaborative approaches to evaluation: results of an empirical process', *American Journal of Evaluation*, 37(2).

Ter Weel, B., Janssen, M., Bijlsma, M., & De Boer, P. J. (2022). *Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Van der Steen, M., van Delde, M., Van Schaik, E. (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Van Mierlo, B.C., Regeer, B., Van Amstel, M., Arkesteyn, M.C.M., Beekman, V., Bunders, J.F.G., De Cock Buning, T., Elzen, B., Hoes, A.C., Leeuwis, C. (2010). 'Reflexive monitoring in action. A guide for monitoring system innovation projects', Wageningen UR, ISBN: 978-90-8585-599-6.

Van Vuuren et al. (2024). *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Verwoerd, L., Brouwers, H. & De Hoop, E. (2022). *Professionaliseren van lerend evalueren: lessen uit de praktijk van het Planbureau voor de Leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam.

Weterings, A., Bakens, J., Thissen, M., Den Nijs, S., Ivanova, O. & Pestel, N. (2023). 'Tekort aan technici voor de energietransitie vergt prioritering in investeringen', *ESB*, 108(4821), 222-225.

WKR (2023). *Met iedereen de transitie in. Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.

WRR (2023). *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Evaluatiestappen en overzicht tussenproducten

### Evaluatiestappen

De aanpak van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid bestaat uit het doorlopen van een leer-actiecyclus in drie stappen. Tijdens elke stap zijn het evaluatiekader en de ervaringen uit de beleidspraktijk bij elkaar gebracht. Deze stappen zijn in figuur B1.1 weergegeven.

- 1) Het ontwikkelen van een gezamenlijke probleemperceptie middels het identificeren van ervaren uitdagingen in de beleidspraktijk en onderlinge uitwisseling over deze uitdagingen, resulterend in leervragen<sup>19</sup>;
- 2) Het ontwikkelen van verandervaden<sup>20</sup> met daarin bouwstenen die bijdragen aan het pad richting het doel, en de acties en condities die daarvoor nodig zijn;
- 3) Het ontwikkelen van handelingsperspectieven en actieagenda's

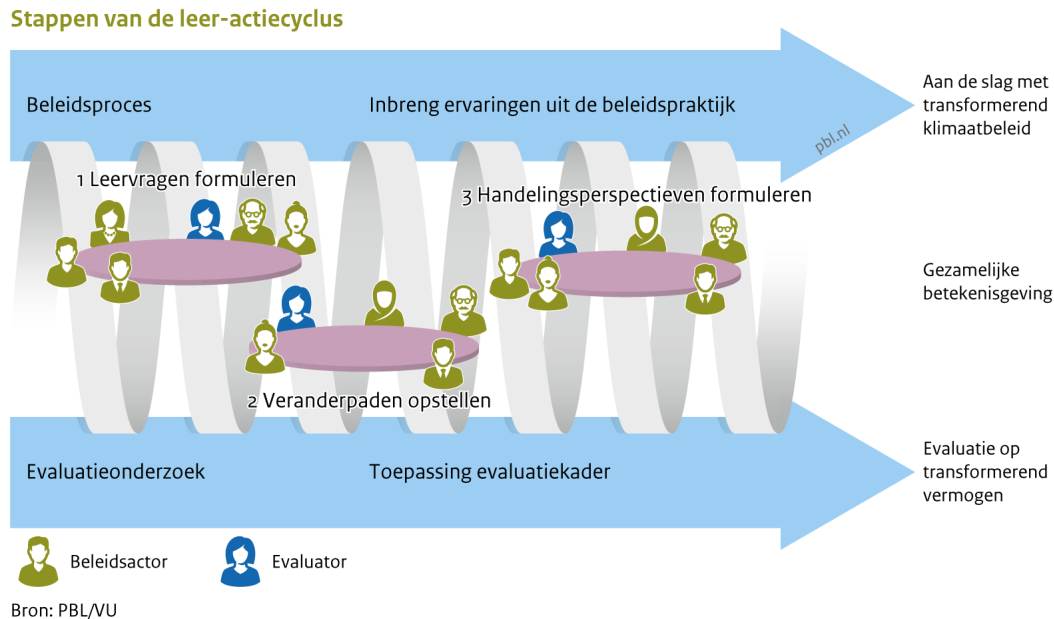
Deze leer-actiecyclus is doorlopen met zo'n 100 beleidsmedewerkers en andere betrokkenen, zie het overzicht van deelnemers bij elk van de tussenproducten. Er zijn vijf verkennende studies naar het transformerend vermogen in het sectorbeleid: gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, elektriciteit, landbouw en landgebruik. Daarnaast zijn drie verdiepende casusstudies uitgevoerd. De selectiecriteria voor de keuze van casusthema's zijn: 1) het thema adresseert een overkoepelend systeemvraagstuk dat voor (vrijwel) alle sectoren relevant is, 2) het thema biedt inzicht in dilemma's die tijdens de scopingstudie zijn opgehaald en 3) het thema biedt inzicht in raakvlakken tussen sectoren en hoe die beter te benutten zijn. Op basis van deze drie criteria zijn de volgende casussen geselecteerd: netcapaciteit, warmtetransitie en sturen op randvoorwaarden in transitie.

---

<sup>19</sup> Leervragen worden gedefinieerd als vragen waarin een concreet streven van een persoon (in dit geval vanuit zijn professie) wordt gekoppeld aan een analyse van barrières die deze persoon bij dat streven belemmeren. Hierbij is het doel om bij de benoemde barrière zo dicht mogelijk tegen de kernoorzaak te komen. Dit leidt tot een herformulering van uitdagingen die worden ervaren door betrokkenen in een actiegerichte vraag: "hoe kan ik/hoe kunnen we [doel/streven] realiseren, terwijl [barrière x of y] het geval is?"

<sup>20</sup> Een toelichting op de pathways-methode (ook wel 'Paden voor verandering') is beschikbaar in de Toolbox [Levende en creatieve tools voor onderzoek met stakeholders | Planbureau voor de Leefomgeving \(pbl.nl\)](https://www.pbl.nl/nl/onderzoek-en-toezicht/leer-en-creatieve-tools-voor-onderzoek-met-stakeholders).

Figuur B1.1



In de sectoranalyses is de eerste stap van de leer-actiecyclus doorlopen. Op basis van document-analyse en het raadplegen van sectordeskundigen (1a) is een set van leervragen ontwikkeld, die vervolgens in een reflectiegesprek aan beleidsmedewerkers in betreffende sectoren zijn voorgelegd en verrijkt om aansluiting op ervaringen uit de beleidspraktijk te bewerkstelligen (1b). Deze analyses belichten illustratieve dilemma's die vanuit de huidige governance en instrumenten in het klimaatbeleid in beeld komen om te kunnen sturen op transformatieopgave. De verkennende sectoranalyses zijn bedoeld om discussies over het werken aan transformatie in de sectoren te voeden en te prikkelen, maar geven geen volledig beeld. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de prikkelende leervragen uit de vijf verkennende sectoranalyses.

Bij de casusstudies zijn alle drie de stappen uit de leer-actiecyclus doorlopen met een kerngroep van beleidsmedewerkers om uiteindelijk te komen tot handelingsperspectieven voorbij de dilemma's. Bij de eerste stap hebben de deelnemers op basis van voorbereide discussienotities over de casusthema's (1a) en onderlinge uitwisseling van ervaringen (1b) leervragen geformuleerd die het vertrekpunt vormden voor het ontwikkelen van veranderlogica (2). Bij stap 2 werd met de kerngroep van deelnemers via de 'pathways methode' de omslag gemaakt van een (passief) ervaren uitdaging naar een (actief) beeld van wat gedaan kan worden om tot de gewenste verandering te komen. Zie bijlage 3 voor overzicht van bouwstenen voor verandering uit de drie verdiepende casusstudies. De derde en laatste stap diende om de werkbare veranderpaden om te zetten in handelingsperspectief: welke stappen en interventies zijn daadwerkelijk nodig om de gewenste veranderingen door te voeren (3)? Deze laatste stap stond ook centraal bij de eindsessie van de lerende evaluatie. Zie bijlage 4 voor het overzicht van acties.

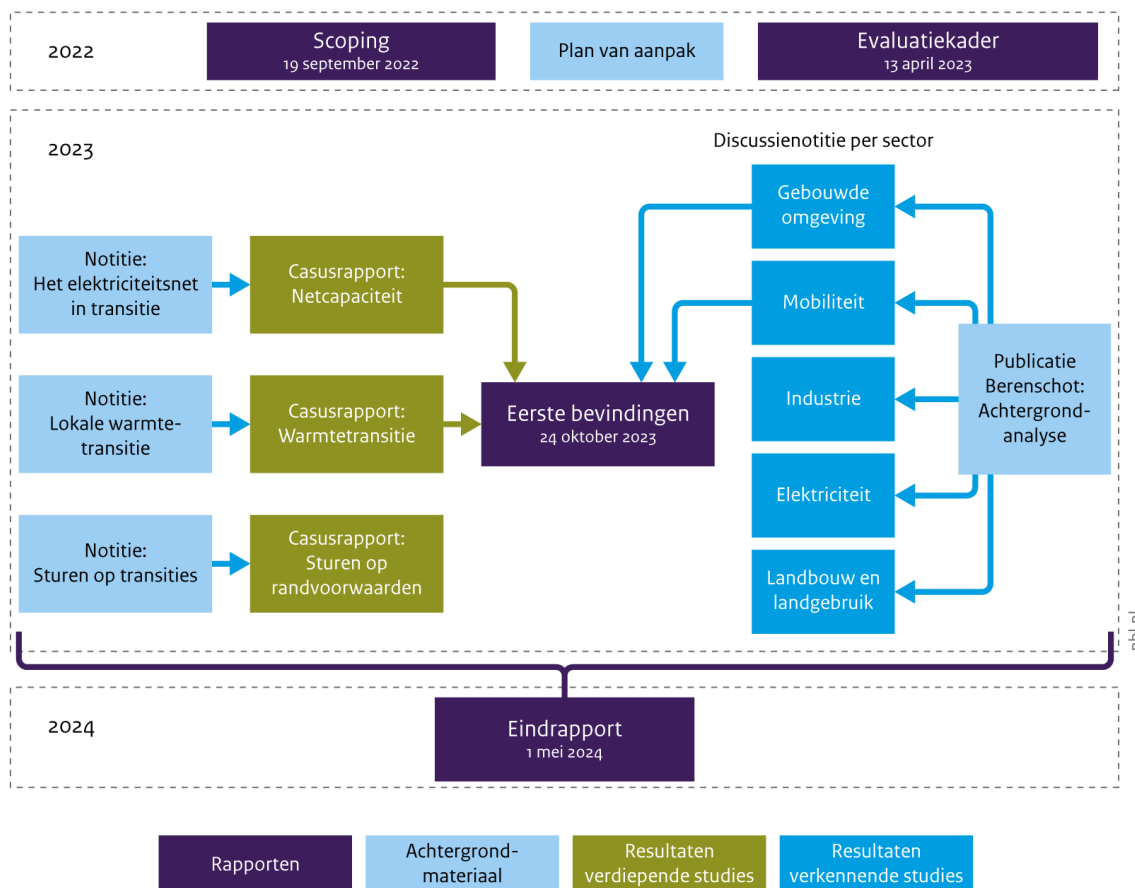
## Tussenproducten in de lerende evaluatie

De stappen die zijn ondernomen voor de lerende evaluatie hebben geleid tot verschillende tussenproducten. Figuur B1.2 geeft een overzicht van deze producten. De producten zijn beschikbaar op

de projectwebsite: [www.pbl.nl/lekb](http://www.pbl.nl/lekb). Hieronder worden ze verder toegelicht in termen van doel, aanpak en betrokkenen.

Figuur B1.2

### Producten uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid



Bron: PBL

### Scopingnotitie Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ‘Leren van kansen en uitdagingen rond de klimaatopgave’

In de scopingnotitie staan de uitgangspunten, doelgroepen, thema’s en de werkwijze van de lerende evaluatie. De scopingnotitie is ter voorbereiding op de lerende evaluatie uitgevoerd om de leerbehoeften in de beleidspraktijk te verkennen. Deze leerbehoeften zijn opgehaald via:

- 1) Helikopterinterviews met vier ervaringsdeskundigen: betrokkenen bij het Klimaatakkoord, EZK directie Klimaat, VGO en SER.
- 2) Drie werksessies met:
  - a. De secretarissen van de uitvoeringsoverleggen (UO’s) en uitvoeringsstructuren van het klimaatakkoord,
  - b. De beleidscoördinatoren van de vier verantwoordelijke departementen (EZK, BZK, LNV en IenW),
  - c. De monitor- en evaluatiedeskundigen van deze departementen,
- 3) Een werksessie met de verzoekers van de vier departementen
- 4) Gesprekken met de vijf voorzitters van de UO’s en de voorzitter van het VGO.

## **Evaluatiekader Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ‘An evaluation framework for the transformative capacity of Dutch climate policy’**

In dit working paper is het evaluatiekader bij de lerende evaluatie toegelicht. Het evaluatiekader is ontwikkeld via een exploratieve en iteratieve literatuurreview rondom het concept ‘transformerend vermogen’. De conceptuele uitwerking is doorvertaald naar een toepasbaar raamwerk voor de lerende evaluatie van het klimaatbeleid. Met het working paper beogen PBL en VU Athena instituut de wetenschappelijke kwaliteit van het evaluatiekader en de daaruit resulterende publicaties te waarborgen.

## **Plan van aanpak voor de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (2023/2024)**

Het plan van aanpak beschrijft de achtergrond en de aanpak voor de uitvoering van het evaluatieonderzoek. De onderzoeksvragen, onderzoeksmethoden en de proces en kwaliteitsvoorwaarden zijn uitgewerkt door PBL en VU Athena Instituut.

## **Publicatie Berenschot ‘Achtergrondanalyse Lerende evaluatie klimaatbeleid’**

Als input voor de verkennende sectoranalyses heeft PBL aan Berenschot gevraagd om duiding en context te geven aan sectorale vraagstukken in het klimaat- en energiebeleid. Deze vraagstukken zijn geïdentificeerd middels een quickscan (voornamelijk gebaseerd op deskresearch, aangevuld met enkele interviews) van beleidsprogramma’s en actuele rapporten over de vijf sectoren.

## **Discussienotities per sector**

In de lerende evaluatie zijn vijf verkennende sectoranalyses uitgevoerd. In de notities wordt de huidige governance en beleidsinzet in het sectorbeleid belicht vanuit transformatieperspectief. Gevolgd door leervragen die weerspiegelen hoe het transformerend vermogen in de sector zich ontwikkelt en kan worden versterkt. In bijlage 2 zijn de leervragen weergegeven. De notities zijn gebaseerd op deskresearch, gesprekken met sectordeskundigen en uitwisseling over de transformatieopgave met beleidsmedewerkers op rijksniveau die het sectorbeleid vormgeven.

- De transformatieopgave in de sector *gebouwde omgeving*
  - o Reflectiegesprekken met twee sectordeskundigen van het PBL
  - o Uitwisseling over de transformatieopgave: één medewerker van BZK en één van EZK
- De transformatieopgave in de sector *mobiliteit*
  - o Reflectiegesprekken met een sectordeskundige van het PBL
  - o Uitwisseling over de transformatieopgave: vier medewerkers lenW
- De transformatieopgave in de sector *industrie*
  - o Reflectiegesprekken met twee sectordeskundigen van het PBL
  - o Uitwisseling over de transformatieopgave: vier medewerkers van EZK
- De transformatieopgave in de sector *elektriciteit*
  - o Reflectiegesprekken met een sectordeskundige van het PBL
  - o Uitwisseling over de transformatieopgave: drie medewerkers van EZK
- De transformatieopgave in de sector *landbouw & landgebruik*
  - o Reflectiegesprekken met twee sectordeskundigen van het PBL
  - o Uitwisseling over de transformatieopgave: twee medewerkers van EZK en twee medewerkers van LNV

## Achtergrondnotities bij casusstudies

De achtergrondnotities zijn bedoeld ter inspiratie en achtergrondinformatie bij de casussen. Het doel is om de deelnemers aan de casuonderzoeken goed geïnformeerd aan de slag te laten gaan. Deze notities zijn door kennispartners in opdracht van het PBL gemaakt. De notities Het elektriciteitsnet in transitie en Lokale warmtetransitie zijn beide geschreven door Bart Wesselink | vereenvoudigt duurzaamheid<sup>21</sup> en dienen als achtergrond bij respectievelijk de casus Netcapaciteit en Warmtetransitie. De notities zijn opgesteld aan de hand van gesprekken met deskundigen. De notitie Sturen op transitie is geschreven door TNO Vector als achtergrond bij de casus Sturen op randvoorwaarden in transitie. Deze notitie beoogt de vragen en uitdagingen voor de overheid bij het sturen op transitie uit te lichten. Deze dilemma's zijn gebaseerd op basis van kennis en ervaring van geraadpleegde deskundigen.

## Casusrapporten

Gedurende het project zijn drie casusstudies uitgevoerd (onderwerpen: netcapaciteit, warmtetransitie en sturen op randvoorwaarden). Elk casuonderzoek bestond uit een drietal werksessies met beleidsmedewerkers op rijksniveau en professionals uit de praktijk. Met de deelnemers is een intakegesprek gevoerd om hun leervragen te identificeren. Tijdens de werksessies werd de leer-actiecyclus doorlopen om zicht te krijgen op de uitdagingen in de huidige beleidspraktijk en te identificeren welke acties en condities de beoogde transformatie naar klimaatneutraliteit kunnen versterken. De rapporten beschrijven de inzichten die in de studies op zijn gedaan. De bevindingen dienen als voorlopige tussenresultaten en als empirische basis voor het eindrapport. De tabel hieronder laat zien welke ministeries en externe organisaties betrokken zijn geweest bij de werksessies.

Tabel B1.1 Deelnemers aan de casusstudies

Netcapaciteit	Warmtetransitie	Sturen op randvoorwaarden
Zeven deelnemers van de ministeries BZK, EZK, IenW, LNV;  Twee kritische vrienden van NSOB en NVDE;  Vier medeveranderaars van BZK grenzeloos samenwerken, een onafhankelijk adviseur, NPRES en HIER Klimaatbureau.	Zes deelnemers van de ministeries EZK, BZK, LNV en IenW;  Een inhoudelijke externe experts;  Vier kritische vrienden van gemeente Amersfoort, HIER Klimaatbureau, het PBL en een oude 'warmteregisseur';  Vijf medeveranderaars van Sustainable Scale-up Foundation, Warmte Netwerk Westland, BZK grenzeloos samenwerken, Landelijk Samenwerkingsverband Actieve	22 deelnemers van de ministeries EZK, OCW, BZK, VWS, FIN, LNV en IenW;  Twee inspirators: een hoogleeraar van de UU en een medewerker van de NKP;  Drie medeveranderaars van WKR, DAO TK en Programma Grenzeloos Samenwerken.

<sup>21</sup> [Welkom - Bart Wesselink \(bwesselink.nl\)](http://www.welkom.nl)

	bewoners en een klimaat- en energiestrategie	
--	--	--

### **Eerste bevindingen uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ‘Aan de slag met transformerend klimaatbeleid’**

Het rapport ‘Aan de slag met transformerend klimaatbeleid’ bevat de bevindingen van de eerste periode van de lerende evaluatie. Het doel van deze eerste bevindingen is om 1) de betrokkenen bij het klimaatbeleid te informeren over paradoxen die het huidige beleidsproces parten spelen in het werken aan transformerend klimaatbeleid en 2) een aanzet te geven voor handelingsperspectieven om het transformerend vermogen te versterken. Zoals figuur B1.2 laat zien, vormen de verdiepende casusstudies over netcapaciteit en over warmtetransitie en de verkennende sectoranalyses Gebouwde omgeving en Mobiliteit de empirische basis voor dit rapport.

### **Eindrapport Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ‘Aan de slag met transformerend klimaatbeleid’**

Dit rapport bevat de evaluatie van het transformerend vermogen van het klimaatbeleid en biedt handelingsperspectieven voor het versterken ervan. De eerste bevindingen zijn benut als vertrekpunt voor dit rapport en aangevuld met empirie en inzichten uit de derde casusstudie Sturen op randvoorwaarden en de drie sectoranalyses Industrie, Elektriciteit en Landbouw en landgebruik. Ook de inzichten en acties die zijn opgehaald bij de eindsessie (zie bijlage 4) zijn meegenomen in de bevindingen.



## Bijlage 2 Overzicht van leervragen

Deze bijlage bevat de leervragen uit vijf verkennende sectoranalyses voor gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, elektriciteit en landbouw en landgebruik. Deze leervragen adresseren weerbarstige kwesties die het sectorbeleid parten spelen. De kwesties zijn *weerbarstig*, omdat ze de vinger leggen op de inherente spanning tussen enerzijds de ambitie om transformerend beleid te ontwikkelen en anderzijds barrières die het lastig maken om die ambitie te realiseren. De leervragen die in de werksessies bij de casusstudies zijn opgesteld door de deelnemers zijn niet in deze bijlage vermeld vanwege privacy redenen. Zij weerspiegelen persoonlijke kwesties en dienden als input voor het doorlopen van de volgende stappen in de leer-actiecycclus (zie bijlagen 3 en 4).

De tabellen hieronder geven een overzicht van de leervragen per sector en zijn geordend naar subvermogen. De leervragen zijn uitgewerkt in discussienotities per sector die beschikbaar zijn op de projectwebsite: [www.pbl.nl/lekb](http://www.pbl.nl/lekb).

Tabel B2.1 Leervragen sector Mobiliteit

Vermogen	Leervragen
Richtinggevend vermogen	Hoe kan steviger worden ingezet op de stimulering van andere modaliteiten (fiets, deelauto's), terwijl inzet op elektrificatie de auto als dominante modaliteit handhaaft?  Hoe een duurzame mobiliteitstransitie realiseren, terwijl het risico op belastingderving (door afname inkomsten via accijnzen en motorrijtuigenbelasting) inzet op de transitie kan vergroten?
Adaptief vermogen	Hoe de elektrificatie van het wagenpark te versnellen, terwijl onduidelijk is hoe snel de ingroei van elektrische auto's en de laadinfra zich kan ontwikkelen?
Systeeminnovatief vermogen	Hoe technologische innovatie richting slim laden te bewerkstelligen, terwijl de vraag hiernaar via maatschappelijke innovatie in energiegedrag gemobiliseerd moet worden?
Legitimerend vermogen	Hoe kan een rechtvaardige mobiliteit transitie voor iedereen plaatsvinden, terwijl aanschaf van elektrisch vervoer en toegang tot laadinfrastructuur locatie, -en inkomensafhankelijk zijn?

Tabel B2.2 Leervragen sector Gebouwde omgeving

Vermogen	Leervragen
Richtinggevend vermogen	Kan effectief klimaatbeleid gevoerd worden voor de gebouwde omgeving, terwijl de verantwoordelijkheden voor verschillende onderliggende transitie nodig voor de transformatie in de gebouwde omgeving belegd zijn bij zoveel en zulke uiteenlopende actoren?

	<p>Hoe kunnen gemeenten, burgers en bedrijven beslissingen nemen over diepte-investeringen die nodig zijn voor versnelling van de warmtetransitie, terwijl er nog veel onzekerheden zijn over de haalbaarheid en robuustheid van de technieken?</p> <p>Hoe kan de warmtetransitie integraal en tijdig plaatsvinden, terwijl er rekening gehouden moet worden met wederzijds afhankelijke ontwikkelingen waarop vanuit een afzonderlijke sector maar beperkt gestuurd kan worden?</p> <p>Hoe kan structurele verandering in het energiegebruik in de gebouwde omgeving aangejaagd worden, terwijl een duidelijke visie daarop lijkt te ontbreken in bestaande beleidsinstrumenten?</p>
Adaptief vermogen	<p>Hoe kunnen verticale leerervaringen worden omgezet in nationaal beleid om lokaal de warmtetransitie te versnellen, terwijl nationale politieke processen hun eigen logica en tijdschema volgen?</p> <p>Hoe kan een lerend beleidssysteem worden vormgegeven, waarin steeds ruimte bestaat voor monitoring van en reflectie op doeltreffendheid en neveneffecten, terwijl dit niet ten koste kan gaan van daadkracht en tempo?</p> <p>Hoeveel ruimte moeten gemeenten hebben voor het autonoom nemen van beslissingen over bijvoorbeeld isolatiesubsidie of de aanleg van lokale warmtenetten, terwijl het bij de gemeenten ontbreekt aan uitvoeringscapaciteit en geld?</p>
Systeeminnovatief vermogen	<p>Hoe zicht te krijgen op de systeemafhankelijkheden en benodigde afstemming te faciliteren, terwijl het beleid toch vooral lijkt in te zetten op enkelvoudige en sectorgebonden instrumenten.</p> <p>Hoe maatschappelijke actoren te ondersteunen in het benutten van koppelingen, terwijl er zoveel verschillende actoren met zulke uiteenlopende belangen en mogelijkheden partij zijn?</p> <p>Hoe kun je plannen maken voor het uitfaseren van niet-duurzame praktijken, zoals gasgestookte Cv-ketels, (hybride) warmtepompen en niet-circulair isolatiemateriaal gemaakt van fossiele brandstoffen, terwijl de duurzame alternatieven nog niet op voldoende grote schaal voorhanden zijn?</p> <p>Hoe kunnen op verantwoorde wijze fossiele subsidies worden stopgezet (dat wil zeggen: zonder grote groepen mensen letterlijk in de kou te zetten), terwijl restwarmte en hernieuwbare warmte (die nodig is voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving) nog niet voor iedereen voorhanden zijn?</p>
Legitimerend vermogen	<p>Kan maatschappelijk draagvlak worden behouden binnen de diversiteit van de groep mensen wier woningen geïsoleerd zouden moeten worden voor all-</p>

	<p>electric oplossingen, terwijl niet gemarchandeerd wordt met tempo en richting?</p> <p>Hoe in te zetten op de transitie naar een fossiel-vrije gebouwde omgeving, terwijl inzet van fossiele brandstoffen door subsidies en belastingmaatregelen voor grootverbruikers voordelig gemaakt worden?</p> <p>Hoe kunnen de kosten van de warmtetransitie eerlijk worden verdeeld, terwijl dit de betaalbaarheid van maatregelen op scherp kan stellen?</p>
--	---

Tabel B2.3 Leervragen sector Industrie

Vermogen	Leervragen
Richtinggevend vermogen	<p>Hoe kan beleid worden vormgegeven dat ondersteunend is aan de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie, met alle radicale veranderingen op talloze vlakken die dit met zich meebrengt, terwijl in het publieke en politieke debat de fundamentele discussie over langetermijnvisies op wenselijke toekomst en hoe de huidige industrie daar een plek in heeft, nauwelijks wordt gevoerd?</p> <p>Hoe kun je adequaat normeren en beprijzen, terwijl dit de internationale concurrentiepositie bedreigt en het risico van carbon leakage met zich meebrengt?</p> <p>Hoe kan lange-termijn klimaatbeleid en lange-termijn industriebeleid hand-in-hand worden ontwikkeld, terwijl industriële partijen vooral baat lijken te hebben bij het vasthouden aan de status quo als gevolg van de financieel-economische bottomline en hun verplichtingen naar aandeelhouders om nú genoeg winst te maken?</p>
Adaptief vermogen	<p>Hoe kan voortgang in de uitvoering van klimaatbeleid voor de industrie worden verzekerd, terwijl de verantwoordelijkheden voor onderliggende transitie als elektrificatie en het vervangen van fossiele brandstoffen door groene moleculen belegd zijn bij zoveel en zulke uiteenlopende actoren?</p> <p>Hoe kan, ondanks alle onzekerheden, klimaatbeleid voor de industrie steeds aansluiten op de meest recente relevante inzichten die bepalend zijn voor effectiviteit en levensvatbaarheid van de (technologische) transitiepaden, terwijl de investeringen en inspanningen die gedaan moeten worden voor het realiseren van deze of gene klimaatinnovatie zeer kostbaar zijn en eerst jaren duren om te bouwen en vervolgens om terug te verdienen?</p> <p>Hoe kan kennis beter worden benut, terwijl de bereidheid daarnaar te handelen varieert van kabinet tot kabinet?</p>

<p>Systeeminnovatief vermogen</p>	<p>Hoe kan serieus werk gemaakt worden van klimaatbeleid ten faveure van een circulaire economie die niet gestoeld is op eeuwige groei, terwijl denken in termen van economische groei zo zit ingebakken in onze maatschappelijk gedragen manier van denken?</p> <p>Hoe kan klimaatbeleid voor de kunstmestindustrie zo worden vormgegeven dat het bijdraagt aan systeeminnovatie in de landbouw en voedselsector, terwijl de vraag naar kunstmest de kunstmestindustrie in stand houdt?</p>
<p>Legitimerend vermogen</p>	<p>Hoe kan het principe 'de vervuiler betaalt' worden toegepast binnen klimaatbeleid voor industrie, terwijl het niet zeker is dat er alternatieven voorhanden zijn om de kosten die worden doorberekend te vermijden?</p> <p>Hoe kan internationale afstemming rond verduurzaming van de industrie worden vormgegeven, terwijl individuele landen maatschappelijke, (geo)politieke en economische belangen rond de huidige verdeling van industrie in stand willen houden?</p>

Tabel B2.4 Leervragen sector Elektriciteit

Vermogen	Leervragen
<p>Richtinggevend vermogen</p>	<p>Hoe kan een klimaatneutraal elektriciteitssysteem worden gerealiseerd dat ook voldoet aan aanpalende milieudoelstellingen zoals circulariteit, terwijl de huidige sturing inzet op de driehoek leveringszekerheid, betaalbaarheid, verduurzaming van de elektriciteitssector waardoor aanpalende (veelal minder concrete) doelstellingen in de schaduw blijven staan van sectorale broeikasgasemissiedoelen?</p>
<p>Adaptief vermogen</p>	<p>Hoe kan de schaarste verholpen worden die grootschalige groei in zowel elektriciteitsvraag- en aanbod in de weg zit, terwijl tegelijkertijd er een fundamentele heroverweging van uitgangspunten, prioriteiten en keuzes nodig is om de systemische verandering in het elektriciteitssysteem te realiseren?</p>
<p>Systeeminnovatief vermogen</p>	<p>Hoe kan elektrificatie van de energievraag gepaard gaan met voldoende flexibiliteit in het systeem, terwijl de neiging is om de status qua te handhaven en grootschalige prikkels in het systeem, via onder andere energieprijzen, te dempen vanwege een gebrek aan politieke acceptatie waarmee ook systemische innovatie wordt tegengehouden?</p>
<p>Legitimerend vermogen</p>	<p>Hoe kan een zo eerlijk mogelijke verdeling van kosten en baten worden gehandhaafd, terwijl een grote hoeveelheid belangen beïnvloed wordt door de invulling van rechtvaardig prijsbeleid en dit om consequente politieke keuzes vraagt?</p>

Tabel B2.5 Leervragen sector Landbouw & landgebruik

Vermogen	Leervragen
----------	------------

<p>Richtinggevend vermogen</p>	<p>Hoe kan steviger ingezet worden op eenduidig en samenhangend beleid ‘on the ground’ terwijl 1) de mate van detail van sectoraal beleid leidt tot wrijving en spanning in de uitvoeringspraktijk en 2) verschillende bestuurslagen en departementen naar elkaar wijzen in plaats van samenwerken?</p> <p>Hoe kan aan het naderbij brengen van de klimaatdoelen in landbouw en landgebruik worden gewerkt terwijl 1) het benodigde ‘wenkend perspectief’ op de toekomst van de landbouw ontbreekt en 2) er continue compromissen worden gesloten en de politiek geen scherpe keuzes durft te maken bij grote systemische vraagstukken?</p> <p>Hoe kunnen bovenregionale keuzes en grondbeleid gemaakt worden terwijl lokaal maatwerk nodig is voor het maken van keuzes en ruimtelijke besluitvorming in de regio een proces is van de lange adem?</p>
<p>Adaptief vermogen</p>	<p>Hoe kan de overheid verduurzaming door extensiveren van grondgebruik stimuleren terwijl 1) het huidige systeem de trend naar verdere intensivering in standhoudt en 2) het lijkt alsof alles op het bordje van de boer komt terwijl de hele keten aangepakt zou moeten worden?</p> <p>Hoe kan de overheid beter anticiperen op ontwikkelingen op de lange termijn terwijl het huidige beleid voor gericht is op de 2030 klimaatdoelen in landbouw en landgebruik en minder op de verduurzaming van het gehele voedselsysteem?</p>
<p>Systeeminnovatief vermogen</p>	<p>Hoe kan de normering en beprijzen werken op systeemniveau terwijl 1) het handelingsperspectief van ondernemers op bedrijfsniveau ligt en beperkt wordt door de structuren op systeemniveau?</p>
<p>Legitimerend vermogen</p>	<p>Hoe kan een rechtvaardige transitie voor iedereen plaatsvinden terwijl slechts een beperkt aantal spelers aan tafel zit?</p> <p>Hoe kunnen de besluitvormingsprocedures in de gebiedsprocessen zo ingericht worden dat de bewoners in de gebieden het klimaatbeleid als legitiem ervaren terwijl de doelen hen opgelegd worden?</p>

## Bijlage 3 Overzicht van bouwstenen

Deze bijlage bevat het overzicht van bouwstenen uit de casusstudies. De bouwstenen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de tweede en derde werksessie van de casusstudies. Deze bouwstenen zijn geordend naar thema's. Deze thema's zijn gebaseerd op een synthese van de leervragen die deelnemers hebben geformuleerd tijdens de eerste werksessie. De bouwstenen geven aan wat volgens de deelnemers nodig is om de overkoepelende thema's te verwezenlijken. De tabellen hieronder geven per casusstudie en overzicht van de bouwstenen geordend naar thema's en subvermogen.

De bouwstenen zijn uitgewerkt in de casusrapporten die beschikbaar zijn op de projectwebsite: [www.pbl.nl/lekb](http://www.pbl.nl/lekb).

Elk van de subvermogens heeft een andere kleur:

- **Richtinggevend vermogen**
- **Adaptief vermogen**
- **Systeeminnovatief vermogen**
- **Legitimerend vermogen**

Tabel B3.1 Thema's en bouwstenen casus Netcapaciteit

Gecoördineerd en afgestemd beleid rondom netcapaciteit	Voortgang maken in onzekerheid	De maatschappij deelgenoot maken van de energietransitie
Rijksbreed gedeelde visie op toekomstig elektriciteitsnetwerk Een samenhangende compilatie van (deel)visies Integraliteit versterken	Verbeterde kennisdeling tussen departementen Stabiele kennisrelaties Korte lijnen naar de praktijk Vraagarticulatie	Eigenaarschap energietransitie creëren in de maatschappij Een concreet verbeeldend verhaal Erkennen en waarderen van experimenten
Gedragsverandering bij het Rijk: van 'eigen sector eerst' naar partnerschap en solidariteit Ambtelijke samenwerkingsmechanismen Verbindende ambtenaren	Beleid durven voeren o.b.v. voortschrijdend inzicht Scherpe randjes behouden Maatschappelijk waardenverhaal inbedden	Flexibel gebruik energie stimuleren in maatschappij 'Beeld van verandering' voor samenleving, industrie en bedrijven Fit for innovation

Tabel B3.2 Thema's en bouwstenen casus Warmtetransitie

Samenhang in het rijksbeleid	Op flexibele wijze sturen	Mét de samenleving	De lange termijn in het vizier houden
Een gemeenschappelijk rijksverhaal maken voor de lokale WT Een werkgroep initiatief van EZK en/of BZK Een interdepartementaal congres lokale WT	Beleid meer adaptief maken Interdepartementaal momenten inbouwen voor herijking van beleid	Samen werken aan een positief en realistisch verhaal Reframing van de huidige verhaallijn	De lange termijn inbedden in dagelijkse beleidsprocessen Doorpakken en mogelijk uitbreiden van het NPE-proces

	Risicomanagement en -acceptatie politiek maken en vastleggen	Gemeenten beter ondersteunen in hun rol Uitdragen van het verhaal op doelgroepgerichte wijze	Signaal afgeven aan management en directeuren
Tegenstrijdig beleid verhelpen en voorkomen Zorgen voor overzicht Nieuw beleid toetsen Staannd beleid afbouwen	Beleid meer lerend maken Inrichten van informatie- en kennisinfrastructuur	Verstevigen van innovatiebeleid Ontwikkeling van afwegingskader voor maatschappelijke innovatie Goede voorbeelden voor het voetlicht brengen, voorlopers aanmoedigen Bedrijven stimuleren en rol te spelen in de WT	Ongeschreven regels ter discussie stellen Coaching en intervisie organiseren

Tabel B3.3 Thema's en bouwstenen casus Sturen op randvoorwaarden

<b>Ambtelijk ondernemerschap gericht op de langetermijnopgave in politieke turbulentie</b>	<b>Systeem- en transitieperspectief vasthouden in een sectoraal en decentraal ingericht beleidssysteem</b>	<b>Sturen op afbouw met legitimiteit en maatschappelijke acceptatie</b>	<b>Uitnodigend de regie nemen</b>
Kennisontwikkeling voor lange termijn in Tweede Kamer	Formuleren, uitleggen en maken van concrete keuzes	Het uitteken van een visie op het eindbeeld	Begrip en inzicht ontwikkelen over lokale situaties en spelers
Gedeelde visievorming	Verhelderen van de rolverdeling tussen partijen en het meekrijgen van elkaar	Het agenderen van afbouw als sturing en het opstarten van een strategisch gesprek over afbouw	Actiever inzetten op het insluiten van alternatieve geluiden
Autonome ambtelijke discussiecultuur	Ruimte voor leren en reflecteren	Inzetten op warme afbouw	Versterken van de capaciteit van partners, en vooral van gemeentelijke overheden
			De 'hoekstenen' van het beleid uitzetten in het kader van de opgave

## Bijlage 4 Overzicht van acties uit de eindsessie

Deze bijlage bevat de acties die de deelnemers tijdens de eindsessie ‘#Hoe dan: aan de slag met transformerend klimaatbeleid’ op 5 februari 2024 hebben geformuleerd. De bouwstenen uit de casusstudies staan aan de basis van deze acties. Tijdens de eindsessie is het transitie management- raamwerk van Loorbach<sup>22</sup> gebruikt als lens om de acties uit te werken en te ordenen.

Ter voorbereiding op de eindsessie zijn de acties geordend naar vijf overkoepelende thema’s die voortkomen uit de analyse van de casusstudies. De sessieleiders van PBL en VU hebben ter voorbereiding per thema een aantal bouwstenen geselecteerd voor verdere uitwerking door de deelnemers. Deze bouwstenen zijn via een spel met #hoedan-kaarten voorgelegd aan de deelnemers.

1. *Samenhangend klimaatbeleid richting 2050*: meer samenhangend klimaatbeleid realiseren terwijl het beleid en de verantwoordingsmechanismen op sectorale doelrealisatie zijn ingericht
2. *Op flexibele wijze richting geven*: stabiliteit en richting bieden terwijl een onzekere en grillige (geo)politiek-bestuurlijke realiteit om continue aanpassing vraagt.
3. *De maatschappij meekrijgen*: de maatschappij meekrijgen (via een aansprekend narratief) terwijl het eerlijke verhaal is dat niet alles meer kan en verdelingskwesaties spelen
4. *De langetermijntaak het vizier houden*: Langetermijnbedoeling in het vizier houden terwijl urgente kortetermijntaken domineren
5. *Inzetten op systeeminnovatie en afbouw*: ontwikkelen van innovatie- en afbouwbeleid in samenhang terwijl uitfasering van niet duurzame praktijken op weerstand stuit

Deelnemers aan de eindsessie waren beleidsmakers van EZK, LNV, OCW, VWS, IenW, BZK en FIN, vijf DG’s van EZK, IenW, VWS en BZK, plaatsvervangend directeur en medewerkers van PBL en medewerkers van de organisaties CROW, HIER Klimaatbureau, SKAO, WKR, Consolair, NKP en NP RES.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de acties die de deelnemers hebben geformuleerd. Ze zijn geordend per thema en per niveau van het raamwerk van Loorbach. De kleuren geven aan bij welk subvermogen deze acties het meeste aansluiten. Verscheidende acties zullen echter ook bijdragen aan andere vermogens.

Voor het overzicht hebben we elk van de vermogens een andere kleur gegeven:

- **Richtinggevend vermogen**
- **Adaptief vermogen**
- **Systeeminnovatief vermogen**
- **Legitimerend vermogen**

---

<sup>22</sup> Het transitie management- raamwerk van Loorbach gaat uit van vier niveaus van governance activiteiten (strategisch, tactisch, operationeel en reflexief) bij complexe, maatschappelijke uitdagingen. Deze niveaus hebben wij vertaald naar vier categorieën van anders doen, denken en organiseren binnen de overheid (anders op strategisch niveau, in de organisatie, in de manier van werken en in leren en kennisontwikkeling (Loorbach, 2010).



Tabel B4.1 Acties uit de eindsessie van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Anders...	...op strategisch niveau	...in de organisatie	...in de manier van werken	...in leren en kennisontwikkeling
Thema				
<b>Samenhangend klimaatbeleid richting 2050</b>	<p>Governance van het klimaatbeleid na vaststelling van het regeerakkoord vanuit verschillende ministeries gezamenlijk in de ministerraad te brengen (gecoördineerde aanpak)</p> <p>Proactief de markt betrekken bij gecoordeerde aanpak</p> <p>Hoofdtransitie kiezen en vanuit daar allianties aangaan</p> <p>Beleidsmedewerkers de ruimte geven om te verkennen (en rond te bellen)</p> <p>Proactief de markt betrekken bij gecoordeerde aanpak</p> <p>Bij grote knelpunten (bv netcongestie) kan een gezamenlijke</p>	<p>Reflectiemomenten inbouwen op DG-niveau (sectoraanpakken)</p> <p>*Aanpak van verschillende sectoren naast elkaar leggen en kijken waar knelpunten zitten en hoe sectoroverstijgende opgelost kunnen worden</p> <p>Integraal overzicht van sectorale aanpakken (en knelpunten) en integrale doorrekening van interacties tussen transities en sectoren. Dit periodiek herhalen (feedbackloops programmatische aanpak)</p> <p>Eerst verkennen of ambities en plannen (ook van andere departementen) relevant en uitvoerbaar zijn (voordat er tijd in wordt gestoken)</p> <p>*Nodig: inzicht – hoe kan je beoordelen of het nuttig is te investeren in raakvlak en hoe dit te operationaliseren</p> <p>Interdepartementaal samenwerken</p>	<p>Wees reëel (qua timing en uitvoering van hoge ambities), uitgaan van de situatie zoals die is (<b>OOK SIV</b>)</p> <p>Vb. ketenemissies: verkennen, raakvlakken met bestaand beleid en dan bedenken hoe vorm te geven.</p> <p>Top 10 identificeren van thema's die alleen sectoroverstijgend opgelost kunnen worden.</p> <p>→ Task force inrichten om aanpak per thema praktisch te maken</p> <p>→ Coördinatie op de relevante thema's en verantwoordelijkheden aanwijzen</p> <p>Draagvlak zoeken binnen de eigen organisatie:</p>	<p>Cross-sectoraal kennis ontwikkelen; pilots draaien en uitrollen (<b>OOK SIV</b>)</p> <p>Grootste sectoroverstijgende knelpunten identificeren en bij eigenaar beleggen</p> <p>'What's in it for me' van beleid uitschrijven voor sectoren/doelgroepen</p> <p>Casuïstiek uit sectoren naar binnen halen en gezamenlijk bespreken</p> <p>Analyse: raakvlak operationaliseren. Hoe beoordeel je belang voor elk van de mogelijkheden</p>

	inzet op noodregelgeving uitkomst bieden	*Interdepartementale structurele overleggen (om tegenstrijdigheden in beleid te signaleren)	<p>rondvragen, rondlopen, tijd maken en achteraan bellen → coalities bouwen en thema's aankaarten bij MT/directeuren.</p> <p>Tijd uittrekken en ruimte krijgen</p> <p>Buy-in/eigenaarschap krijgen van bovenaf (directeuren, DG, bewindspersonen)</p> <p>Vb. ketenemissies: verkennen, raakvlakken met bestaand beleid en dan bedenken hoe vorm te geven.</p>	
<b>Flexibel richting geven</b>	Lessen, risico's en randvoorwaarden vanuit verschillende sectoren regelmatig samenbrengen (bijv. kwartaaloverleggen organiseren, zodat dit systematischer gebeurt) → signalen agenderen voor DO55 ( <b>OOK AV</b> )	<p>Vragen om systematische uitwisseling van kennis over sectoren heen.</p> <p>Eigenaarschap van dwarsthema's beter organiseren; bijv. door iemand aan te wijzen die hiervoor verantwoordelijk is. Wel blijven kijken of er behoefte is aan kennisuitwisseling</p>	<p>Regelmatig afstemmen met andere binnen en buiten eigen sector en zoeken hoe je elkaar kan helpen (<b>OOK AV</b>)</p> <p>Van afspraken maken naar implementatie. Welke sturing hoort daarbij?</p>	Nadenken welke kennis nodig is om goede beleidsbeslissingen te kunnen nemen; werken met signalenrapporten' waar dwarsthema's centraal staan. Hiervoor breed input ophalen over de sectoren heen.

	<p>Inrichten van speciale DO voor reflectie en uitwisseling van lessen over de sectoren heen. Tijd hiervoor maken <b>(OOK AV)</b></p> <p>Gevarieerde 'achtjes' agenda ('achtjes maken binnen/buiten') <b>(OOK AV)</b></p>	<p>Informeel samenzitten om samenwerking te laten groeien <b>(OOK AV)</b></p>	<p>Gestructureerd risicomana- gement <b>(OOK AV)</b></p> <p>Iemand verantwoordelijk maken voor kennisdeling</p>	
<p><b>Maatschappij meenemen</b></p>	<p>Voor het gesprek over met wie willen wij praten: waarom moet het altijd een rechtsvorm zijn? Nu bestaat het spelersveld uit partijen die een professionaliteit hebben.</p> <p>DG's/ministers op pad sturen om met mensen te praten; dan eerst bedenken wie goede gesprekspartners zijn.</p> <p>Opgave centraal zetten: welke cruciale partijen zitten wel/niet aan tafel? En wie willen wij aan tafel?</p>	<p>Institutionalisering van de verbinding tussen binnen en buiten door: 'Een stukje van achtjes draaien': leerprocessen en feedbackloops inrichten binnen de overheid en tussen overheden en partijen uit de samenleving om voorbij gevestigde belangen te komen.</p> <p>Werkbezoeken die veel minder georkestreerd zijn. Tijd nemen voor het echte gesprek.</p>	<p>Afwijken van de praktijk om burgerinitiatieven de verantwoordelijkheid te geven, om <i>inclusief</i> te zijn. Vaak kunnen initiatieven niet <i>inclusief</i> zijn en het moet hen dan ook niet opgelegd worden. <b>(OOK LV)</b></p> <p>Bestaande gewoonte doorbreken en werkbezoeken en andere overlegstructuren interactiever inrichten (ander vergadersettingen waarbij het gesprek gevoerd wordt vanuit echte interesse voor elkaars belangen i.p.v. rituele dans)</p>	<p>Na elk overleg overleggen 'wat hebben wij hieraan?'</p> <p>Analyse maken om je speelveld af te bakenen</p> <p>Analyse/onderzoek: hoe bereik je de moeilijk bereikbare groepen? Hoe deze betrekken?</p>

			Als norm instellen: elke ambtenaar minimaal één dag per week naar buiten (dan van tevoren definiëren 'wat is buiten?')	
<b>Lange termijn in het vizier houden</b>	<p>Langetermijnrisico boven korte termijn risico stellen Risico's van nietsdoen in kaart brengen</p> <p>Lijn brengen in wat we doen, in de visie van het DG</p> <p>Risico's expliciteren en durven communiceren naar minister en Tweede Kamer; zonder indruk te wekken dat volledige mitigatie mogelijk is</p> <p>Strategische doelen (en risico's) benoemen en vaststellen tussen departementen</p> <p>Risico's en mislukken accepteren en mensen hier niet op</p>	<p>Opdracht op opgavenniveau organiseren via programmatische dir. Ministerie dienstverlening</p> <p>Inzet op samenhang expliciteren</p> <p>Overleg tussen directies vormgeven</p> <p>Afrekencultuur weg</p> <p>Droomateliers organiseren (eens per kwartaal/half jaar) met betrokken medewerkers en MT leden: * Eigen aannames bevragen * Op totaal andere manier nadenken over het 'waarom' achter beleid, 'waarom' op deze manier * Verbeelden van de toekomst</p> <p>Langetermijntoets ontwikkelen en in nota's inbouwen.</p>	<p>Risico beschrijven in volledigheid zonder de indruk te wekken dat volledige mitigatie mogelijk is</p> <p>Risicoparaagraaf anders en beter inzetten</p> <p>Risico's expliciteren → bredere kijk op probleem/risicoanalyse (niet alleen economische risico's maar ook effecten op bijv. biodiversiteit en gezondheid)</p> <p>Team/cluster overleggen benutten om risico's in een ander licht te bespreken als vast agendaonderdeel; team reflectie op doen we de goede dingen</p>	<p>Concreet aandacht voor transities en beleidsevaluaties</p> <p>Voor de monitoring van 2050 zijn andere instrumenten en competenties (kritisch denken) nodig</p> <p>Waken voor blinde vlek op risico's</p> <p>Terugkerend review van beleidsontwikkelingen langs de meetlat van de lange termijn leggen</p> <p>Langetermijntoets ontwikkelen en die inbouwen als prioriteit in de werkwijze (<b>OOK RV</b>)</p> <p>Board met internationale smaakmakers voor kritische blik van buiten (om</p>

	<p>afrekenen; risico's van nietsdoen in kaart brengen.</p> <p>(Jaarlijks) strategisch (directeuren)overleg waarin 2050 scenario's uitgetekend/gepresenteerd worden en aannames en consequenties worden gecheckt/besproken.</p> <p>Toetsen van de aannames en radiale(re) scenario's delen met de Tweede Kamer</p> <p>Langetermijnvisie als doorlopende toets in nota's inbouwen (zodat je merkt als het niet meer werkt)</p> <p>KEV en NPE verder vooruit en met radicalere varianten laten kijken</p>	<p>Werknemers opleiden om deze te gebruiken</p> <p>Zorg voor een langeretermijnperspectief ook financieel – langetermijnfinanciering/ financieringsinstrumenten</p> <p>Fondsen moeten bijdragen aan infrastructuur en niet uitdagingen die ook met normeren en prijzen op te lossen zijn</p>	<p>Bij vergaderingen: 'parkeerstrook' voor vraagstukken die naar boven komen, maar niet meteen opgelost/besproken kunnen worden zodat ze later/ellers opgepakt kunnen worden.</p> <p>Vervolgens agenda ontwikkelen met nog op te pakken vragen. <b>(OOK RV)</b></p> <p>Periodiek tijd reserveren om over de lange termijn te denken in een brede setting</p> <p>Tijd nemen voor denkstap afweging korte of lange termijn</p> <p>Tijd/ruimte om 2050 scenario's uit te denken (intern of extern) en mandaat/prioriteit om uitkomsten een plaats te geven</p>	<p>NL eens in de zoveel tijd aan visitatie te onderwerpen) (bijvoorbeeld IEA, wetenschappers, andere overheden) <b>(OOK LV)</b></p> <p>Leren met praktijk organiseren door groepen in vast ritme bij elkaar te brengen voor de vraag 'wat moet anders?'</p> <p>*Werkbezoeken organiseren</p> <p>* Regelmatige afstemming met de praktijk</p>
--	--	--	---	--

			<p>Organiseren van ruimte voor reflectie (zelfreflectie, reflectie op aannames, met elkaar reflecteren)</p> <p>Tijd geven voor out of the box projecten; mislukkingen zijn ook waardevol</p>	
<p><b>Inzetten op systeeminnovatie en afbouw</b></p>	<p>Focus op het meenemen van de hele keten met als eerste stap: het in kaart brengen van de keten t.b.v. afbouw</p> <p>Overheid moet meer directief zijn (OOK RV)</p> <p>Interbestuurlijk en interdepartementale consensus over het doel van het afbouwbeleid door een doorlopend gesprek hierover op politiek, interbestuurlijk en/of op interdepartementaal niveau worden gevoerd (OOK RV)</p> <p>Ondernemers en beleid moeten ook denken over lange termijn (niet allen vijfjaarstermijn)</p>	<p>Een plan maken voor iedere groep in de keten; niet alleen abstracte doelen stellen, maar ook aandacht voor het operationaliseren van deze doelen.</p> <p>“Lage hekjes” tussen beleidskaders, zodat men vanuit verschillende departementen en bestuurslagen makkelijk met de ander kan meekijken – alle kanten op. (Van elkaar leren en elkaar beter begrijpen)</p> <p>Interdepartementale werkgroepen opzetten om integraal (afbouw)beleid te kunnen voeren; die passende afbouwsubsidies ontwikkelen met perspectief voor degenen die hinder ondervinden van wat afgebouwd moet worden</p>	<p>Interne discussie en oordeelsvorming moeten als meer normale vorm van werken worden gezien</p> <p>Agendeer onderwerpen bij het MT om interdepartementaal op te pakken als er geen politiek draagvlak is, maar dit wel relevant is</p> <p>* Dat vereist: veronderstel goede wil bij elkaar en probeer elkaar te begrijpen</p> <p>Agendeer generieke en sectorale belangen die je tegenkomt onderweg naar klimaatneutraliteit</p>	<p>Enigszins gestructureerd leerproces voor interdepartementaal en interbestuurlijke processen inbouwen</p> <p>Ondernemers moeten de relevante kennis hebben om zelf goede beslissingen te nemen</p>

	<p>Er moet een interbestuurlijke en interdepartementale consensus komen over het doel van het (afbouw)beleid, met één dossierhouder of eindverantwoordelijke</p> <p>Lange termijn boodschap politiek agenderen</p>	<p>Ruimte geven voor het gebruiken van voelspriet en dat incorporeren c.q. daaraan terugkoppelen.</p>		
--	--	---	--	--