



Planbureau voor de Leefomgeving

WERKEN AAN TRANSFORMATIE

Een handelingsrepertoire in ontwikkeling
bij het Rijk voor opgaven in de leefomgeving



Colofon

Werken aan transformatie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling bij het Rijk voor opgaven in de leefomgeving

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving | Den Haag, 2026 | PBL-publicatienummer: 5760

Contact

lisa.verwoerd@pbl.nl

Auteurs

Lisa Verwoerd, Eva Kunseler, Josephine Loudon, Timo Maas, Sandra van der Hel (PBL), Kris Kok (VU)

Met bijdragen van

Hidde Boonstra, Rosa Spruit (beiden VU), Pia Nabielek en Sara Swinkels (beiden PBL)

Met dank aan

Jetske Bouma, Bert Tieben, Jaco Stremmer en Marko Hekkert van de stuurgroep. Gijs Diercks, Anne Loeber, Astrid Martens en Hiddo Huitzing voor de review van dit rapport. Astrid Mangnus, Aldert Haanemaaijer, Sonja Kruitwagen, David Evers en Sanne Akerman voor het meedenken en de review van de casusrapporten. Anne Verkerke voor haar masteronderzoek naar transitieopleidingen bij het Rijk. Ten slotte willen we alle deelnemers aan het casusonderzoek en het symposium bedanken voor het delen van hun ervaringen en voor hun waardevolle inbreng.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Omslagfoto

ANP/Sandra Uittenbogaart

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL & VU (2026). *Werken aan transformatie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling bij het Rijk voor opgaven in 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

Voorwoord	4
Samenvatting	7
1. Voorzie systeemkeuzes van perspectief	8
2. Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming	9
3. Werk mét de samenleving aan transformatie	10
4. Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen	11
5. Stel samenwerking aan transformatieopgaven voorop	11
6. Maak werken als een lerende overheid gemeengoed	12
Conclusie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling	13
Inleiding: werken aan transformatie vraagt om nieuwe werkwijzen van de Rijksoverheid	15
Werken aan transformatie is voor ambtenaren een zoektocht	16
Ambtenaren staan voor paradoxale situaties	17
Werken aan transformatie professionaliseren en verankeren	19
1 Voorzie systeemkeuzes van perspectief	23
2 Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming	29
3 Werk mét de samenleving aan transformatie	35
4 Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen	41
5 Stel samenwerking aan transformatieopgaven voorop	47
6 Maak werken als een lerende overheid gemeengoed	52
Reflectie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling	58
Verantwoording	65
Referenties	70

Voorwoord

De vastgelopen opgaven in de leefomgeving vragen om meer dan aanpassing; zij vragen om een vernieuwing van de manier waarop de Rijksoverheid werkt. Voor de aanpak van dit soort maatschappelijke transformatieopgaven is een overheid nodig die beter over grenzen heen werkt, die leert en de lange termijn centraal stelt, die verbinding maakt met de uitvoering en samenleving, en richting geeft aan systeemverandering.

Die noodzakelijke nieuwe manier van werken staat soms op gespannen voet met dominante werkwijzen bij de overheid. Juist in dat spanningsveld speelt het werk van veel rijksambtenaren zich af. Daar balanceren zij tussen politieke actualiteit en langetermijnrichting, tussen zekerheid en onzekerheid, planmatig werken en experimenteren, en dus tussen bestaande werkwijzen en de noodzaak deze te vernieuwen.

In dit rapport bieden we een inkijk in hoe ambtenaren deze balanceeract vakkundig proberen uit te voeren en hoe zij daarbij te werk gaan. Wat zichtbaar wordt, is dat er een handelingsrepertoire aan werkwijzen aan het ontstaan is. Tegelijk blijkt dat dit repertoire nog moeilijk beklijft. Werkwijzen gericht op transformatie blijven vaak afhankelijk van individuele inzet en vinden nog beperkt hun weg naar de kern van het beleid. Met dit rapport hopen we ambtenaren houvast te bieden om het handelingsrepertoire aan werkwijzen te versterken.

Daarmee raakt dit rapport aan een bredere beweging. In recente adviezen en beschouwingen wordt steeds nadrukkelijker gewezen op de grenzen van een overheid die primair is ingericht op beheersing, sectorale sturing en doelmatigheid, en op de noodzaak om publieke waarden, uitvoerbaarheid en de lange termijn steviger te verankeren in beleid. Ook klinkt er een steeds luider roep om rijksbreed te werken en de verkokering binnen het Rijk te doorbreken.

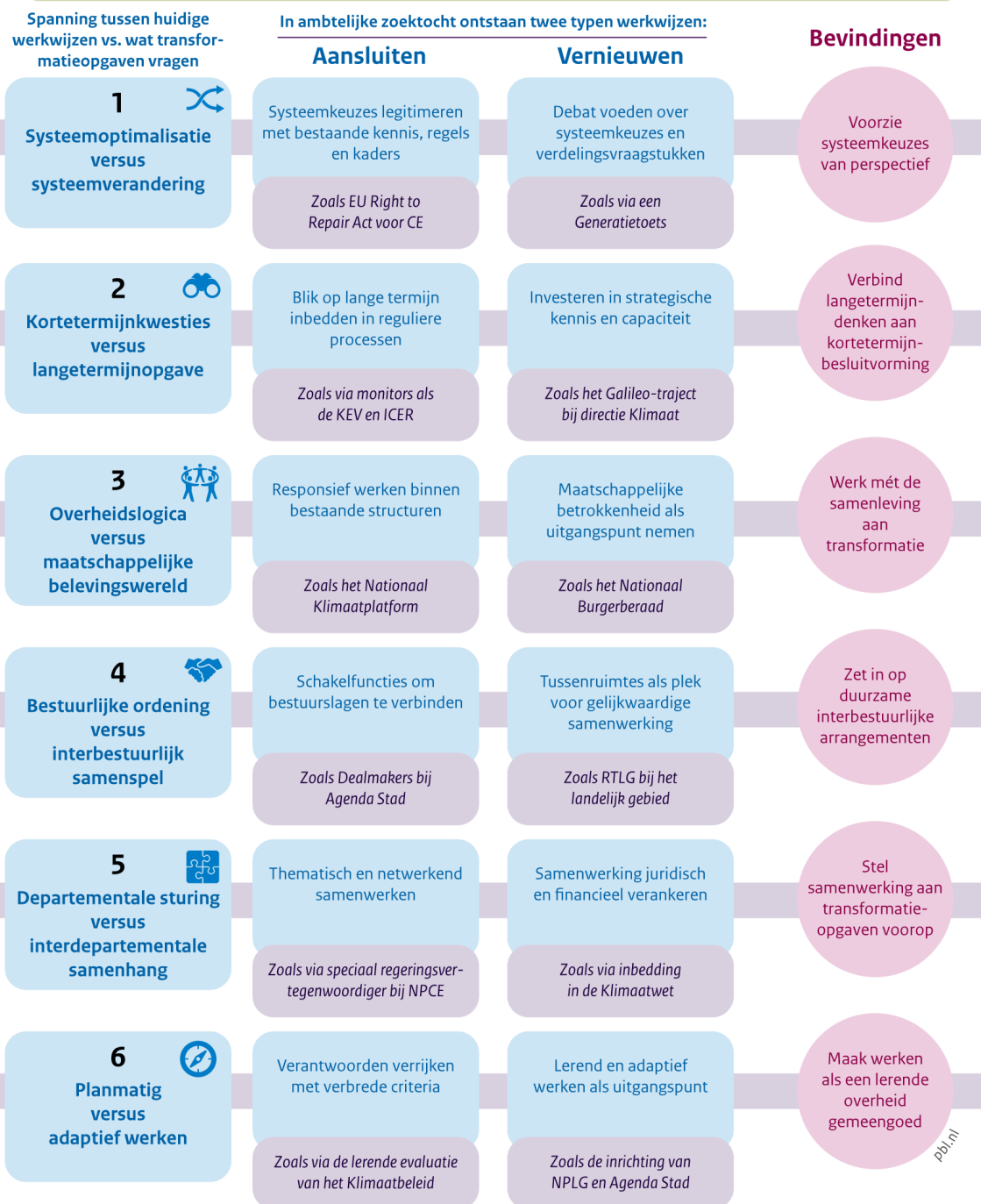
De komende kabinetsperiode zal richtinggevend zijn voor de manier waarop de Rijksoverheid invulling geeft aan de aanpak van de grote maatschappelijke opgaven. De keuzes die daar worden gemaakt over sturing, samenwerking en inrichting van het beleid, beïnvloeden direct de ruimte die er is voor transformatiegericht werken. Met dit rapport bieden we aangrijpingspunten om die ruimte bewust te benutten en transformatiegericht werken verder te versterken.

Amsterdam / Den Haag, 2026

Jacqueline Broerse, Directeur Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam
Marko Hekkert, Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Werken aan transformatie

Een handelingsrepertoire in ontwikkeling bij het Rijk voor opgaven in de leefomgeving
De huidige werkwijzen van de Rijksoverheid schieten tekort voor transformatieopgaven. Deze studie toont in zes bevindingen de spanningen en zoektochten in de beleidspraktijk om het handelingsrepertoire voor transformatieopgaven te versterken.



Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

Werkwijzen die aansluiten bij de bestaande praktijk domineren, waardoor vernieuwing moeilijk beklijft. Versterking van het ambtelijk vakmanschap is hiervoor niet voldoende. De ambtelijke top speelt een cruciale rol en kan sturen op verandering in:

Cultuur: reflectie, experimenteren en samenwerken over grenzen normaliseren

Structuur: functies, vaardigheden en beloningssystemen transformatiegericht inrichten

Bron: PBL/VU

Samenvatting

In Nederland werken beleidsmakers aan grote uitdagingen in de leefomgeving, zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, de transitie naar een circulaire economie en de woningbouwopgave. Deze vraagstukken zijn complex, onzeker en omstreden, en vragen om maatschappelijke transformatie: diepgaande veranderingen in hoe mensen wonen, werken, consumeren en recreëren. Hoewel de opgaven prominent op de politieke agenda staan, blijft substantiële voortgang vaak uit. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de manier waarop de overheid werkt, niet altijd goed aansluit bij wat deze opgaven vragen. De huidige werkwijzen – gericht op stabiliteit, departementale sturing, beheersbaarheid – zijn op zichzelf legitiem en horen bij een rechtmatige overheid. Maar ze kunnen ook vernieuwing belemmeren, bijvoorbeeld doordat ruimte om te experimenteren of om aan te sluiten bij de maatschappelijke dynamiek beperkt is. De overheid werkt zichzelf dan tegen.

Rijksambtenaren die werken aan transformatieopgaven lopen in de praktijk tegen verschillende barrières aan en zijn zoekende naar effectieve werkwijzen. Deze werkwijzen vallen uiteen in twee strategieën. Enerzijds sluiten zij aan bij het gangbare en proberen zij bestaande structuren en processen te richten op transformatie, bijvoorbeeld door momenten van herijking in te bouwen in reguliere beleidsprocessen om in te kunnen spelen op de onzekere aard van deze opgaven. Anderzijds proberen zij het gangbare juist op te rekken of te vernieuwen, bijvoorbeeld door nieuwe institutionele arrangementen voor interbestuurlijke samenwerking in te richten voor transformatieopgaven met een regionale uitwerking.

Beide strategieën zijn nodig, maar kennen ook risico's. Aansluiten bij het bestaande kan ertoe leiden dat verandering beperkt blijft. Het vernieuwen van het bestaande kan los gaan zingen van de praktijk en bestaansrecht verliezen. In de praktijk balanceren ambtenaren voortdurend tussen deze twee benaderingen. Tegelijk zien we dat de vernieuwende werkwijzen het onderspit delven, moeilijk beklijven in de bestaande praktijk en vaak afhankelijk blijven van individuele inzet zonder dat de beleidspraktijk mee verandert.

In dit rapport geven we aan de hand van zes bevindingen inzicht in de zoektochten van ambtenaren. We laten zien waar het wringt als zij andere werkwijzen proberen die beter passen bij transformatieopgaven. Het doel van dit rapport is om houvast te bieden aan ambtenaren die werken aan een transformatieopgave en zo vormgeven aan een nieuw handelingsrepertoire. Hoewel de nieuwe werkwijzen zelden een-op-een overdraagbaar zijn tussen domeinen – maatwerk blijft noodzakelijk – bieden de voorbeelden die de revue passeren inspiratie en basis voor reflectie en doorontwikkeling in de eigen praktijk. Tegelijkertijd is versterking van ambtelijk vakmanschap alleen niet voldoende. De ambtelijke top – secretaris-generaals, directeuren-generaals, directeuren en andere topmanagers – speelt een cruciale rol in het aanmoedigen van vernieuwing in de beleidspraktijk, zonder de aansluiting te verliezen met de gangbare werkwijzen. Dit rapport biedt daarom ook de ambtelijke top concrete aanknopingspunten om te sturen op structurele en culturele veranderingen die transformatiegericht werken binnen het Rijk blijvend versterken.

1. Voorzie systeemkeuzes van perspectief

Spanning tussen systeemoptimalisatie en systeemverandering

Maatschappelijke transformatieopgaven vragen om systeemverandering: diepgaande aanpassingen in de uitgangspunten, structuren en praktijken van maatschappelijke systemen. Beleidsambtenaren staan voor de uitdaging om de systeemkeuzes die bijdragen aan deze veranderingen te agenderen, terwijl het politiek-maatschappelijk draagvlak hiervoor onzeker is. Vanuit de ambtelijke opdracht om stabiliteit en continuïteit te waarborgen is de neiging om met beleid bestaande systemen te optimaliseren. Zo leidt het beleid gericht op de overstap naar elektrisch autorijden naar minder CO₂-uitstoot, maar blijven heersende uitgangspunten als individueel autobezit, de auto als dominant vervoersmiddel en een autogerichte infrastructuur intact. Daardoor verandert niet het systeem zelf, maar vooral de technologie binnen dat systeem. Het autogebruik neemt juist toe, vanwege lagere gebruikskosten en verminderde zorgen om milieu-impact, met toenemende druk van het wagenpark op het gebruik van de ruimte en van internationale grondstoffen tot gevolg. Systeemkeuzes die deze uitgangspunten ter discussie stellen, bijvoorbeeld door in te zetten alternatieven als gedeelde mobiliteit en een sterkere rol voor openbaar vervoer en actieve vervoersvormen zijn nodig. Zolang zulke keuzes uitblijven, blijft beleid vooral gericht op optimalisatie en bestaat het risico dat problemen en maatschappelijke kosten op termijn vergroten.

Zoektocht naar legitimering voor systeemkeuzes

Ambtenaren zoeken naar legitimering om systeemkeuzes te agenderen en uit te werken in beleid. Hiervoor sluiten zij aan bij bestaande wetenschappelijke kennis, Europese wet- en regelgeving, en actuele ontwikkelingen waar wél urgentie voor is – met als kanttekening het risico dat deze alsnog op optimaliseren zijn gericht. Zo sluiten beleidsambtenaren die werken aan de circulaire-economietransitie aan bij systeemkeuzes die voortkomen uit Europese richtlijnen en waarvoor zij in Nederland de handen niet op elkaar krijgen. Denk aan *Single-Use-Plastics* (verbod op plastic producten voor eenmalig gebruik) en *Right-to-Repair* (toegankelijk maken voor consumenten om producten te (laten) repareren). Het circulaire-economiebeleid is voor deze werkwijze wel afhankelijk van hoe verreikend de besluitvorming op Europees niveau is, en van het tempo waarin de besluiten worden genomen.

Daarnaast zijn er ambtenaren die de gangbare route waarop systeemkeuzes tot stand komen – of juist uitblijven – ter discussie stellen. Zij lopen aan tegen de impliciete aanname in het beleid dat complexe opgaven kunnen worden opgelost zonder ingrijpende gevolgen voor burgers en bedrijven. Door onderliggende waarden, belangen en verdelingsvraagstukken expliciet te maken, proberen zij hier tegenwicht aan te bieden en het politiek-maatschappelijk debat te voeden. Zo kan er een betere en meer transparante afweging worden gemaakt in het algemeen belang. Wanneer deze explicitering uitblijft, zoals in het stikstofdossier waar weinig aandacht was voor transitiepijn en de impact op plattelandsidentiteit, kan dit leiden tot grote maatschappelijke weerstand.

Maak expliciet welke belangen systeemkeuzes dienen, en welke niet

Het vergt lef en moed van ambtenaren om systeemkeuzes onder de aandacht te brengen die het algemeen belang dienen, maar waarvoor het politiek-maatschappelijk draagvlak onzeker is. Zij kunnen hun werkwijzen verstevigen door bij het werken aan systeemkeuzes meer zichtbaar te maken hoe deze keuzes raken aan de legitimiteit en rechtvaardigheid van beleid, en door expliciet te maken welke belangen worden geraakt door (het uitblijven van) systeemkeuzes. Dit vraagt om het bieden van een realistisch en wenkend perspectief dat richting geeft aan transformatie, mensen

aanspreekt en stimuleert. De ambtelijke top kan ambtenaren aanmoedigen en rugdekking bieden om systeemkeuzes voor transformatieopgaven te plaatsen in het algemeen belang.

2. Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming

Spanning tussen werken aan kortetermijnkwesities en langetermijnopgaven

Maatschappelijke transformaties voltrekken zich langzaam. Beleid dat transformaties ondersteunt dient, ondanks grote onzekerheden, in het hier-en-nu richtinggevend te maken voor de belangen van toekomstige generaties. Dit staat op gespannen voet met het huidige samenspel tussen politiek, bestuur, media en samenleving dat vooral aandacht heeft voor actualiteiten die grotere nieuwswaarde en zichtbaarheid genieten. Dit leidt ertoe dat langetermijnkeuzes en investeringen die nu moeten worden gemaakt, vooruit worden geschoven. Afwenteling op de toekomst door opgaven te laat te herkennen – zoals de problemen rondom netcapaciteit – of door het vooruitschuiven van vraagstukken tot ze zo urgent zijn dat niemand er meer omheen kan – zoals het stikstofdossier – maakt dat er vaak alleen nog oplossingen voorhanden zijn met hoge kosten en veel verliezers.

Zoektocht naar hoe in het heden te werken aan de toekomst

Het is voor ambtenaren zoeken naar hoe zij in het hier-en-nu de verbinding kunnen leggen met de lange termijn. Zij benadrukken dat het verbinden van kortetermijnbesluitvorming aan transformatieopgaven op de lange termijn extra uitdagend is omdat het verloop van transformaties omgeven is met onzekerheden. De ambtenaren proberen de aandacht voor de grote langetermijnopgaven zeker te stellen door ze in wetten te verankeren – zoals in de Klimaatwet – maar ook door reguliere herijkingsmomenten te benutten en het beleid zo nodig bij te sturen; om de doelen van bijvoorbeeld klimaatneutraliteit in 2050 en een volledig circulaire economie in 2050 dichterbij te brengen. Tegelijk benadrukken ambtenaren dat herijkingsmomenten niet daadwerkelijk in het dagelijks werk worden benut om langetermijnkeuzes voor te bereiden.

Tevens zijn er ambtenaren die de lange termijn voorop stellen en inzetten op de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en strategie om tegenwicht te bieden aan de druk van de korte termijn. Ambtenaren bij de directie Klimaat hebben in een strategisch traject toegewerkt naar een agenda voor klimaatthema's – biograndstoffen, koolstofverwijdering, arbeidsmarkt, maatschappelijke acceptatie, fossiele voordelen en gedragsverandering – die niet vanzelfsprekend gekoppeld zijn aan emissiereductiedoelen, maar voor systeemverandering cruciaal zijn. Niettemin blijkt uit de praktijk dat het werken aan de lange termijn niet altijd zijn weg vindt naar concrete beleidskeuzes en besluitvorming.

Vergroot strategische capaciteit en maak lange termijn richtinggevend

Ambtenaren moeten kunnen investeren in strategische kennis en capaciteit, zodat zij beter kunnen anticiperen op opkomende vraagstukken en politiek momentum. Daarbij is het van belang dat zij de lange termijn richtinggevend maken voor het ontwerp, de uitvoering en evaluatie van beleid. Ambtenaren hebben hun ambtelijke top nodig om tegenwicht te bieden aan de dagelijkse dynamiek die de korte termijn prioriteert. De ambtelijke top kan ambtenaren die tijd investeren in vooruitkijken en het ontwikkelen van strategische kennis en capaciteit steunen en waarderen, en daarmee de ongeschreven regels – die kortetermijnwerken bevoordelen – herzien.

3. Werk mét de samenleving aan transformatie

Spanning tussen overheidslogica en maatschappelijke belevingswereld

Transformatieopgaven raken iedereen. Ze vragen om werken mét de samenleving, omdat burgers, bedrijven en gemeenschappen beschikken over waardevolle kennis en ervaring, en omdat vernieuwing vaak juist buiten de overheid ontstaat. Als er maatschappelijke weerstand is, biedt die belangrijke informatie over wat er tekortschiet in het beleid. Toch lukt het de overheid beperkt om aan te sluiten bij de maatschappelijke belevingswereld en dynamiek. Het Rijk richt zich traditioneel vooral op marktpartijen, terwijl burgers en gemeenschappen onderbelicht blijven. Ambtenaren bewegen zich in een spanningsveld tussen van ‘binnen naar buiten werken’ – met de overheidslogica voor spelbaarheid, procedures en beleidsdoelen als vertrekpunt – en van ‘buiten naar binnen werken’ – waar de maatschappelijke belevingswereld het vertrekpunt vormt. Het risico is dat de overheidslogica de maatschappelijke logica overstemt. Een sprekend voorbeeld is de ‘stikstofkaart’ uit 2022 die een katalysator werd voor grote maatschappelijke weerstand onder delen van de bevolking. Beleidsmakers hadden die kaart eerst volledig uitgewerkt, alvorens ze ermee naar buiten traden, waardoor aansluiting bij lokale zorgen ontbrak.

Zoektocht naar het betrekken van de samenleving bij beleid

Ambtenaren experimenteren met twee werkwijzen om de samenleving te betrekken bij beleid. Ten eerste werken zij ‘responsief’ binnen bestaande structuren, zoals in het cluster Klimaat en Samenleving dat naast CO₂-reductie ook sociale effecten in kaart brengt. Of denk aan het Nationaal Klimaat Platform (NKP) dat het publiek debat over klimaatbeleid organiseert. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beoogde responsief te werken door provincies als ‘gebiedsregisseurs’ in te zetten. De inbedding van deze werkwijze blijft echter uitdagend, omdat de dominante overheidslogica vaak ongewijzigd blijft. In het klimaatdossier blijft het beleidsdoel voor CO₂-reductie de bovendhand voeren, en in het NPLG bleken het halen van de nationale doelen en de tijd die nodig was voor lokaal maatwerk in de gebiedsprocessen onverenigbaar.

Bij de tweede werkwijze staat de maatschappelijke betrokkenheid bij opgaven centraal en wordt het beleidsproces daaromheen georganiseerd. De transitieteams van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) brachten ‘koplopers’ – bedrijven die vooroplopen in circulariteit – in positie om in hun verschillende sectoren transitieagenda’s te agenderen en uit te voeren. Echter, omdat leden op persoonlijke titel deelnamen was de representativiteit voor hun sectoren beperkt en bleef de impact achter. Het Nationaal Burgerberaad Klimaat laat zien hoe 175 burgers samen concrete aanbevelingen ontwikkelden voor het beleid. Ambtenaren kunnen het burgeradvies gebruiken als strategisch document dat perspectieven die niet vanzelfsprekend worden gehoord belicht en dit document daadwerkelijk benutten als input voor beleidsvorming.

Legitimeer werken van ‘buiten naar binnen’ met aandacht voor diversiteit

Om het samenspel tussen overheid en samenleving te versterken is het nodig om het van ‘buiten naar binnen’ werken meer legitimiteit en stevigheid te geven binnen het Rijk. Essentieel is om verder te kijken dan de *usual suspects*; in de praktijk wordt namelijk vaak samengewerkt met een beperkte groep goed georganiseerde partijen. Het is aan de ambtelijke top om structureel te investeren in capaciteit en middelen voor maatschappelijke interactie, een leer- en experimenteercultuur te bevorderen, en van ‘buiten naar binnen werken’ expliciet onderdeel te maken van het takenpakket.

4. Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen

Spanning tussen bestuurlijke ordening en interbestuurlijke samenhang

Transformatieopgaven overstijgen de grenzen van bestuurslagen, terwijl bestuurslagen opereren vanuit de eigen positie en rol. Budgetten, doelen en verantwoordelijkheden zijn bovendien sectoraal en hiërarchisch over die bestuurslagen verdeeld. Deze bestuurlijke ordening belemmert samenhangende oplossingen die zowel tegemoet komen aan beleidsvoortgang, als passen in de lokale realiteit.

Zoektocht naar verbinding tussen bestuurslagen

Om samenhang te vinden in de veelheid en complexiteit van beleid, verantwoordelijkheden, taken en agenda's, zetten ambtenaren in op schakelfuncties: individuen of teams die, binnen de bestaande bestuurlijke ordening, verbindingen leggen tussen departementen, provincies, regio's en gemeenten, zoals de 'verbinders' van het NPLG die betrokken waren bij gebiedsprocessen.

Ook zijn er ambtenaren die zogenoemde tussenruimtes inrichten: neutrale ontmoetingsplekken waar vertegenwoordigers van verschillende bestuurslagen kunnen samenkomen, waar andere spelregels gelden, en waar verschillende logica's kunnen worden verkend en bij elkaar gebracht. Agenda Stad fungeerde als zo'n tussenruimte, met verrijkende betekenis voor bestuurlijke vernieuwing voor stedelijke ontwikkeling. Voor zowel schakelfuncties als tussenruimtes geldt dat ze veel potentie bieden voor het waarborgen van samenhang tussen bestuurslagen. Tegelijkertijd zijn ze vaak afhankelijk van individuen en is de samenwerking kwetsbaar voor politieke druk.

Versterk mandaat en vaardigheden voor het met elkaar verbinden van bestuurslagen

Ambtenaren kunnen tussenruimtes en schakelfuncties benutten voor structurele afstemming en samenwerking tussen bestuurslagen. De ambtelijke top kan het voortouw nemen door deze te formaliseren en zelf ook voortdurend in verbinding te blijven met andere bestuurslagen, ook wanneer het schuurt en er lastige keuzes voorliggen. Eveneens is een investering in relationele vaardigheden en kennisuitwisseling en -opbouw onder ambtenaren nodig, zodat interbestuurlijk samenwerken minder kwetsbaar wordt voor personeel verloop of politieke druk, en een vast onderdeel van werken aan transformatie.

5. Stel samenwerking aan transformatieopgaven voorop

Spanning tussen departementaal en integraal werken

Transformatieopgaven zijn vaak verweven en per definitie domeinoverstijgend. Ze behoeven integrale sturing, terwijl de Rijksoverheid vanuit principes als effectiviteit en efficiëntie is ingericht langs departementale doelen, budgetten en verantwoordingslijnen. Interdepartementale samenwerking staat vaak onder druk van budgettaire verantwoordingsverplichtingen op departementaal niveau. Risico's hierbij zijn dat er departementale competitie ontstaat en dat gedeelde systeemvraagstukken uit het zicht raken omdat de verantwoordelijkheid niet duidelijk is belegd.

Zoektocht naar interdepartementale samenhang

Om interdepartementale samenwerking te borgen in een sectorale werkelijkheid, sluiten ambtenaren aan bij bestaande organisatievormen door de samenwerking te organiseren via thematische netwerken. Zo kunnen zij binnen bestaande departementale structuren over grenzen heen samenwerken. In het circulaire-economiebeleid is bijvoorbeeld ter ondersteuning een speciale regeringsvertegenwoordiger aangesteld om interdepartementale samenwerking op bestuurlijk niveau te agenderen. Deze aanpak is echter kwetsbaar, omdat zij afhankelijk is van meekoppelkansen, er een risico bestaat op schuivende prioriteiten en omdat door gebrek aan juridische of financiële basis de samenwerking vrijblijvend blijft.

Daarnaast worden er vormen van samenwerking ontwikkeld die gedeeld eigenaarschap op transformatieopgaven op structurele wijze beogen te verankeren, bijvoorbeeld door doelen, middelen en regels interdepartementaal te organiseren en beleggen. Voorbeelden zoals de Klimaatwet en het Klimaatfonds laten zien dat formele wettelijke verankering de houdbaarheid van langetermijnopgaven over kabinetsperiodes heen kan versterken en samenwerking tussen departementen kan institutionaliseren. Hier is het echter van belang dat opgaven niet worden gereduceerd tot een optelsom van departementale doelen, waardoor systeemvraagstukken niet worden belegd.

Beleg doelen, budgetten en verantwoordelijkheid interdepartementaal

Beslissingen over waar een opgave bestuurlijk wordt ondergebracht liggen vaak buiten de directe invloed van individuele ambtenaren. De ambtelijke top speelt een sleutelrol in het vernieuwen van interdepartementale samenwerking rond transformatieopgaven. De ambtelijke top kan hier richting geven door gezamenlijk op te trekken bij transformatieopgaven en het politiek-bestuurlijke niveau te adviseren over het interdepartementaal organiseren van doelen en middelen, zodat de departementale agenda's en organisaties beter in lijn komen vanuit gedeeld eigenaarschap op gezamenlijke opgaven. Daarnaast kan de top het ministerie van Financiën actief betrekken, gezien diens bepalende rol in begrotingsbeheer, financiële sturing en verantwoording binnen het Rijk.

6. Maak werken als een lerende overheid gemeengoed

Spanning tussen planmatig en adaptief werken

Het verloop van maatschappelijke transformaties laat zich nauwelijks voorspellen. Hierbij past een adaptieve aanpak waarbij wordt gewerkt op basis van voortschrijdend inzicht en tijdig bijsturen. Tegelijk past zo'n aanpak niet goed bij de gangbare planmatige inrichting van beleid en verantwoording die is gericht op doelbereik, beheersbaarheid en rechtmatigheid. Het belang hiervan staat buiten kijf, maar sluit niet goed aan bij het karakter van transformaties, waarin doelen en paden in beweging zijn en effecten niet direct meetbaar zijn. In een politiek-bestuurlijke context met prestatiedruk en een afrekencultuur wordt adaptief werken bovendien bemoeilijkt en risicovol gedrag versterkt.

Zoektocht naar passende functie van verantwoording

Tegen de achtergrond van de spanning tussen planmatig en adaptief werken zoeken ambtenaren naar manieren om resultaatgerichte verantwoording beter aan te laten sluiten op de dynamiek en complexiteit van transformatieopgaven. Enerzijds sluiten ambtenaren aan bij bestaande verantwoordingsprocedures en proberen ze deze te verrijken. Door naast doelbereik ook andere criteria mee te nemen – zoals beleidssamenhang, rechtvaardigheid en transformerend vermogen – ontstaat meer ruimte voor leren en bijsturen. In het klimaatbeleid gebeurde dit bijvoorbeeld via een lerende evaluatie van het klimaatbeleid. Tegelijk blijft sturing op doelbereik dominant in de beleidscyclus, waardoor de doorwerking van deze inzichten in de praktijk beperkt is.

Anderzijds zien we ook vernieuwende werkwijzen waarin leren en experimenteren het uitgangspunt zijn voor beleid en verantwoording. In programma's als het NPLG en Agenda Stad wordt geprobeerd deze lerende, adaptieve aanpak vorm te geven, bijvoorbeeld via gebiedsprocessen, leer gemeenschappen en City Deals waarin nieuwe oplossingen in de praktijk worden ontwikkeld en beproefd. Tegelijk blijkt het lastig om deze werkwijze duurzaam te verankeren. In het NPLG verloor leren aan gewicht door de druk op sectorale doelstellingen, en bij Agenda Stad ontstaat ruimte voor experiment vooral in de luwte, en ligt bij de verantwoording de nadruk alsnog op meetbare resultaten.

Verbreed verantwoording voor een lerende en adaptieve aanpak

Ambtenaren kunnen werken als een lerende overheid meer gangbaar maken door in hun praktijk meer ruimte te creëren voor reflectie, en leren meer tot de kern van het beleidsproces te laten doordringen. De ambtelijke top speelt een sleutelrol door verantwoording niet alleen te positioneren als beheersinstrument op budgettaire verplichtingen, maar ook als ontwikkelinstrument voor beleidskwaliteitsverbetering, en door bijsturing te erkennen als professioneel handelen in een onzekere context. Dit vraagt om een cultuur waarin leren, reflectie en aanpassen centraal staan, zonder de rechtmatigheid en beheersbaarheid uit het oog te verliezen. Tegelijk kan de top tegenwicht bieden aan eenzijdige sturing op doelbereik en het gesprek voeren – ook met politiek en het ministerie van Financiën – over passende vormen van verantwoording, zodat deze beter inzicht geven in de voortgang van systeemverandering en ruimte bieden voor adaptief en lerend werken.

Conclusie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling

Beleidsambtenaren zijn zich scherp bewust van de spanningen die het werken aan maatschappelijke transformatie met zich meebrengt. Het omgaan met uiteenlopende belangen, onzekerheden en perspectieven is voor hen onderdeel van het vak. In de praktijk ontwikkelen zij een handelingsrepertoire aan werkwijzen om de huidige praktijk te doorbreken, zonder de aansluiting met de bestaande beleidspraktijk te verliezen, zoals het Nationaal Burgerberaad Klimaat, de innovatieve tussenruimtes in het landbouwdossier en de experimentele werkwijze van de City Deals, om een paar voorbeelden te noemen. Tegelijk constateren we dat dit handelingsrepertoire nog moeilijk verkrijgt. Vernieuwende werkwijzen zijn nog vaak versnipperd, eenmalig, soms nog onvoldoende doordacht of werken niet zoals verwacht, en leiden onvoldoende tot structurele verandering van de beleidspraktijk als geheel. Terwijl die structurele verandering essentieel is voor de overheid om beweging te kunnen creëren in de vastgelopen opgaven in de leefomgeving.

Om dit handelingsrepertoire aan werkwijzen te bestendigen, is meer nodig dan individuele inzet, moed en vakmanschap. Het vraagt om structurele veranderingen in de organisatie én om een cultuur waarin transformatiegericht werken wordt ondersteund en gewaardeerd. Transformatieve kwaliteiten – zoals het omgaan met onzekerheid, het aan elkaar verbinden van perspectieven en het werken over grenzen heen – moeten een expliciete plek krijgen in loopbaanpaden en functiebeschrijvingen. Daarbij is het van belang dat deze kwaliteiten niet aan de randen van de organisatie blijven, maar juist stevig worden verankerd in de beleidskern, met mandaat, invloed en continuïteit.

Een blijvende verandering in de manieren van werken vraagt daarnaast om een cultuur waarin leren, experimenteren en verschil niet de uitzondering zijn, maar onderdeel van het dagelijks werk. Het is aan de ambtelijke top om alert te blijven op waar vernieuwing nodig is, terwijl die vernieuwing ook in de organisatie moet landen. Zij kunnen werken aan transformatie actief ondersteunen en zichtbaar maken dat deze manier van werken geen tijdelijke aanvulling is, maar een blijvend onderdeel van het werken aan opgaven. Pas wanneer het handelingsrepertoire breed wordt gedragen en verankerd, kan de overheid met meer slagkracht bijdragen aan de maatschappelijke transformaties die nodig zijn in de leefomgeving.

Inleiding: werken aan transformatie vraagt om nieuwe werkwijzen van de Rijksoverheid

Waarom werken aan transformatie botst met de gangbare werkwijzen van het Rijk

In heel Nederland werken beleidsmakers aan grote uitdagingen in de leefomgeving. Denk aan de klimaatopgave, het tegengaan van biodiversiteitsverlies, het circulair maken van de economie en samenleving, de woningbouwopgave en de verduurzaming van stad en regio. Het zijn stuk voor stuk actuele vraagstukken die al jarenlang hoog op de politieke agenda staan, maar waarvoor de doelen grotendeels buiten bereik blijven liggen (PBL 2025a). Deze opgaven zijn vaak nauw met elkaar verweven. Niet alleen omdat ze aanspraak maken op dezelfde schaarse ruimte, maar ook omdat er veel onderlinge afhankelijkheden bestaan tussen betrokken partijen, elk met eigen belangen. De aanpak blijkt regelmatig anders uit te pakken dan verwacht, of stuit op maatschappelijke weerstand.

Het gaat om weerbarstige vraagstukken die volgens velen vragen om maatschappelijke transformatie: diepgaande en fundamentele veranderingen in de structuur, cultuur en infrastructuur van samenhangende maatschappelijke systemen, zoals het landbouw- en voedselsysteem of het energiesysteem (De Krom et al. 2025). Zulke veranderingen zullen het dagelijks leven van burgers ingrijpend beïnvloeden.

In dit rapport onderzoeken we hoe rijksambtenaren werken aan maatschappelijke transformatieopgaven. Daarmee veronderstellen we dat de Rijksoverheid een rol heeft in het ondersteunen en aanjagen van transformatie. Wat deze rol precies inhoudt, is echter niet eenduidig en blijkt – zo laat dit rapport zien – ook voor rijksambtenaren een zoektocht te zijn. Veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving, veranderende opvattingen over overheidstaken en een groeiende druk op verantwoording hebben grote invloed op het speelveld van de overheid (WRR 2025).

De traditionele rolopvattingen, structuren en werkwijzen van de overheid sluiten niet goed aan bij het complexe, onzekere en omstreden karakter van transformatieopgaven (Kok et al. 2025; Rli 2023; 2025). Dit komt omdat de aard van maatschappelijke problemen complexer is geworden, en de omstandigheden waarin deze moeten worden opgelost eveneens sterk zijn veranderd (Rli 2023). Het gevolg is dat de overheid duurzame transformatie soms juist onbedoeld tegenwerkt, bijvoorbeeld doordat ze geen richting geeft, door trage bureaucratische processen waarin innovaties vastlopen, of door regelgeving die verouderde en vervuilende sectoren bevoordeelt (Meadowcroft 2009; Termeer et al. 2017; Unruh 2000). Ook wordt gewezen op tekortkomingen in de deskundigheid van de overheid om effectief te handelen in een context van toenemende complexiteit van opgaven, stelsels en regels (WRR 2025). Daarnaast spelen uitdagingen rondom verkokerde departementen, en wisselende verhoudingen tussen beleid, uitvoering en medeoverheden (Rli, ROB & RVS 2023; ROB 2026;) met tevens belangrijke implicaties voor het werken aan transformatie.

Werken aan transformatie is voor ambtenaren een zoektocht

Er wordt onder ambtenaren verschillend gedacht over wat complexe leefomgevingsopgaven vragen. Een grote groep ambtenaren beschouwt vanuit hun professionaliteit en deskundigheid systeemverandering als onvermijdelijk om deze opgaven aan te pakken. Zij zien een rol voor het Rijk om beleid te ontwikkelen dat dominante uitgangspunten, die duurzame ontwikkeling verhinderen, weerlegt. Voorbeelden van die dominante uitgangspunten zijn productiemaximalisatie en schaalvergroting in de landbouw, fossiele energie als kern van het energiesysteem, lineaire productie en gebruik in de economie, en een sectorale ordening van ruimte waarin grond- en vastgoedwaarde leidend is (PBL 2019; 2020; 2025a; Rli 2018). Hoewel deze uitgangspunten in het verleden met oog voor het algemeen belang hebben postgevat, zoals het waarborgen van voedselzekerheid en energiezekerheid, dragen zij er ook toe bij dat bestaande systemen in stand blijven en dat duurzame transformatie wordt afgeremd. Daardoor komen alternatieven, zoals een duurzaam landbouw- en voedselsysteem of een circulaire economie, moeilijk van de grond.

Tegelijkertijd wordt deze noodzaak tot systeemverandering niet door alle ambtenaren gedeeld. Transformatieopgaven worden niet gerelateerd aan (de noodzaak tot) het herzien van onderliggende uitgangspunten of systemen. Daarnaast zijn er terechte zorgen over de maatschappelijke gevolgen van transformatie, zoals het verlies van identiteit en tradities binnen de boerengemeenschap of zorgen om de concurrentiepositie van de industrie. Ook deze afwegingen vragen een plek in beleidsprocessen. Transformatieopgaven zijn daarmee niet alleen maatschappelijk omstreden, ook binnen de overheid zelf – politiek, bestuurlijk en ambtelijk – onderwerp van verschil van inzicht (zie ook tekstkader 1). Mede hierdoor blijft de voortgang van veel leefomgevingsvraagstukken achter, terwijl de maatschappelijke gevolgen en kosten toenemen en het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur en politiek om tot oplossingen te komen onder druk staat (PBL 2025b; Rli 2025; Van der Meer & Den Ridder 2026).

Tekstkader 1. Van opgavegericht naar transformatiegericht werken

Het besef dat de inrichting en werkwijzen van de overheid niet altijd goed passen bij de complexe maatschappelijke vraagstukken van deze tijd, speelt al veel langer. Maatschappelijke opgaven houden zich immers zelden aan de grenzen die wij als mensen trekken: bestuurlijke grenzen, organisatorische grenzen, territoriale grenzen of grenzen tussen beleidsterreinen.

De afgelopen decennia is daarom op veel plekken gezocht naar nieuwe manieren van werken. Bekende voorbeelden zijn programma's als Ruimte voor de Rivier en de Deltaprogramma's, waar de overheid met succes werkte aan een integrale aanpak, interbestuurlijke samenwerking en adaptieve beleidsprocessen. Ook initiatieven zoals programma's als Grenzeloos Samenwerken, Werk aan Uitvoering en DuurzaamDoor – om er een paar te noemen – dragen bij aan een overheid die beter over grenzen heen werkt, en beter samenwerkt met medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en bedrijven aan complexe maatschappelijke opgaven. De manier van werken die hierin centraal staat, staat bekend als opgavegericht werken. Het vertrekpunt is daarbij de maatschappelijke opgave: wat is er nodig om deze aan te pakken, en hoe kunnen betrokken partijen – vanuit verschillende sectoren, domeinen en bestuurslagen – daar gezamenlijk aan bijdragen (NSOB 2020a)? Opgavegericht werken helpt ambtenaren om meer samenhangend en wendbaar te werken, en heeft de afgelopen jaren stevig voet aan de grond gekregen binnen het Rijk.

Tegelijkertijd stellen we in dit rapport dat transformatieopgaven een aanvulling vragen op opgavegericht werken. Naast de complexe, onzekere en meerlagige aard van opgaven, worden transformatieopgaven gekenmerkt door hun omstreden karakter: over de oorzaken en oplossingen bestaat vaak geen consensus. Dat maakt transformatie niet alleen een bestuurlijke, maar ook een politieke en maatschappelijke uitdaging. Daarnaast zijn deze vraagstukken systemisch van aard. Dat wil zeggen, de onderliggende problematiek is geworteld in bestaande maatschappelijke systemen die diep zijn verankerd in de economie, instituties en cultuur, en dus niet eenvoudig te veranderen (onder andere In 't Veld 2010). Diepgaande, fundamentele verandering van de uitgangspunten die deze systemen bepalen, is nodig om deze opgaven het hoofd te bieden (Grin et al. 2010).

Werken aan transformatie – of transformatiegericht werken – bouwt dus voort op het gedachtegoed van opgavegericht werken, en legt aanvullend nadruk op systeemkeuzes en het omstreden karakter van deze vraagstukken.

Om de overheid te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor transformatieopgaven zijn er de afgelopen jaren verschillende kaders ontwikkeld. Voorbeelden zijn het missiegedreven innovatiebeleid (onder ander Mazzucato 2018; Wanzenböck et al. 2020), transitie management (Grin et al. 2010; Loorbach 2007) en kaders voor transformerend vermogen (Boonstra et al. onder review; Borrás et al. 2024; Nabielek et al. 2023). In deze kaders krijgt de overheid een actieve en positieve rol toegeschreven bij duurzame transformatie. Verschillende van deze kaders hebben inmiddels hun weg gevonden naar beleid, zoals in het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid. Toch blijkt het voor ambtenaren in de praktijk niet eenvoudig om beleid daadwerkelijk te richten op maatschappelijke transformatie. Hoewel deze kaders duidelijk maken *wat* er binnen de overheid anders moet, bieden ze minder houvast bij de vraag *hoe* ambtenaren dit concreet kunnen inpassen in hun praktijk.

Ambtenaren staan voor paradoxale situaties

Op allerlei plekken binnen de Rijksoverheid zien we een nieuw handelingsrepertoire ontstaan voor het werken aan transformatieopgaven. Voorbeelden zijn nieuwe vormen van interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking, adaptieve en flexibele beleidsprocessen, en werkwijzen die beter aansluiten bij de leefwereld van burgers en bedrijven. Tegelijkertijd laat ons onderzoek zien dat deze manieren van werken nog volop in ontwikkeling zijn en zeker niet vanzelfsprekend.

Beleidsambtenaren die werken aan transformatie hebben te maken met uiteenlopende uitdagingen. Voor een belangrijk deel zijn dit uitdagingen die inherent onderdeel zijn van het ambtelijk werk. In de complexe omgeving waarin zij opereren dienen zij voortdurend om te gaan met tegenstrijdige belangen, politieke dynamiek en maatschappelijke druk (zie ook BZK 2025). Maar wij concentreren ons op de uitdagingen die beleidsambtenaren tegenkomen wanneer zij rekenschap willen geven aan het complexe, omstreden, onzekere en systemische karakter van transformatieopgaven. Specifiek gaat het over de weerbarstigheid van bestaande structuren, procedures, routines en denkpatronen bij de interne overheidsorganisatie waar ambtenaren tegenaanlopen bij het werken aan transformatie. Dat gaat om concrete regels, kaders en richtlijnen, maar ook om onderdelen van de ambtelijke cultuur en impliciete, soms tegenstrijdige, opvattingen over wat 'goed bestuur' is, die belangrijke belemmeringen vormen voor verandering (onder andere Braams et al. 2022). Denk bijvoorbeeld aan kernwaarden zoals continuïteit en stabiliteit, of aan doelmatigheid en

doeltreffendheid – essentiële kwaliteiten voor een betrouwbare en rechtmatige overheid. Maar juist bij transformatieopgaven, die omstrede zijn en gekenmerkt worden door complexiteit en onzekerheid, zijn meer flexibele en experimentele beleidsprocessen nodig. Die kunnen botsen met wat gebruikelijk of wenselijk wordt gevonden. Hierdoor komen ambtenaren regelmatig terecht in paradoxale situaties (Kok et al. 2025; PBL & VU 2024).

Paradoxaal, omdat ambtenaren wordt gevraagd tegelijk te voldoen aan – ogenschijnlijk – tegengestelde beleidslogica's (tabel 1; zie ook Braams et al. 2022). Zo is er spanning tussen de sectorale organisatie van het Rijk en de behoefte aan een integrale aanpak van opgaven, en tussen (inter)nationale doelen en de noodzaak tot regionaal en lokaal maatwerk (Kok et al. 2025). Daarnaast botsen een planmatige werkwijze gericht op doelbereik en de behoefte aan adaptieve en lerende beleidsprocessen waarbij ook doelen kunnen verschuiven. En ook is er spanning tussen het streven naar stabiliteit en voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven en de noodzaak van fundamentele en soms ingrijpende veranderingen (Grin 2020). Beleidsambtenaren die werken aan transformatie zijn – bewust of onbewust – steeds aan het zoeken naar manieren om deze botsende uitgangspunten en logica's, tussen wat gangbaar is en wat transformatieopgaven van hen vragen, in balans te brengen.

Tabel 1

Ogenschijnlijke tegenstellingen waar beleidsambtenaren die werken aan transformatie tegenaanlopen (naar Kok et al. 2025).

Bestaande (dominante) uitgangspunten	Aanvullende uitgangspunten voor transformatiegericht werken
Beleed draagt stapsgewijs bij aan maatschappelijke verandering, gericht op stabiliteit en voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven.	Beleed draagt bij aan fundamentele systeemverandering, gericht op het ondersteunen en versnellen van maatschappelijke transformatie.
Politiek-bestuurlijke sensitiviteit en proceskennis staan centraal, gericht op wendbaar inspielen op actuele ontwikkelingen.	Strategisch vermogen en dossierkennis staan centraal, om te kunnen anticiperen op lange-termijnopgaven.
Werken van binnen naar buiten, gericht op coördinatie tussen beleid, uitvoering en samenleving vanuit wederzijdse afhankelijkheden.	Werken van 'buiten naar binnen, gericht op aansluiten bij de maatschappelijke belevingswereld en dynamiek.
Duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden, gericht op specialisatie en uitvoeringskracht.	Samenwerking als één overheid, gericht op effectief samenspel tussen Rijk en medeoverheden aan transformatieopgaven.
Taakgerichte sturing vanuit sectorale doelstellingen, budgetten en organisaties, gericht op snelheid en effectiviteit.	Integrale sturing op domeinoverstijgende vraagstukken met gedeelde doelen en budgetten, gericht op werken aan de opgave.
Lineaire beleidsprocessen en verantwoording gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid.	Adaptieve beleidsprocessen en verantwoording gericht op leren en voortgang in transformatie.

Het gaat er niet om dat de bestaande uitgangspunten worden vervangen door andere uitgangspunten. De huidige uitgangspunten blijven onverminderd legitiem en belangrijk. De uitdaging is juist om ruimte te creëren om meerdere uitgangspunten met elkaar te verbinden – als het ware bruggen te bouwen tussen verschillende logica's van overheidssturing. Werken aan transformatie vraagt dus om een én-én-aanpak: het vermogen om tussen uitgangspunten te navigeren, en te weten wanneer welke principes leidend moeten zijn en wanneer welke zijde van de brug passend is. Dat vermogen vormt de kern van wat wij in dit rapport verstaan onder transformatiegericht werken.

Op het eerste gezicht is dit navigeren van paradoxen in een politieke-bestuurlijke context dagelijks reilen en zeilen voor beleidsambtenaren. Het is onderdeel van hun ambtelijk vakmanschap om de 'ambtelijke ruimte' te benutten: het vermogen om te kunnen omgaan met conflicterende loyaliteiten – aan het gekozen bestuur, de eigen organisatie, andere publieke domeinen of afdelingen, of aan de langetermijnopgave – en met de morele dilemma's die dit met zich meebrengt (Diercks et al. 2025; NSOB 2022a). Toch laat dit rapport zien dat het ambtenaren nog niet goed lukt om ook de transformatieve uitgangspunten een volwaardige plek te geven in hun praktijken: de gangbare werkwijzen blijken zeer weerbarstig. Daardoor blijven veranderingen in werkwijzen uit, zijn ze tijdelijk van aard, of onvoldoende effectief.

Werken aan transformatie professionaliseren en verankeren

Over dit rapport

Zoals hierboven al is vastgesteld, blijft voor veel opgaven in de leefomgeving substantiële voortgang uit. In dit rapport gaan we uit van de veronderstelling dat de overheid weliswaar een rol heeft in het aanjagen van de transformaties die nodig zijn om deze opgaven te realiseren, maar dat het voor ambtenaren nog zoeken is hoe zij transformaties kunnen ondersteunen en aanmoedigen. We laten zien tegen welke institutionele, structurele en culturele uitdagingen ambtenaren tijdens hun zoektocht aanlopen en welke oplossingen zij daarvoor toepassen. Van het inrichten van tussenorganisaties, het aanwijzen van verbinders en het toepassen van lerende evaluaties tot vernieuwende structuren om het maatschappelijk debat over transformatie te voeden. Het uitgangspunt dat we hanteren is dat maatschappelijke transformatie niet alleen nieuwe manieren van denken, doen en organiseren vraagt in de samenleving, maar óók bij de overheid: er is een nieuw handelingsrepertoire nodig om de processen, procedures en routines in de ambtelijke praktijk te richten op maatschappelijke transformatie (zie tekstkader 1; AWTI 2023; 2025).

Met dit rapport willen we inzichtelijk maken hoe dit handelingsrepertoire vorm krijgt – niet om nog een nieuw kader te introduceren, maar om houvast en inspiratie bieden aan ambtenaren die werken aan maatschappelijke transformatieopgaven. Hoewel de nieuwe werkwijzen zelden een-op-een overdraagbaar zijn tussen domeinen – maatwerk blijft noodzakelijk – bieden de voorbeelden die in elk hoofdstuk de revue passeren inspiratie en een basis voor reflectie en doorontwikkeling in de eigen praktijk. Zo beogen we bij te dragen aan het professionaliseren van deze manier van werken in de dagelijkse praktijk: voorbij de versnipperde inspanningen van individuele ambtenaren die elk het wiel aan het uitvinden zijn, en richting een geëigend vak met bestaansrecht.

Het is aan beleidsambtenaren om hun ambtelijke ruimte en vakmanschap te benutten, ook wanneer het politieke debat en politieke keuzes uitblijven (PBL 2025a; 2025b; maar zie ook Tjeenk

Willink 2021). Tegelijkertijd geldt dat individuele ambtenaren, in het complexe samenspel tussen politiek, bestuur en samenleving, niet alleen aan zet – of in staat – zijn om hun werkwijzen te vernieuwen. Voor het werken aan transformatie is ambtelijk vakmanschap nodig, maar ook structuur,- en cultuurverandering binnen de overheid, zodat deze manier van werken kan groeien en duurzaam kan worden bestendig.

Een cruciale rol zien we daarvoor weggelegd bij de ambtelijke top: secretarissen-generaal, directeuren-generaal, directeuren en andere topmanagers die samen staan voor de dagelijkse leiding en zorgdragen voor effectief en verantwoord ministerieel beleid. Deze topambtenaren kunnen de condities scheppen die nodig zijn om transformatiegericht werken te ondersteunen, te waarderen en verder te ontwikkelen. Dit rapport biedt daarom ook aan hen inzichten in de structurele en culturele veranderingen die nodig zijn om het werken aan transformatie stevig te verankeren binnen hun organisaties.

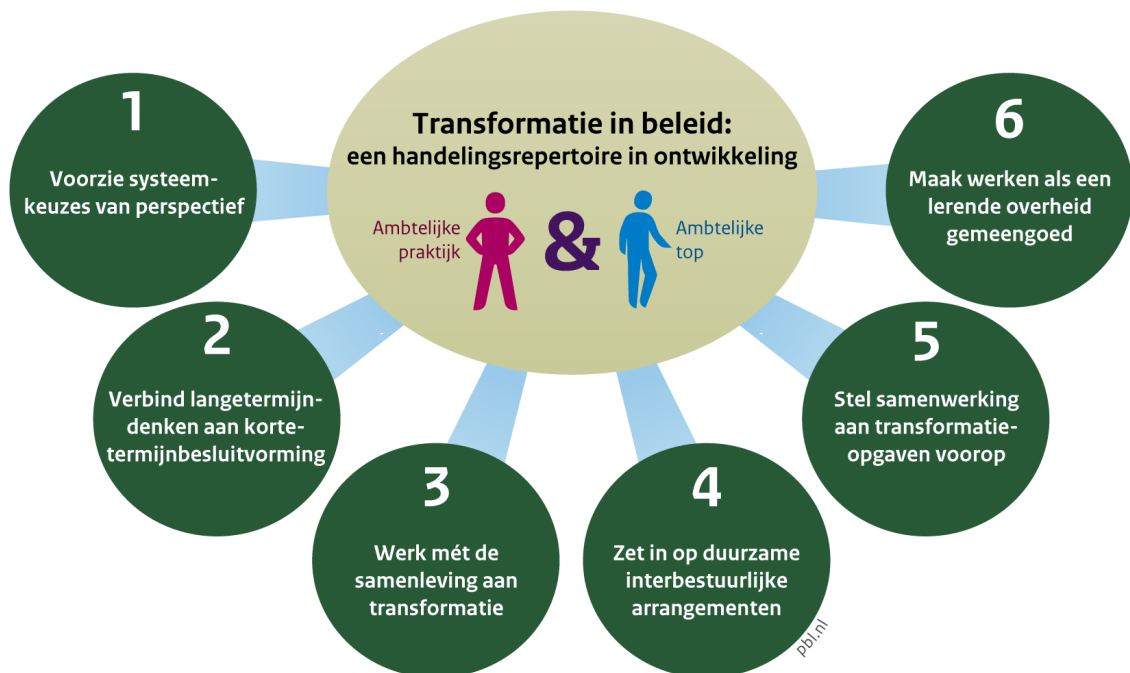
Vraagstelling en leeswijzer

Het PBL en het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam hebben in de periode van 2024-2026 – grotendeels onder het (demissionair) kabinet-Schoof – onderzoek gedaan naar verschillende beleidspraktijken bij de Rijksoverheid (zie tekstkader 2). Centrale vraag daarbij was:

Hoe werken rijksambtenaren aan maatschappelijke transformatieopgaven, tegen welke spanningen lopen zij daarbij aan en welke werkwijzen ontwikkelen zij om hiermee om te gaan? Wat is er nodig om dit handelingsrepertoire te bestendigen?

Om tot een antwoord te komen op deze vragen zijn we met ruim zeventig rijksambtenaren in gesprek gegaan. In de hoofdstukken hierna volgen zes bevindingen die zijn gebaseerd op een specifieke spanning die beleidsambtenaren tegenkomen tijdens het werken aan transformatieopgaven (zie figuur 1).

Figuur 1
Zes signalen voor werken aan transformatie



Bron: PBL/VU

In elk hoofdstuk lichten we, aan de hand van literatuur, eerst toe om wat voor spanning het gaat en wat het moeilijk maakt voor ambtenaren om in die situatie te navigeren. Hierop volgt de op empirie gebaseerde zoektocht die is beschreven vanuit het perspectief van beleidsambtenaren, op basis van een analyse van hun werkwijzen. Elk hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf waarin we uiteenzetten wat nodig is om het werken aan transformatie in beleidspraktijken te versterken en te bestendigen. De bevindingen zijn (zie ook figuur 1):

1. Voorzie systeemkeuzes van perspectief
2. Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming
3. Werk mét de samenleving aan transformatie
4. Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen
5. Stel samenwerking aan transformatieopgaven voorop
6. Maak werken als een lerende overheid gemeengoed

In het slothoofdstuk brengen we samen welke strategieën ambtenaren inzetten om transformatiegericht werken te versterken en welke veranderingen in structuur en cultuur binnen de Rijksoverheid daarvoor nodig zijn. We hopen dat het rapport houvast en inspiratie biedt om het handelingsrepertoire voor het werken aan transformatie dat ontstaat bij het Rijk, verder te brengen.

Tekstkader 2. Toelichting op de onderzochte beleidspraktijken

Ten grondslag aan dit rapport ligt onderzoek naar beleidspraktijken gericht op vier grote transitiegebieden: de klimaatopgave, de circulaire economie, de transitie landelijk gebied, en duurzame stedelijke ontwikkeling. We lichten het onderzoek van het PBL en de VU Amsterdam hier kort toe. Voor elke casus is een aparte achtergrondrapportage beschikbaar ter naslag en verantwoording (zie ook Verantwoording). Delen tekst in dit rapport komen voort uit deze achtergrondrapportages.

Directie Klimaat

De directie Klimaat onder het DG Klimaat en Energie van het ministerie van Klimaat en Groene Groei is verantwoordelijk voor de coördinatie op van het nationale klimaatbeleid. Medio 2024 is de directie gestart met een strategisch intern traject (Galileo) om te verkennen hoe zij haar strategische capaciteit kan inzetten om impact van de directie in besluitvormingscycli van het klimaatbeleid te vergroten. Het traject is gestart mede in navolging van de studie Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (PBL & VU 2024), en ook als reactie op de politieke dynamiek zowel nationaal als internationaal. Het onderzoek vond plaats tijdens het Galileo-traject om te verkennen hoe transformatiegericht werken invulling krijgt bij de directie en welke uitdagingen daarbij spelen (Boonstra et al. 2025).

Meer lezen? [Werken aan transformatie: leren met de directie Klimaat](#)

Het Nationaal Programma Circulaire Economie

Het programmabureau Circulaire Economie (directie Duurzame Leefomgeving Circulaire Economie, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) is verantwoordelijk voor het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE), het beleidsprogramma voor het realiseren van de circulaire-economie-transitie. In het programma dat in 2023 is gestart, wordt een visie geschetst voor een circulaire economie in 2050, waarbij ook de belangrijkste beleidsknoppen en de governance aan bod komen.

Het NPCE is in 2025 herijkt, met in het bijzonder aandacht voor het concretiseren van de beleidsdoelen, en de herinrichting van de governance en de rol en positie van bedrijven en maatschappelijke partijen hierin. De herijking van het NPCE maakte een aanvullende studie naar transformatiegericht werken in en rondom het programma opportuun (Verwoerd et al. 2025).

Meer weten? [Werken aan transformatie: Reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie](#)

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG; opgestart vanuit de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, IenW en BZK) is gericht op drie kerndoelen op het gebied van natuur, water en klimaat. Het NPLG beoogde deze doelen via interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking in samenhang op te pakken en bij te dragen aan een meer toekomstbestendige inrichting en gebruik van het landelijk gebied (LNV, IenW & BZK 2022). Om de samenwerking tussen bestuurslagen te versterken en te ondersteunen bij de uitvoering van het programma werd de DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) opgericht. Het voormalige kabinet-Schoof besloot in de zomer van 2024 om het Transitiefonds – dat een belangrijke rol speelde voor het programma – niet in te stellen en het NPLG af te schaffen. Deze casus vormt een retrospectief op de plannen die er lagen om de transitie van het landelijk gebied aan te jagen en op de invulling van transformatiegericht werken daarbij (Van der Hel et al. 2026).

Meer lezen? [Werken aan verandering: een reflectie op het Nationaal Programma Landelijk Gebied](#)

Programma Agenda Stad

Agenda Stad is een interbestuurlijk innovatieprogramma waarin steden, private partijen, maatschappelijke- en kennispartners en de Rijksoverheid samenwerken aan de bevordering van groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse en Europese steden (BZK 2017). Het programma valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Bestuur, Financiën en Regio's. Agenda Stad werkt met City Deals, gericht op het creëren van samenwerkingen voor uiteenlopende maatschappelijke en transitieopgaven die worden aangedragen door steden. Het innovatieprogramma opereert in een netwerk van innovatieve spelers en beoogt oplossingen en tools die voortkomen uit de Deals verder te brengen. Het tienjarig bestaan en de behoefte aan reflectie en evaluatie vormden een logische aanleiding om de uitdagingen rondom transformatiegericht werken nader te onderzoeken (Spruit et al. 2025).

Meer lezen? [Werken aan transformatie: reflectie op programma Agenda Stad](#)

Voor dit rapport zijn de achtergrondstudies gesynthetiseerd en onderbouwd met wetenschappelijke literatuur en studies van collega-adviesraden en -kennisorganisaties. Onze bevindingen zijn daarna getoetst tijdens een symposium met meer dan 100 deelnemers en via reguliere *peer review*-processen (zie ook de Verantwoording).

1 Voorzie systeemkeuzes van perspectief

Waarom het moeilijk is om beleid te richten op systeemverandering, en het de uitdaging is om met systeemkeuzes perspectief te bieden voor het algemeen belang

Maatschappelijke transformatieopgaven vragen om systeemverandering: diepgaande aanpassingen in de uitgangspunten, structuren, gewoonten van maatschappelijke systemen. Dit vraagt om systeemkeuzes – keuzes die het algemeen belang dienen en leiden tot vernieuwing in die onderliggende uitgangspunten.

Wanneer zulke keuzes uitblijven ontstaat het risico dat de oorzaken van maatschappelijke problemen niet worden aangepakt. Bestaande sociale, culturele en financieel-economische uitgangspunten die debet zijn aan zulke problemen worden dan bevestigd in plaats van ter discussie gesteld (AWTI 2023; De Krom et al. 2025; IPBES 2024). Zo leidt het beleid gericht op de overstap naar elektrisch autorijden naar minder CO₂-uitstoot maar blijvend uitgangspunten als individueel autobezit, de auto als dominant vervoersmiddel en een autogerichte infrastructuur intact. Daardoor verandert niet het systeem zelf, maar vooral de technologie binnen dat systeem. Het autogebruik neemt juist toe, vanwege lagere gebruikskosten en verminderde zorgen om milieu-impact (Trinks et al. 2025). Dit heeft gevolgen voor de toenemende druk van het wagenpark op het gebruik van de ruimte en bovendien vraagt de productie van elektrische auto's om grote hoeveelheden internationale grondstoffen, wat nieuwe milieudruk en afhankelijkheden met zich meebrengt (KiM 2022). Systeemkeuzes zouden juist deze uitgangspunten ter discussie stellen, bijvoorbeeld door in te zetten alternatieven als gedeelde mobiliteit en een sterkere rol voor openbaar vervoer en actieve vervoersvormen. In de landbouw domineren eveneens technologische oplossingen die binnen het huidige systeem passen om schaalvergroting en productieverhoging mogelijk te blijven maken, bijvoorbeeld om mest- en pesticidenuitstoot te verminderen. Andere vormen van innovatie, of het afbouwen van onderdelen van het huidige landbouw- en voedselsysteem, krijgen veel minder aandacht of zijn zelfs moeilijk bespreekbaar (PBL 2020). Op termijn dient optimalisatie zonder systeemkeuzes niet het algemeen belang en leidt ze tot grotere maatschappelijke kosten en ingrijpender maatregelen (Rli 2025; PBL 2025b).

Het is voor beleidsambtenaren niet eenvoudig om beleid voor systeemverandering te ontwikkelen (NSOB 2022b; PBL & VU 2024). Het staat op gespannen voet met de ambtelijke opdracht om stabiliteit en continuïteit te waarborgen (Braams et al. 2022). Beleidsverandering verloopt daarom vaak incrementeel, via kleine, beheersbare stappen. Zo krijgen burgers en bedrijven de tijd en ruimte om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Alleen als deze stappen voldoende kunnen afwijken van bestaande uitgangspunten leiden ze echter tot systeemverandering (Termeer et al. 2024).

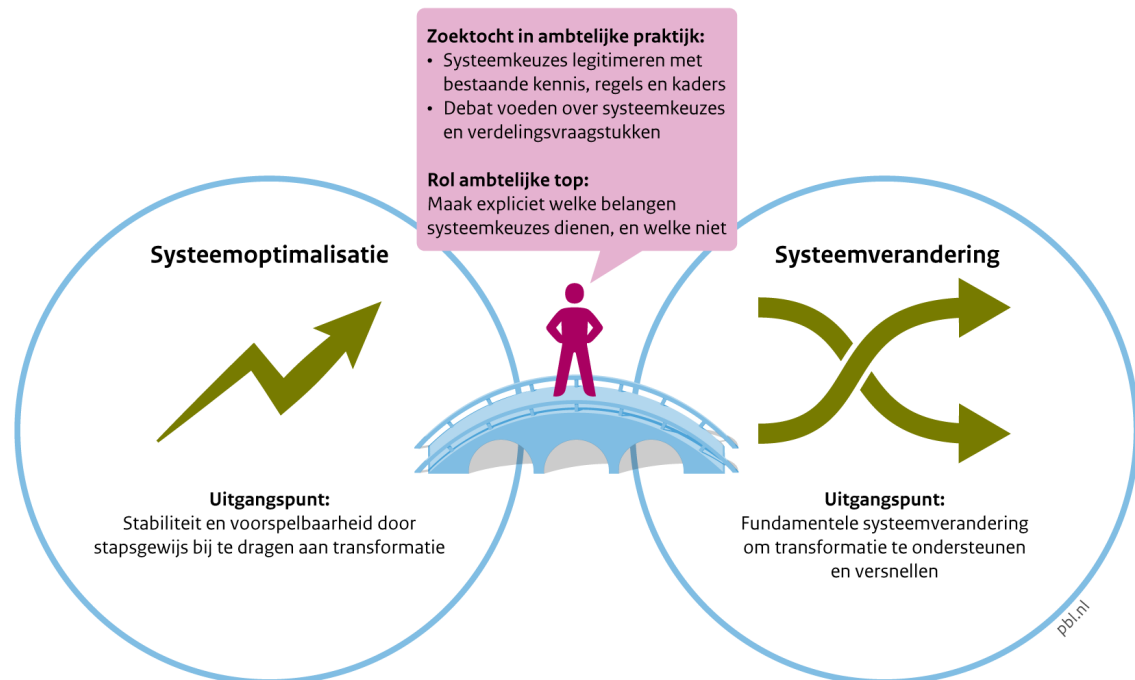
Ook politiek en maatschappelijk draagvlak vormen een belangrijke barrière. Voorstellen die ingrijpen op bestaande systemen stuiten vaak op weerstand van gevestigde belangen, zoals in de fossiele sector of de intensieve landbouw. De noodzaak van systeemkeuzes wordt bovendien niet vanzelfsprekend gedeeld. Dit leidt tot politieke terughoudendheid en tot het uitblijven van

richtinggevende keuzes voor transformatie (PBL 2025a). Ambtenaren anticiperen hierop en werken voorstellen soms niet verder uit wanneer zij deze als politiek onhaalbaar inschatten (IPE 2025; NSOB 2026). Daarmee wordt een alternatief ontwikkelpad al in een vroeg stadium uitgesloten.

Deze dynamiek brengt ambtenaren in een fundamenteel spanningsveld (zie figuur 2). Hun opdracht is om te werken aan het algemeen belang, maar wat dat inhoudt is niet eenduidig. In de praktijk worden vaak de bestaande systemen benut of uitgebreid, waarbij continuïteit, stabiliteit en gevestigde belangen zwaar wegen. Transformatieopgaven vragen echter om een bredere, toekomstgerichte benadering, waarin ook systeemverandering, langetermijnrisico's en verdelingsvraagstukken worden meegenomen. De spanning ligt daarmee tussen keuzes die het bestaande systeem en belangen in tact houdt – optimaliseert – en het verkennen van keuzes die nodig zijn voor systeemverandering bij transformatieopgaven.

Figuur

Voorzie systeemkeuzes van perspectief



Bron: PBL/VU

Zoektocht naar legitimering van systeemkeuzes

Uit ons onderzoek blijkt dat ambtenaren verschillend omgaan met deze spanning. Sommigen zien weinig ruimte of noodzaak voor systeemverandering. Anderen erkennen die noodzaak, maar wijzen erop dat het politiek en maatschappelijk draagvlak in het huidige tijdsgewricht (onder het (de-missionair) kabinet-Schoof) zo laag is dat het verstandiger is om enkel te werken aan wat haalbaar is, in afwachting van nieuw momentum. Een derde – grootste – groep ambtenaren maakt zich juist zorgen over het uitblijven van systeemkeuzes en de risico's van *lock-in* en toenemende maatschappelijke kosten op de lange termijn. Vanuit hun ambtelijke professionaliteit en deskundigheid plaatsen zij vraagtekens bij huidige dominante uitgangspunten, zoals economische groei als leidend principe, en zij pleiten voor een bredere invulling van het algemeen belang dan dat nu gebruikelijk is, bijvoorbeeld via kaders voor brede welvaart of de SDG's. Deze ambtenaren ervaren onvoldoende ruimte voor reflectie op de mate waarin huidige beleidskeuzes bijdragen aan de systeemveranderingen die volgens hen nodig zijn voor transformatie.

Bovenstaande laat zien dat er weliswaar urgentie is voor systeemverandering, maar dat ambtelijke ruimte om te werken aan systeemkeuzes niet vanzelfsprekend wordt benut. Hoe gaan ambtenaren hiermee om? In ons onderzoek zien wij twee werkwijzen, die we beiden toelichten.

Tekstkader 3. Het NPCE: ambitie van systeemverandering, praktijk gericht op wat nu haalbaar is

Beleidsambtenaren die zijn betrokken bij het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) ervaren een spanning tussen incrementeel beleid en systeemverandering. Hoewel er in het NPCE wordt benadrukt dat er een overgang nodig is van het huidige lineaire economische systeem naar een circulair economisch systeem, is het beleid in de praktijk vooral gericht op kleine, haalbare stappen en aanpassingen aan de bestaande situatie. Op het gebied van recycling bestaan stevige beleidsinstrumenten, terwijl beleid voor verder reikende circulaire strategieën – zoals het repareren, hergebruiken, verminderen en afwijzen van producten – minder is uitgewerkt. Recycling valt dan ook relatief eenvoudig in te passen in bestaande bedrijfsprocessen, maar heeft als consequentie dat het lineaire systeem nauwelijks hoeft te worden herzien. Het beleid is daardoor beperkt transformatief, en de potentie van beleid als aanjager van maatschappelijke transformatie blijft grotendeels onbenut.

In de praktijk zoeken ambtenaren die werken aan een circulaire economie naar manieren om systeemkeuzes te verbinden aan incrementeel beleid, door deze keuzes stevig te onderbouwen en legitimeren. Dit doen ze onder andere door de blik te richten op de EU en de meer dwingende Europese richtlijnen, zoals die voor *Single-Use-Plastics* (verbod op plastic producten voor eenmalig gebruik) en *Right-to-Repair* (toegankelijk maken voor consumenten om producten te (laten) repareren). Deze richtlijnen worden in Nederland ingezet als breekijzer om nieuwe normen te stellen die verdergaan dan recycling. Ook proberen ambtenaren de verder reikende circulaire strategieën te koppelen aan de doelstelling voor 2035 met als verwachting dat deze zo meer afrekenbaar worden en beweging in gang zetten. Daarnaast zien we dat bestaande beleidsinstrumenten worden opgerekt richting systeemverandering, zoals de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) die in eerste instantie is gericht op het verantwoordelijk maken van producenten voor inzameling en recycling van producten, maar bijvoorbeeld in de textielsector ook wordt ingezet om hergebruik van producten te verplichten.

Niettemin blijft de crux om te bepalen welke incrementele stappen daadwerkelijk leiden tot het herzien van dominante uitgangspunten, en welke juist het lineaire economische systeem bestendigen. Dit is geen eenvoudig onderscheid om te maken. Daarbij geven ambtenaren aan dat het gebrek aan politieke urgentie voor hun opgave maakt dat wordt ingezet op wat haalbaar is, en dat daardoor minder oog is voor het veranderen van systeemfactoren zoals economische financiële prikkels en wet- en regelgeving – risico's op optimaliseren, lock-ins en padafhankelijkheden ten spijt.

Systeemkeuzes legitimeren met bestaande kennis, regels en kaders

Ambtenaren legitimeren systeemkeuzes door ze te onderbouwen met bestaande kennis, wet- en regelgeving en door aan te sluiten bij opgaven waar wel draagvlak voor is – of een combinatie daarvan, zoals ambtenaren in het NPCE laten zien (tekstkader 3; zie ook Diercks et al. 2025). Een eerste bron is wetenschappelijke kennis. Deze biedt een *evidence-based* en ogenschijnlijke objectieve basis voor beleid, maar kan ook leiden tot een technocratische benadering. Door keuzes als neutraal en

onvermijdelijk te presenteren, kunnen maatschappelijke afwegingen en diversiteit daarin onderbelicht blijven (zie ook hoofdstuk 3). Bovendien merken ambtenaren op dat de nadruk vaak ligt op oplossingen die passen binnen bestaande uitgangspunten en structuren – optimalisatie dus. Systeemkeuzes blijven hierdoor buiten bereik.

Een tweede bron is Europese wet- en regelgeving. Deze biedt schaalvoordelen en een antwoord op risico's voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat en wegeleffecten wanneer maatregelen nationaal wordt toegepast. De Europese route geldt als politiek veilig en als *no regret* voor ambtenaren: acceptabel voor verschillende partijen en goed te combineren met nationale beleidsontwikkeling. Bovendien zorgt ze voor urgentie en draagvlak omdat lidstaten zich niet aan Europese afspraken kunnen onttrekken. Veel van het circulaire-economiebeleid, zoals de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV), komt dan ook voort uit Europese besluitvorming (zie tekstkader 3). Tegelijk zijn systeemkeuzes hierdoor afhankelijk van het tempo en de ambities van Europese besluitvorming. Ook is Nederland minder geneigd het voortouw te nemen – wat volgens sommige ambtenaren wél zou moeten, vanwege de sterke kennispositie en innovatieve capaciteit van Nederland. Bovendien laten Europese kaders vaak ruimte in hoe doelen worden bereikt, waardoor systeemkeuzes alsnog kunnen worden uitgesteld of vermeden.

Een derde bron is het koppelen van systeemkeuzes aan actuele opgaven die wél politiek worden gesteund. Als voorbeeld noemen ze de energiecrisis die zich na de Russische invasie van Oekraïne voordeed, met sterk gestegen gasprijzen, geopolitieke spanningen en leveringonzekerheid tot gevolg. Op de lange termijn versterkt deze crisis de energietransitie, door het belang van eigen (duurzame) energiebronnen en zuinig energieverbruik te benadrukken. Tegelijkertijd zijn meekoppelkansen niet altijd beschikbaar, en is het komen tot goede afstemming met andere beleidsdomeinen geen gegeven (zie ook hoofdstuk 5).

Debat voeden over systeemkeuzes en verdelingsvraagstukken

De eerste werkwijze, waarbij ambtenaren voor systeemkeuzes aansluiten bij bestaande kennis en regels, toont een zekere berusting in het proces waarlangs systeemkeuzes tot stand komen (of uitblijven). Een andere werkwijze die we voorzichtig zien ontstaan be vraagt dit proces juist. We merken op dat, hoewel ambtenaren het belang onderstrepen en vinden dat deze 'meer zou moeten worden toegepast', we in de casuïstiek nauwelijks sprekende voorbeelden vinden waarin dit ook al daadwerkelijk lukt.

Deze werkwijze belicht de (soms tegenstrijdige) publieke en particuliere belangen die schuilgaan achter systeemkeuzes. Door expliciet te maken welke en wiens belangen en waarden worden bediend of geraakt met bepaalde oplossingen – dus door deze te politiseren – kan er een beter geïnformeerde politiek-maatschappelijke afweging worden gemaakt voor het algemeen belang. Ambtenaren die deze werkwijze toepassen – of wensen – hebben bezwaar tegen de huidige technocratische en depolitiserende aanpak van veel opgaven. Zij bevragen de veronderstelling dat complexe opgaven opgelost kunnen worden zonder ingrijpende gevolgen voor burgers en bedrijven. Deze ambtenaren benadrukken dat systeemkeuzes altijd verliezers en winnaars meebrengen.

Ook pleiten zij voor een open debat over belangen en verdelingsvraagstukken, inclusief aandacht voor 'transitiepijn': het verlies van actoren wiens belang niet of minder wordt gediend door de nieuwe regels of procedures, of die niet goed mee kunnen komen in de verandering. In het stikstof-dossier kreeg de mogelijke impact van het beleid op identiteit, tradities en bestaanszekerheid van de boerengemeenschap beperkt aandacht, met grote weerstand onder delen van de bevolking tot

gevolg. Door het debat te voeden en keuzes transparanter te maken kan volgens deze ambtenaren beleid uitmonden in besluiten die maatschappelijk beter te begrijpen en meer aanvaardbaar zijn.

Maak expliciet welke belangen systeemkeuzes dienen, en welke niet

Beleidsambtenaren die werken aan maatschappelijke transformatie staan voor een lastige uitdaging: zij moeten systeemkeuzes agenderen die nodig zijn voor maatschappelijke transformatie, terwijl het politiek-maatschappelijk draagvlak daarvoor onzeker is. De eerste werkwijze zorgt voor voortgang en biedt politiek-bestuurlijke acceptatie, maar heeft als risico dicht te blijven bij huidige uitgangspunten, en afhankelijkheid te creëren van ambities en tempo elders. De tweede werkwijze heeft het potentieel om het politiek-maatschappelijk debat over systeemverandering aan te scherpen en steviger neer te zetten hoe systeemkeuzes het algemeen belang dienen, maar hangt af van individuele inzet en is nog nauwelijks verankerd.

Wat is nodig?

Om systeemkeuzes beter te agenderen, helpt het wanneer ambtenaren systematisch reflecteren op de mate waarin beleid bijdraagt aan systeemoptimalisering of systeemverandering – en signaleren of dit in het licht van het algemeen belang wenselijk is, of niet. Dit vraagt om diepgaande kennis over de transformatieopgave en de onderliggende systemen, en de voor- en nadelen van verschillende systeemkeuzes, gepaard met een goeddoordachte rolopvatting van beleid voor het ondersteunen van transformatie. Strategische kennis en capaciteit is nodig om te kunnen anticiperen op het onzekere verloop van deze opgaven, en om korte en lange termijn met elkaar te verbinden (zie hoofdstuk 2). Er zijn hulpmiddelen beschikbaar om keuzes in beeld te brengen en te koppelen aan beleid, zoals de beleidsmatrix die de AWTI ontwikkelde om zicht te krijgen op verschillende beleidsinstrumenten voor opbouw en afbouw in verschillende fases van een transformatie (zie AWTI 2025).

Daarnaast is het nodig om het politiek-maatschappelijk debat over systeemkeuzes aan te zwengelen, en hierbij het algemeen belang centraal te stellen (zie bijvoorbeeld Lievisse Adriaanse 2025; Tjeenk Willink 2021; Van der Meer 2024). Dit vraagt om het expliciet maken van welke waarden, belangen en groepen worden geraakt door beleidskeuzes (zie ook Martens et al. 2023; Maas et al. verwacht). Kaders voor legitimiteit en rechtvaardigheid kunnen helpen om maatschappelijke kosten en baten van verschillende keuzes en/of het uitblijven daarvan, zichtbaar te maken. Transformatie brengt onvermijdelijk ook verlies met zich mee – denk aan de plaatsing van windmolens, zonneparken of aanpassingen in consumptiegedrag (Diercks et al. 2020). Legitimiteit en rechtvaardigheid van het beleid kunnen worden vergroot door open te staan voor maatschappelijke weerstand tegen systeemveranderingen en door de samenleving te betrekken bij belangen- en waardenafwegingen (Sherhafer 2021; Tjeenk Willink 2021). Daarbij telt niet alleen de verdeling van de gevolgen van beleid (distributionele rechtvaardigheid), maar ook of besluitvorming open en transparant verloopt (procedurele rechtvaardigheid) en of er voldoende erkenning bestaat voor veranderingen in de waardigheid, identiteit en het handelingsvermogen van mensen (erkenningsrechtvaardigheid; EEA 2024; PBL 2023a; Oates & Verveld 2024). In hoofdstuk 3 staat maatschappelijke betrokkenheid bij transformatie centraal. Essentieel is om systeemkeuzes te voorzien van een realistisch en wenkend perspectief dat richting geeft aan transformatie. Verwijzen naar ‘onontkoombare’ doelen en/of externe verplichtingen, zoals vanuit de EU, is onvoldoende stimulerend. Het is nodig om te laten zien wat systeemveranderingen opleveren – in plaats van alleen wat ze kosten – en dat ze haalbaar zijn.

Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

Het agenderen van systeemkeuzes kan botsen met de taak van ambtenaren om te anticiperen op wat politiek prioriteit en doorgang krijgt. Hierdoor blijven mogelijk onwelgevallige beleidsopties uit het zicht, ook als deze juist zijn gericht op betere afwegingen voor het algemeen belang (NSOB 2026). Het toch bespreekbaar maken van deze keuzes vergt moedige ambtenaren. Dit sluit aan bij discussies over ambtelijk vakmanschap en tegenspraak (bijvoorbeeld Diercks et al. 2025; NSOB 2022b; 2022c; Pool 2023). De ambtelijke top speelt een cruciale rol om hiervoor stimulans en rugdekking te bieden (zie ook Gehem en Gielen 2025; IPE 2025). Door ambtenaren te ondersteunen in het expliciet maken van waarden en afwegingen, en door structureel gebruik van legitimiteits- en rechtvaardigheidskaders te stimuleren, kan de top bijdragen aan beter onderbouwde keuzes voor beleid.

Tegelijk kan de ambtelijke top politici en bestuurders stimuleren om richting te geven. Het werk van beleidsambtenaren helpt hen expliciet te kiezen welke waarden en belangen ze prioriteit geven, en waarom. Dit is geen eenmalige stap, maar een doorlopend en iteratief proces: een voortdurend gesprek tussen politiek, beleid en samenleving over wat voor land Nederland wil zijn, nu en in de toekomst (PBL 2025a; PBL & VU 2024).

2 Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming

Waarom werken aan de lange termijn het onderspit delft, en het de uitdaging is om kortetermijnbesluiten in het licht van de lange termijn te plaatsen

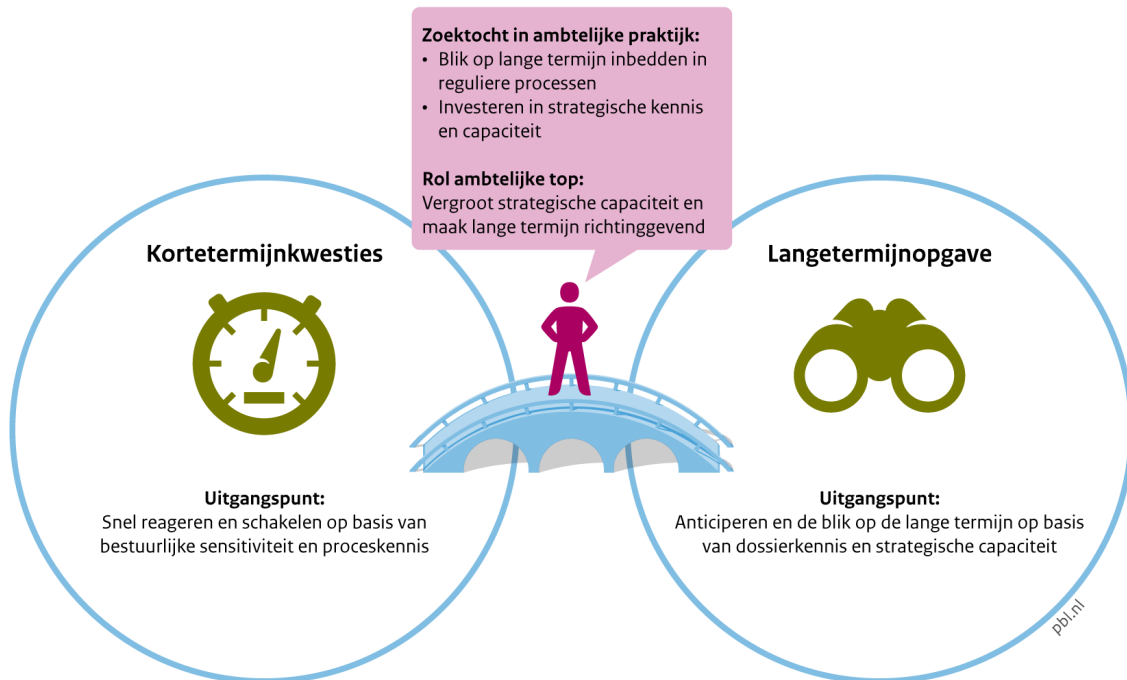
Maatschappelijke transformaties zijn per definitie langetermijnopgaven. Het duurt lang voordat de nieuwe manieren van denken, doen en organiseren die hiermee gepaard gaan normaal zijn geworden. Beleid richten op systeemverandering raakt daarmee aan een ander spanningsveld waar ambtenaren dagelijks mee te maken hebben, namelijk het verbinden van kortetermijnwerk aan langetermijnopgaven.

Het duurt al gauw meerdere decennia tot een eeuw voordat maatschappelijke transformaties zijn voltrokken (Geels & Schot 2007). Beleid dat transformaties ondersteunt vergt dan ook een lange adem en dient, ondanks grote onzekerheden, in het hier-en-nu richtinggevende keuzes te maken voor de belangen van de wereld van morgen en toekomstige generaties. Zo legt beleid de verbinding tussen kwesties die vandaag de dag misschien niet bijzonder acuut lijken, maar wel de mogelijke impasses of 'crises' van de toekomst zijn. Afwenteling op de toekomst door het te laat herkennen – zoals de problemen rondom netcapaciteit – of door het vooruitschuiven van vraagstukken tot ze zo urgent zijn dat niemand er meer omheen kan – zoals het stikstofdossier – maakt dat er vaak alleen nog oplossingen voorhanden zijn met hoge kosten en veel verliezers.

Dit onderzoek en andere studies tonen aan dat het werken aan de lange termijn voor ambtenaren niet vanzelfsprekend is (zie ook IPE 2025; NSOB 2026). In een complex samenspel tussen politiek, bestuur, media en samenleving, waarbij actualiteiten grotere nieuwswaarde en zichtbaarheid genieten, wordt de aandacht vooral getrokken naar acute zaken. Dit is overigens geen nieuw probleem – in het rapport van de commissie-Borstlap over de strategische capaciteiten van de overheid werd de spanning tussen de korte en de lange termijn al aangekaart (Borstlap 2002). Daarin werd gesteld dat institutionele prikkels, zoals korte politieke en bestuurlijke cycli en de begrotingssystematiek met nadruk op controle en verantwoording, een grote waan van de dag met zich meebrengen en kortetermijnbelangen bevoordelen. De NSOB (2026) concludeert dat deze waan met de jaren is toegenomen, mede door technologie zoals social media, omdat urgentie en zichtbaarheid steeds vaker de agenda bepalen van politiek en bestuur met een focus op het behalen van kortetermijnresultaten. En omdat een belangrijke taak voor ambtenaren is om direct te kunnen inspelen op Kamervragen, debatten of Kamerbrieven om de regering te informeren over actualiteiten en beleid, gaat ook hun aandacht en capaciteit naar kortetermijnkwesties. Dit gaat ten koste van de aandacht voor strategische kennisontwikkeling, voor bezinning en reflectie, en voor het structureel doordenken van onzekerheden, het wegen van prioriteiten en van de implicaties van beleidskeuzes voor de lange termijn (WRR 2025). Maar, politieke-bestuurlijke sensitiviteit zonder tegenwicht heeft een keerzijde: de kortetermijnpolitiek wordt leidend en de verbinding met langetermijnopgaven raakt zoek. Terwijl beleidsambtenaren bij uitstek kunnen optreden als hoeders van de lange termijn vanwege hun inhoudelijke expertise en relatief langdurige betrokkenheid bij specifieke dossiers (Gehem & Gielen 2025; IPE 2025).

Hoewel het navigeren in het spanningsveld tussen korte en lange termijn dagelijkse kost is voor ambtenaren (zie figuur 3), laat onze studie zien dat ambtenaren ervaren dat kortetermijnkwesaties geregeld de boventoon voeren in hun praktijk. Ambtenaren geven aan simpelweg niet toe te komen aan het verbinden van het hier-en-nu met de lange termijn.

Figuur 3
Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming



Bron: PBL/VU

Zoektocht naar hoe in het heden te werken aan de toekomst

Het is voor ambtenaren zoeken naar hoe toch in het hier-en-nu de verbinding te leggen met de lange termijn. Zij benadrukken dat het verbinden van kortetermijnbesluitvorming aan langetermijntransformatieopgaven extra uitdagend is omdat het verloop van transformaties omgeven is met onzekerheden. Hoe de toekomst en het pad richting de transformatie er uit zal zien, is ongewis. Dit gaat gepaard met conflicterende belangen – zoals in ieder geval die van de samenleving nu, en die van jonge en toekomstige generaties – en autonome ontwikkelingen waarvoor de rol van de overheid niet altijd duidelijk is. Hoe dan te bepalen wat aandacht behoefl en wat urgentie heeft, waar op in te zetten, en wie er aan zet en verantwoordelijk is? Hoe de toekomst er uit zal zien na een transformatie is moeilijk voorspelbaar en invoelbaar, terwijl kortetermijnkwesaties juist veel concreter en tastbaar zijn. Dit maakt het volgens ambtenaren extra lastig om tijd en capaciteit toe te wijzen aan de lange termijn.

In onze casuïstiek onderscheiden we twee dominante werkwijzen die ambtenaren toepassen om de verbinding te maken tussen de korte en lange termijn. De eerste werkwijze gaat uit van lopende beleidsprocessen, en de tweede werkwijze is gericht op alternatieve manieren om het werk in te richten.

Blik op lange termijn inbedden in reguliere processen

Ten eerste zien we dat ambtenaren pogen de aandacht voor de lange termijn af te dwingen door deze in te bedden in het reguliere beleidsproces. Zo is voor het klimaatbeleid op strategisch niveau een cyclus van herijking vastgelegd in de Klimaatwet. Die vindt plaats via een vijfjarige herziening van het klimaatplan, tweejaarlijkse bijstelling van het beleid, en jaarlijkse bijsturing van de uitvoering via een klimaatnota. Als basis voor de jaarlijkse herijking van het klimaatbeleid zijn de Klimaat- en Energieverkenning (PBL) en het Dashboard Klimaatbeleid belangrijke bronnen (EZK 2020). En voor de circulaire-economieopgave wordt het beleid tweejaarlijks geactualiseerd in het NPCE. Hiervoor is de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) belangrijke input, waarin het PBL de voortgang van de circulaire-economietransitie in kaart brengt en verbindt aan het beleid (PBL 2025c). Door kennis over de lange termijn in het beleidsproces te organiseren worden deze overwegingen ‘als vanzelf’ geagendeerd in besluitvormingscycli. Tegelijk betekent dit niet per se dat er in het dagelijks werk daadwerkelijk het voorbereidend werk wordt verricht om herijkingsmomenten goed te kunnen benutten voor de lange termijn, geven ambtenaren ook zelf aan (zie ook hoofdstuk 6).

Investeren in strategische kennis en capaciteit

Ten tweede zien we dat ambtenaren het werken aan de lange termijn toewijzen aan specifieke projectgroepen die worden gevraagd een visie te ontwikkelen, bijvoorbeeld als onderdeel van een bepaald beleidsprogramma. Hoewel het maken van een langetermijnperspectief op een opgave essentieel is, liggen er een aantal risico's op de loer, blijkt uit de casuïstiek. Wanneer een visie is ontwikkeld door een beperkte groep ambtenaren kan de herkenbaarheid en het draagvlak ervoor ontoereikend zijn – zowel bij collega-departementen en medeoverheden, als maatschappelijk. Dit was bijvoorbeeld het geval voor het NPCE, waarin 2023 een visie op een Nederlandse circulaire economie is opgenomen. Daarin is weliswaar een ‘wenkend perspectief’ geschetst, maar ambtenaren betrokken bij het NPCE geven aan dat dit niet per se breed is omarmd – en dus niet als wenkend wordt ervaren – door andere ministeries, burgers en het bedrijfsleven. De reikwijdte van de visie is volgens hen beperkt, en de coördinerende en samenwerkende functie ervan blijft uit. Een ander risico dat we waarnemen is dat een visie beperkt blijft tot een abstract vergezicht, met onvoldoende uitwerking in mogelijke routes om deze te verwezenlijken. De functie van de visie in besluitvorming is dan onduidelijk, want het biedt weinig houvast in het maken van keuzes in het hier-en-nu. Voor het NPLG bleef de visie vaag: hoewel er veel werd gesproken over een transitie in het landelijk gebied en het landgebruik, was niet uitgewerkt hoe die transitie er uit zou komen te zien en naar welk toekomstbeeld zou worden toegewerkt. Het bood vervolgens dan ook geen houvast om de koers te bewaken tijdens de stikstofcrisis en de maatschappelijke onrust daaromheen.

In plaats van het werken aan de lange termijn in projecten te gieten, zijn er ook voorbeelden waarin ambtenaren tijd en capaciteit aan de lange termijn toewijzen door een breed traject in te richten, zoals bij de directie Klimaat (KGG). Hier startte in 2024 het Galileo-traject (zie ook tekstkader 4) gericht op het vergroten van de eigen strategische capaciteit. Het traject zorgde ervoor dat er tijd werd besteed aan het verkennen van welke (politieke) vragen mogelijk voor kunnen komen liggen, zoals over onderliggende politieke keuzes (zie ook hoofdstuk 1), of welke sturingsmogelijkheden de overheid hierbij tot haar beschikking heeft. Op deze manier werken aan de lange termijn vergroot het anticiperend vermogen van de directie en stelt beleidsambtenaren in staat om vooruit te lopen op momenten waarop politieke, ambtelijke en maatschappelijke agenda's samenvallen, en ze langetermijnkeuzes kunnen verbinden aan de actuele besluitvorming.

Tekstkader 4. Het Galileo-traject voor strategisch vermogen bij de directie Klimaat

Net als voor vele andere beleidsdirecties is snel politiek schakelen cruciaal voor de directie Klimaat om draagvlak binnen het kabinet en de Tweede Kamer te ontwikkelen om klimaatmaatregelen door te voeren. Tegelijk maakt de focus op kortetermijnkwesties dat keuzes die nu moeten worden gemaakt voor de klimaatopgave op de lange baan belanden, of met ontoereikende of eenzijdige crisisoplossingen worden aangepakt. Het Galileo-traject is specifiek gestart om het strategisch vermogen van de directie Klimaat te versterken, om zo de effectiviteit van de directie op het laten landen van meer langetermijnklimaatthema's in de besluitvorming te vergroten. Daarvoor is voor zes van zulke thema's – biograndstoffen, koolstofverwijdering, arbeidsmarkt, maatschappelijke acceptatie, fossiele voordelen en gedragsverandering – in kaart gebracht hoe de directie momenteel werkt aan de agendering hiervan, en waar verdere versterking nodig is. In het traject is geconcludeerd dat een meer proactieve strategieontwikkeling nodig is om deze thema's succesvol te agenderen en onderdeel te maken van de besluitvorming voor klimaatbeleid.

De directie kiest ervoor om een 'strategische koers' te ontwikkelen: een perspectief op de toekomst, en de belangrijke thema's en kantelpunten daarin, die houvast biedt om vakkundig in te spelen op politieke ontwikkelingen, zonder de lange termijn uit het oog te verliezen. Zo wordt het mogelijk dat controversiële thema's zoals waterstof en kernenergie de boventoon voeren in het politieke debat, terwijl de beleidsontwikkeling voor de lange termijn op de achtergrond doorgang krijgt.

Ook constateert de directie dat er meer gelegenheid moet komen voor ambtenaren voor strategische reflectie. Er is veel aandacht voor het halen van de doelen en voor verantwoording, maar veel minder voor de vraag of het huidige klimaatbeleid (nog) wel de juiste prioriteiten heeft om de transformatie richting klimaatneutraliteit te ondersteunen en versnellen. Om te voorkomen dat de aandacht hiervoor in de waan van de dag van de agenda's valt, is het volgens de directie wenselijk dat reflectie op de vraag 'doen we nog wel de goede dingen?' wordt opgenomen in de beleidsverantwoordingscyclus.

Vergroot strategische capaciteit en maak lange termijn richtinggevend

Het spanningsveld tussen korte en lange termijn stelt ambtenaren voor een loyaliteitsconflict. Enerzijds zijn zij loyaal en dienstbaar aan politiek en bestuur (met een kortere spanningsboog), anderzijds staan zij als deskundigen voor het waarborgen van de lange termijn (zie ook Diercks et al. 2025). In de praktijk ligt het zwaartepunt bij kortetermijnkwesties en is de verbinding met de lange termijn niet vanzelfsprekend. Ook andere studies tonen aan dat trajecten die juist op die verbinding zijn gericht – zoals kennisontwikkeling, visievorming, verkennen van alternatieve beleidsopties, herprioritering, of het signaleren van toekomstige vraagstukken – wel worden gestart, maar ook weer kunnen worden stilgelegd zodra de actualiteit in Den Haag de aandacht opeist (IPE 2025). Alleen inzetten op het verknopen van de lange termijn aan bestaande verantwoordingsprocessen (zoals in het klimaat- en circulariteitsbeleid) is onvoldoende, zolang niet ook wordt geïnvesteerd in anticiperende en strategische capaciteit. Tegelijk bestaat daar het risico dat deze inzet losgezongen raakt van de kern van beleid en besluitvorming.

Wat is nodig?

Ten eerste is er een breder besef nodig dat de tegenstelling tussen korte en lange termijn slechts schijn is: inspelen op actualiteiten is juist ten diepste verbonden met werken aan de lange termijn (NSOB 2022c). Tenslotte biedt elk besluit dat ambtelijk wordt voorbereid weer een kans om afwegingen en uitruilen tussen korte- en langetermijnbelangen zichtbaar te maken en keuzes voor de lange termijn te agenderen. Dit kan een ongemakkelijke rol zijn om op te pakken voor ambtenaren, maar zonder dergelijke tegenspraak komt er geen tegendruk op de dominantie van de korte termijn (NSOB 2026).

Om deze rol te ondersteunen vraagt dit, ten tweede, om investering in strategische capaciteit zodat ambtenaren beter kunnen inspelen en anticiperen op actualiteiten. Dit betekent vaker en verder vooruitkijken naar opkomende vraagstukken, zoals in het Galileo-traject van de directie Klimaat, of via visievorming en -ontwikkeling. Om te voorkomen dat het werken aan de lange termijn loszinkt van besluitvorming is het nodig deze richtinggevend te maken in ontwerp, uitvoering en evaluatie van beleid. Het is dus belangrijk om het werken aan de lange termijn niet als iets apart te zien, maar als inherent verweven met het dagelijks werk (NSOB 2022c). Zo adviseert de WKR (2025) om de visie op de route naar klimaatneutraliteit structureel te verankeren in besluitvorming rondom klimaatbeleid.

Tools om mogelijke toekomsten beter te verbeelden en zo gevoelsmatig dichterbij te brengen, zoals *futuring* en *backcasting* en het werken met scenario's en integrale verkenningen, ondersteunen strategisch en anticiperend werken (zie bijvoorbeeld PBL 2023b). Door meerdere toekomstbeelden uit te werken met verschillende dominante uitgangspunten komt er grip op belangrijke knelpunten en randvoorwaarden, en kan beleid tijdig worden ontwikkeld. Ook maakt dit een debat mogelijk over de afweging van (toekomstige) publieke belangen (zie hoofdstuk 1). Er zijn ook andere instrumenten voorhanden die helpen om kosten en baten op de korte en lange termijn tegen elkaar af te wegen. Voorbeelden daarvan zijn de Generatietoets (onderdeel van het Beleidskompas) die specifiek dient om de impact van beleid, wet- of regelgeving op de lange termijn en verdelingsvraagstukken tussen generaties inzichtelijk te maken. Of de functie van Toekomstambassadeur bij IenW die (de belangen van) de toekomst structureel een plek aan tafel geeft in besluitvorming en zich inzet voor het voorkomen van onnodige afwenteling op de toekomst. Hierbij constateren we overigens dat de meeste instrumenten gericht zijn op het in kaart brengen van de kosten van nieuw beleid, terwijl huidig beleid – niets (anders) doen – vanzelfsprekend óók kosten kent.

Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

Het is te eenvoudig om te stellen dat de oplossing voor het in balans brengen van de aandacht voor de korte en lange termijn alleen een aangelegenheid is voor ambtenaren. De dominantie van de korte termijn komt voort uit een complex samenspel tussen politiek, bestuur, samenleving en media, met een voortdurende druk om te leveren en zichtbaar te zijn. Tegenwicht bieden aan deze dynamiek moet daarom institutioneel worden gewaarborgd (NSOB 2026).

Hoewel ambtenaren de taak hebben om als deskundigen en professionals politiek en bestuur te adviseren – zoals ook onderstreept in de per januari 2025 herziene ambtseed – blijft het bieden van tegenspraak geen vanzelfsprekendheid. Hier ligt voor de ambtelijke top een essentiële taak: zij moeten ruimte en rugdekking bieden om het investeren in strategische capaciteit en het zorgdragen voor de lange termijn, te waarborgen. Ook kunnen zij stimuleren dat ambtenaren daadwerkelijk tijd vrijmaken voor strategie en vooruitkijken (Gehem & Gielen 2025; IPE 2025). Dit vergt een cultuuromslag en herwaardering van werk dat niet direct zichtbaar resultaat oplevert, maar wel de

strategische capaciteit versterkt. Het beter waarderen van diepgaande (historische) dossierkennis en strategisch werken, en het ondersteunen van ambtenaren die prioriteit geven aan de lange termijn, ondanks korte termijn druk, is essentieel (NSOB 2022c).

3 Werk mét de samenleving aan transformatie

Waarom het beperkt lukt om van 'buiten naar binnen' te werken, en het de uitdaging is om initiatief én weerstand uit de samenleving structureel te benutten

Maatschappelijke transformatie raakt iedereen. Om de grote opgaven in de leefomgeving aan te pakken krijgen burgers te maken met ingrijpende veranderingen in hoe ze wonen, werken en recreëren, hoe hun omgeving eruitziet, hoe zij zich verplaatsen en wat ze consumeren. Ook van bedrijven wordt verwacht dat zij hun praktijk anders inrichten. Voor overheden is werken mét de samenleving essentieel om transformatieve veranderingen vorm te geven op een manier die maatschappelijk breed gedragen wordt.

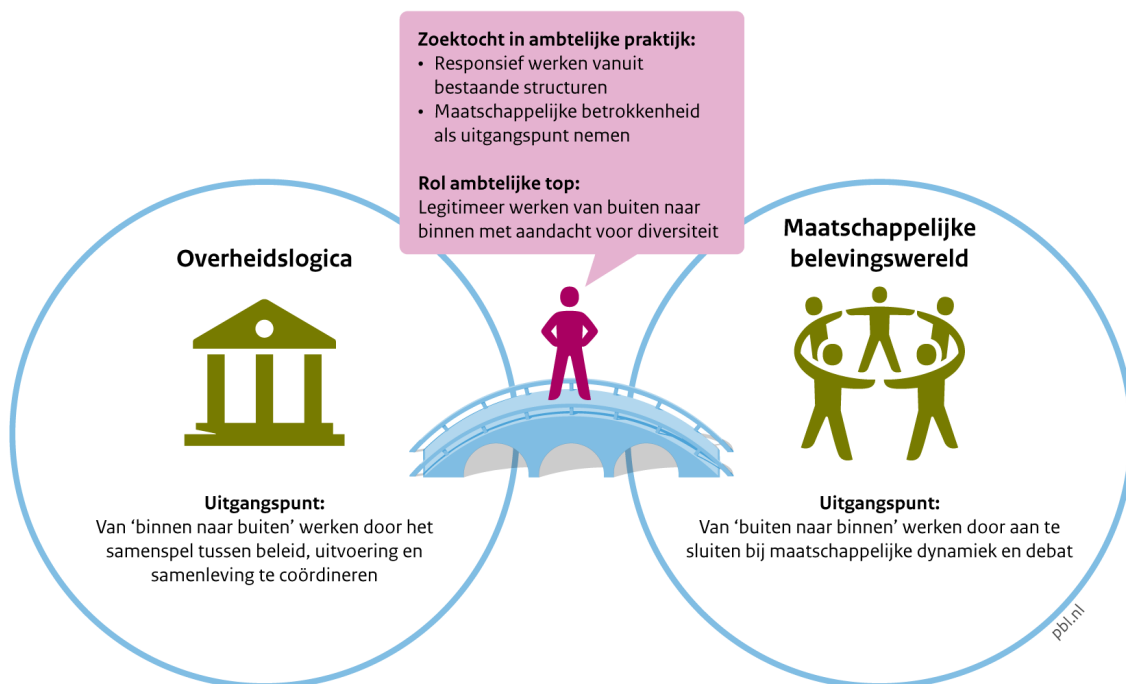
Er staat bij maatschappelijke transformatie veel op het spel. Burgers, bedrijven, gemeenschappen en maatschappelijke initiatieven spelen een grote rol in maatschappelijke transformatie, in het vormgeven ervan, alsmede in het signaleren van knelpunten. Zij beschikken over waardevolle kennis en ervaring om te komen tot oplossingen die lokaal passen en breed gedragen worden. Bovendien ontstaat vernieuwing juist vaak buiten de overheid: in lokale initiatieven en gemeenschappen die samen hun leefomgeving vormgeven (De Moor et al. 2025; Potjer 2025), bij innovatieve bedrijven die maatschappelijke waarde creëren met andere manieren van produceren en nieuwe bedrijfsmodellen (PBL 2025c), en bij burgers die besluiten hun gedrag te verduurzamen (PBL 2023a). Alleen kijken naar het vermogen van de overheid om complexe problemen op te lossen legt de nadruk te eenzijdig bij beleid en laat een belangrijk deel van de puzzel liggen (NSOB 2022b). Tegelijk roept transformatie in de samenleving ook zorgen en weerstand op. Deze weerstand dient serieus te worden genomen door de overheid en biedt een belangrijke bron van informatie over wat er op het spel staat en waar beleid mogelijk tekortschiet (PBL 2023a).

Het PBL onderstreepte al eerder het belang voor de overheid om aan te sluiten bij maatschappelijke dynamiek en om zorgvuldige processen in te richten om de stem van burgers te laten doorklinken in beleid (PBL 2011; 2023a). De oproep om beleid mét de samenleving te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren krijgt inmiddels steeds meer weerklank bij de overheid, zoals via participatieregels in de Omgevingswet, of in het natuurbeleid (Bredenoord et al. 2020; Waardenburg et al. 2020). Toch lukt het nog beperkt om de kennis en ervaringen uit de samenleving structureel te benutten in beleid. De overheid richt zich traditioneel sterk op samenwerking met marktpartijen, terwijl de rol van burgers en gemeenschappen minder systematisch wordt meegenomen (Hendriks 2009; SER 2024; WRR 2025). Daardoor ontbreekt vaak een stevig netwerk om met de samenleving in verbinding te staan. Bovendien dekt de aandacht voor financieel-economische belangen zelden het hele plaatje van wat mensen waarderen of waar zij zich zorgen om maken, zoals identiteit, rechtvaardigheid of leefbaarheid. De SER adviseert de overheid daarom om naast samenwerking met het bedrijfsleven, in te zetten op het betrekken van de samenleving bij beleidsvorming, met name jongeren en toekomstige generaties (SER 2024). Anderen voegen hieraan toe dat aan de andere kant de samenleving ook zelf het actief burgerschap en het voeren van het publiek debat deels is verleerd (Tjeenk Willink 2023). Enerzijds is er een veelvoud aan maatschappelijke initiatieven

gericht op een duurzame samenleving – een beweging die de laatste jaren sterk lijkt te groeien (De Moor et al. 2025) – anderzijds is voor veel burgers de actieve betrokkenheid bij hun leefomgeving lang niet vanzelfsprekend.

Het gevolg is dat de overheid en samenleving elkaar niet altijd goed weten te vinden in het publieke debat en in samenwerking rond transformatie (Rli 2025). Zoals we ook stelden in hoofdstuk 1, wordt beleid vaak technocratisch vormgegeven en gepresenteerd als neutraal en onvermijdelijk. Daarmee blijven onderliggende waarden en maatschappelijke afwegingen buiten beeld, wat kan leiden tot weerstand. Dat schaadt niet alleen het vertrouwen in de overheid, maar ook het werken aan de transformatieopgave waar het in eerste instantie om te doen was (PBL 2023a). Juist bij transformatieopgaven is een breed publiek debat nodig over vragen zoals in wat voor samenleving willen wij in de toekomst leven? en welke waarden zijn daarin leidend? (AWTI 2023; PBL & VU 2024). Om deze vragen te beantwoorden moet de overheid betrokkenheid van burgers en gemeenschappen stimuleren, en het debat over waarden actief opzoeken, stimuleren en verankeren in beleidsprocessen. Dit betekent ook het serieus nemen van perspectieven die fel gekant zijn tegen maatschappelijke transformatie. Juist omdat er veel weerstand bestaat en grote zorgen zijn over de (sociaaleconomische) gevolgen van systeemverandering, dienen verschillende maatschappelijke perspectieven en waarden al in een vroeg stadium meegenomen te worden in beleidsvorming (PBL 2023a).

Figuur 4
Werk mét de samenleving aan transformatie



Bron: PBL/VU

Opgaven waar de overheid aan werkt komen altijd uit de maatschappij. Om deze beheersbaar te maken worden ze geoperationaliseerd in beleidsdoelen waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt en voorzien van beleidsplannen. Vanaf dat punt domineert een overheidslogica (zie figuur 4) waar van 'binnen naar buiten werken' centraal staat. Deze werkwijze is logisch: de overheid heeft als democratische opdracht het dienen van het algemeen belang, en beleidsdoelen worden ook in dit licht gesteld. De overheid maakt beleid vóór de samenleving. Daarbij horen

voorspelbaarheid en betrouwbaarheid, uniforme procedures, een planmatige aanpak, rechtszekerheid en bureaucratie. Een risico is dat in deze overheidslogica de aansluiting met wat belangrijk is voor mensen en wat er al gebeurt in de samenleving verloren gaat. Beleid wordt bijvoorbeeld eerst uitgewerkt alvorens naar buiten te treden, waardoor de ruimte voor inspraak beperkt blijft. Juist bij transformatievraagstukken is dit problematisch omdat het de overheid daarmee onvoldoende lukt weerstand serieus te nemen en om aan te sluiten bij het maatschappelijk vermogen tot verandering. Een sprekend voorbeeld hiervan is de 'stikstofkaart' uit 2022, die als katalysator diende voor grote maatschappelijke weerstand tegen het stikstofbeleid.

Tegelijkertijd staat deze werkwijze op spanning met werken van 'buiten naar binnen', waar de levingswereld, zorgen, ervaringen en initiatieven vanuit de samenleving het vertrekpunt vormen bij het werken aan beleidsdoelen. Deze manier van werken is meer open en minder voorspelbaar en vraagt om de omgang met uiteenlopende perspectieven en waarden, en kan botsen met de hierboven beschreven overheidslogica. De zoektocht is dan ook om het werken met de samenleving vorm te geven op een manier waarbij de logica van 'binnen' de logica van 'buiten' niet overstemt.

De zoektocht naar het betrekken van de samenleving bij beleid

Het belang van maatschappelijke betrokkenheid bij het werken aan transformatie wordt breed gedeeld onder de ambtenaren die wij spraken voor deze studie. Maar hoe hier vervolgens vorm aan gegeven kan worden is niet zomaar duidelijk. Meerdere ambtenaren geven aan niet te weten waar te beginnen om 'uit de beleidsbubbel' (Van den Berg 2023) te treden en het maatschappelijk gesprek op te zoeken. Het netwerk ontbreekt, maar ook een duidelijk doel of focus. Ambtenaren lopen tegen vragen aan: hoe combineer je open samenwerking en de omgang met weerstand met de verantwoordelijkheid voor beleidsdoelen? Wie betrek je wel en wie niet? Wanneer is participatie democratisch legitiem?

Wat hierin meespeelt is dat de precieze rol van het Rijk, wanneer het gaat over dialoog met burgers, maatschappelijke initiatieven en bedrijven, niet altijd duidelijk is en bovendien lijkt af te hangen van de aard van een opgave en hoe deze bestuurlijk is ingeregeld. Zo zien sommige ambtenaren vooral een rol weggelegd voor medeoverheden, die tenslotte dichterbij de regionale en lokale praktijk staan. In de drukte (zie ook hoofdstuk 2) valt het zoeken naar manieren om maatschappelijke actoren beter te betrekken bij beleid dan snel van de agenda af.

In ons onderzoek zien we twee werkwijzen waarop vorm wordt gegeven aan het samenspel tussen overheid en samenleving, die we hieronder toelichten: responsief werken binnen bestaande structuren en maatschappelijke betrokkenheid als uitgangspunt nemen voor nieuwe samenwerkingen.

Responsief werken binnen bestaande structuren

Deze werkwijze is gericht op het beter inbedden van maatschappelijke perspectieven in bestaande beleidsprocessen. In het klimaatbeleid staat bijvoorbeeld de afstand tussen het beleid en de leefwereld van burgers, gemeenschappen en bedrijven al langer op het netvlies (PBL & VU 2024). Om deze afstand te overbruggen is onder andere het cluster Klimaat en Samenleving onder de directie Klimaat opgezet. Dit cluster heeft als doel om kennis en perspectieven uit de samenleving beter te verankeren in klimaatbeleid, bijvoorbeeld door naast CO₂-reductie ook de sociale effecten van het beleid in kaart te brengen. Ook het Nationaal Klimaat Platform (NKP) draagt bij aan het overbruggen van de afstand tussen beleid en samenleving. Het NKP organiseert en voedt het publiek debat rondom klimaatbeleid en beoogt dit debat het beleidsproces in te trekken (zie tekstkader 5). Ambtenaren zijn overigens niet onverdeeld positief over het succes van deze initiatieven. Echte

inbedding van maatschappelijke geluiden blijft uitdagend, geven zij aan. Thema's zoals rechtvaardigheid en het ondersteunen van maatschappelijk initiatief worden weliswaar als basisvoorwaarden voor de energietransitie benoemd, maar de dominante logica in het klimaatbeleid – en de beleidsmonitoring, zie hoofdstuk 6 – blijft het zo veel mogelijk terugdringen van de CO₂-uitstoot. Juist de onderwerpen die voor burgers en maatschappelijke initiatieven van belang zijn vallen daarvoor alsnog van de agenda.

Tekstkader 5. Inrichting van het Nationaal Klimaat Platform in het klimaatbeleid

Het Nationaal Klimaat Platform geeft invulling aan de ambitie uit het klimaatbeleid om de wisselwerking tussen beleid en samenleving te versterken. Het NKP is opgericht met het doel om een “brug” te vormen tussen “de dynamiek in de samenleving en het beleidsproces in Den Haag” (NKP 2022). Als platform biedt het bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties een podium en versterkt het de stem ‘van onderop’. Daarbij zoekt het nadrukkelijk naar stemmen die niet vanzelfsprekend gehoord worden in de beleidsvorming. Met verhalen, perspectieven en signalen uit de praktijk informeert het NKP het beleid en politiek. Signalen uit de samenleving worden direct bij de minister van Klimaat en Groene Groei en de Tweede Kamer geagendeerd. Daarnaast biedt het platform ook een aanwaker- en versterkende functie voor maatschappelijke initiatieven door verbindingen te leggen en te inspireren.

Een uitdaging voor het NKP is dat zij weliswaar verbonden is met politiek en beleid maar ook losstaat van besluitvormingsprocessen. Verankering van de maatschappelijke stem die het NKP naar Den Haag brengt blijft dan ook een aandachtspunt. Het NKP brengt advies en signalen maar doorwerking daarvan in beleidsprocessen is niet gegarandeerd. Het mandaat van het NKP loopt tot november 2026. Dat roept de vraag op: hoe verder? Moet het platform worden behouden? Of moet de brugfunctie juist worden belegd bij het ministerie zelf? Dat laatste kan lijntjes verkorten, inbedding in beleid makkelijker maken, en past bij de ambitie om de dynamiek in de samenleving meer direct te verbinden met beleidsprocessen. Tegelijkertijd heeft het NKP in de afgelopen jaren een waardevol netwerk opgebouwd en vervult het een belangrijke schakelfunctie. Het brengt als het ware het ecosysteem van maatschappelijke initiatieven bij elkaar. Het risico is dat met het verdwijnen van de schakelfunctie van het NKP het opgebouwde sociaal kapitaal ook versnipperd en uit het oog verdwijnt van Den Haag.

Ook het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zocht naar manieren om het beleid responsief vorm te geven. Het programma had de ambitie om bij het werken aan transformatie zich te baseren op de specifieke kenmerken en dynamiek in gebieden. Daarbij was een belangrijke rol weggelegd voor de provincies als ‘gebiedsregisseurs’, en de interbestuurlijke samenwerking tussen provincies en Rijk (zie ook hoofdstuk 4). Volgens de beleidstheorie van het programma zouden de lokale gebiedsprocessen bijdragen aan de landelijke generieke aanpak voor het behalen van natuur-, water- en klimaatdoelen. In de praktijk bleek deze ambitie lastig van de grond te komen. Er speelde een voortdurende spanning tussen de nationale doelgerichte aanpak en de ruimte voor lokaal maatwerk. Het NPLG worstelde dan ook om de hiërarchie tussen overheidslagen te doorbreken en de bottom-up-aanpak voor transformaties door te laten dringen tot het rijksbeleid. Verschillende ambtenaren die wij spraken voor deze studie gaven terugkijkend op het NPLG aan dat het onvoldoende is gelukt om aan te sluiten bij de lokale dynamiek, wensen en ideeën van mensen en initiatieven in het landelijk gebied.

Maatschappelijke betrokkenheid als uitgangspunt nemen

De tweede werkwijze vertrekt vanuit maatschappelijke betrokkenheid bij opgaven, en organiseert daar het beleidsproces omheen. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de – inmiddels opgeheven – transitieteams van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). De transitieteams brachten zogenoemde ‘koplopers’ – bedrijven die vooroplopen in circulariteit – in positie om in hun verschillende sectoren transitieagenda’s te agenderen en uit te voeren (bouw, maakindustrie, consumptiegoederen, kunststoffen en biomassa en voedsel). We zien de transitieteams als een voorbeeld van werken van ‘buiten naar binnen’ werken, waarbij de kennis en ervaring van maatschappelijke partners een belangrijk uitgangspunt vormen voor beleidsontwikkeling. Interessant is dat de transitieteams een duidelijke oproep deden voor meer verplichtend overheidsbeleid. Het ministerie was hierop echter terughoudend omdat deze oproep kwam van ‘koplopers’, en niet van de grotere groep bedrijven die minder ver zijn in de transitie naar circulariteit – het zogenoemde ‘peloton’. Een terugkerend dilemma was dan ook de representativiteit van de transitieteams (zie ook NSOB 2022a). Omdat de leden op persoonlijke titel deelnamen, spraken zij formeel niet namens hun sectoren. De impact van de teams op de sectoren was daardoor beperkt. Vanuit de wens om het ‘peloton’ mee te krijgen in de transitie is met de herijking van het NPCE in 2025 de afweging gemaakt om een andere vorm van samenwerking te zoeken. In zogenoemde ‘ketenoverleggen’ nemen brancheorganisaties deel op basis van vertegenwoordiging. Deze zoektocht binnen het NPCE laat zien dat het niet alleen gaat over hoe de samenleving te betrekken bij beleid, maar vooral over *wie* er in dit samenspel het tempo en het ambitieniveau bepaalt.

Een ander voorbeeld, waar niet de input van bedrijven maar van burgers centraal staat, is het Nationaal Burgerberaad Klimaat. In het Nationaal Burgerberaad Klimaat, dat plaatsvond in 2025, werkten 175 burgers die een afspiegeling vormen van de Nederlandse bevolking, samen aan oplossingen voor klimaatverandering. Het adviesrapport van het burgerberaad brengt de ideeën en perspectieven van de deelnemers samen in concrete aanbevelingen voor beleid. Volgens het SCP is het van belang dat een democratische vernieuwing zoals het burgerberaad goed is ingebed in besluitvormingsprocessen, zodat de uitkomsten daadwerkelijk doorwerking vinden in beleid (SCP 2023). Rondom het Nationaal Burgerberaad Klimaat is een proces ingericht waarbij het advies eerst overhandigd wordt aan het kabinet en de Tweede Kamer, en het kabinet vervolgens een half jaar de tijd heeft om terug te koppelen wat zij met het advies willen doen. Dan is het aan ambtenaren om met de uitkomsten aan de slag te gaan. Dit proces en de uitkomsten vragen erom dat ambtenaren het advies aangrijpen als een strategisch document dat een verhaal laat horen dat volgens burgers nog onvoldoende doorspreekt in het klimaatbeleid, en date ze daar opvolging aan geven. Een ander belangrijk aandachtspunt volgens het SCP (2023) is om een burgerberaad niet te zien als een eenmalig experiment, wat afbreuk doet aan de inzet van betrokkenen en de doorwerking van het advies kan ondermijnen, maar als een onderdeel van democratische vernieuwingen die structureel bijdragen aan het verbeteren van de werking van de representatieve democratie. Of en hoe er opvolging wordt gegeven aan democratische vernieuwing in het klimaatbeleid is nog onbekend.

Tot slot zien we ook de innovatieve samenwerkingsverbanden van Agenda Stad als een voorbeeld waarbij maatschappelijke dynamiek als uitgangspunt wordt genomen voor beleid. De aanpak met lokale maatschappelijke partners en overheden in City Deals en Town Deals in het programma Agenda Stad zet in op het experimenteren met innovatieve oplossingen voor stedelijke transitieopgaven (zie ook tekstkader 6).

Legitimeer werken van ‘buiten naar binnen’ met aandacht voor diversiteit

Werken aan transformatie vraagt om hernieuwde aandacht voor het samenspel tussen overheid en samenleving. Ambtenaren zoeken naar manieren om dit samenspel te organiseren. De eerste werkwijze vergroot weliswaar de gevoeligheid voor maatschappelijke signalen, maar heeft als risico dat deze alsnog ondergeschikt zijn aan de dominante overheidslogica. De tweede werkwijze stelt maatschappelijke betrokkenheid centraal, maar vraagt aandacht voor diversiteit in de samenleving en om goed doordachte keuzes over representativiteit, doorwerking en wie het tempo en de ambitie van transformatie mogen bepalen.

Wat is nodig?

Om het samenspel tussen overheid en samenleving te versterken is het nodig om het van ‘buiten naar binnen’ werken meer legitimiteit en stevigheid te geven binnen het Rijk. Zoals hierboven toegelicht is de doelgerichte, procedurele en rechtmatige manier van werken die hoort bij werken van ‘binnen naar buiten’ logisch en waardevol, maar tegelijkertijd ook een belemmering voor het aanspreken en benutten van maatschappelijke dynamiek. Een gedegen afweging welke werkwijze bij welk vraagstuk op welk moment passend is, is nodig.

Daarnaast is het belangrijk om de betrokkenheid te verbreden. In de praktijk wordt samengewerkt met een beperkte groep goed georganiseerde partijen – de *usual suspects*. Zoals bij het NPCE, dat zich richt op samenwerken met ondernemers en bedrijven, terwijl de bijdrage van maatschappelijke initiatieven en een visie voor een circulaire samenleving – in plaats van de nauwere blik op een circulaire economie – onderbelicht blijft. Beleidsbetrokkenen bij het NPLG vinden het achteraf een gemiste kans dat de samenwerking met ‘koplopers’ in duurzame landbouw niet actiever is opgezocht. En ook in het klimaatbeleid, waar maatschappelijke betrokkenheid hoog op de agenda staat, zien we dat het beleid zich vooral richt op samenwerking met grote bedrijven met een potentieel grote impact op CO₂-reductie, en niet op samenwerking met burgers en maatschappelijke initiatieven. Voor het werken aan transformatie is het van belang dat de overheid verder kijkt dan gevestigde belangen en goed georganiseerde en mondige burgers, en juist oog heeft voor alternatieve geluiden en deze een podium, middelen en rechten geeft (Hendriks 2009). Een aanvullend punt van aandacht hierin is de diversiteit onder burgers en bedrijven (WRR 2017). Door aandacht te besteden aan de verschillen in motivatie en ervaren obstakels kan beleid effectiever worden vormgegeven, met een grotere kans dat zij zullen bijdragen aan verandering (Kaufman et al. 2021). Juist in het van ‘buiten naar binnen werken’ is aandacht nodig voor de diversiteit aan perspectieven en initiatieven en ruimte om hierop in te spelen.

Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

We zien dat ambtenaren ondersteuning behoeven om de samenleving op te zoeken. Zij willen wel van ‘buiten naar binnen werken’ maar weten vaak niet goed hoe zij dit moeten vormgeven. Het ontbreekt aan tijd, middelen, netwerken en duidelijke kaders. Daardoor blijft het samenspel afhankelijk van individuele inzet (WRR 2025). De ambtelijke top kan hierin richting geven door structureel te investeren in kennis, capaciteit en middelen voor ambtenaren om maatschappelijke interactie onderdeel te maken van het beleidsproces. Ook kan zij een cultuur bevorderen waarin leren van en met de samenleving, experimenteren en het omgaan met verschillende perspectieven worden gewaardeerd. Tot slot is het van belang dat van ‘buiten naar binnen werken’ expliciet onderdeel wordt van de beleidsopdracht en beoordeling, zodat het niet vrijblijvend blijft maar een vast onderdeel van ambtelijk vakmanschap.

4 Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen

Waarom inzet op verbinding tussen Rijk en regio nog kwetsbaar is, en het de uitdaging is om nieuwe samenwerkingsvormen te voorzien van mandaat en eigenaarschap

Interbestuurlijke samenwerking is onmisbaar voor het vermogen van de overheid om grote veranderopgaven het hoofd te bieden. Deze opgaven ontvouwen zich immers niet in abstracties, maar in concrete gebieden, wijken, landschappen en regio's, waar maatschappelijke dynamiek, bestuurlijke verantwoordelijkheden en uitvoering samenkomen.

Juist daar zijn het de gemeenten, provincies en publieke dienstverleners die het 'gezicht van de overheid' vormen (Pechtold & Snel 2024). Zij beschikken over cruciale lokale kennis en relaties om beleid te laten landen, terwijl het Rijk kaders en middelen biedt en de nationale samenhang bewaakt. De onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende bestuurslagen is daarmee onontkoombaar, maar creëert ook uitdagingen. Het spanningsveld waar ambtenaren mee te maken hebben, ligt enerzijds in de manier waarop rolopvatting, strategie en uitvoering verspreid zijn over de verschillende bestuurslagen – elk met hun eigen tijdspaden, logica's en verantwoordelijkheden – en anderzijds in grote politieke ambities, zoals de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het ondersteunen, verdiepen en versnellen van transities (NSOB 2022a) (zie figuur 5). Dit raakt aan welbekende tegenstellingen zoals centraal versus decentraal, top-down versus bottom-up, en de behoefte aan landelijke sturing versus de roep om lokaal maatwerk. In de praktijk wijzen overheden vaak naar elkaar. Het Rijk naar provincies en gemeenten om vanuit de lokale praktijk bij te dragen aan nationale doelen, en lokale overheden naar het Rijk voor financiering, normen en richting. Terwijl de roep tot samenhang en samenwerking steeds luider wordt, wordt ook steeds duidelijker hoe diep deze patronen ingesleten zijn in denkwijzen, procedures en structuren.

De oorzaak van deze spanning ligt voor een belangrijk deel in de sectorale organisatie van de nationale beleidsvorming (zie ook hoofdstuk 5). Hoewel er natuurlijk grote verschillen zijn tussen hoe leefomgevingsopgaven interbestuurlijk zijn belegd en op welk schaalniveau ze landen, komt er in de praktijk al gauw een stapeling van uiteenlopende kaders en doelen op het bord van één lokale overheid terecht (Rli 2023). Gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties, die overigens ook zelf grotendeels sectoraal georganiseerd zijn, moeten deze diverse nationale opgaven vertalen naar de specifieke context van een gebied, terwijl zij tegelijkertijd ervaren dat de nationale kaders weinig ruimte laten voor lokaal maatwerk. Dit wordt verder versterkt doordat centrale regie en coördinatie bij de doorvertaling naar de uitvoering regelmatig ontbreken, wat leidt tot oplopende complexiteit en een vertraagde probleemaanpak (Raad van State 2023; Staat van de uitvoering 2024). De combinatie van versnippering, beperkte samenhang en uitvoeringsdruk ondermijnt het probleemoplossend vermogen van samenwerkende overheden zodanig dat het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur steeds verder erodeert (ROB 2022). Hierdoor komt niet alleen de voortgang van opgaven in de leefomgeving onder druk te staan, maar kunnen burgers ook het vertrouwen verliezen dat de overheid als geheel in staat is om opgaven effectief en in samenhang aan te pakken.

Figuur 5
Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen



Bron: PBL/VU

Dat de traditionele verhouding tussen Rijk en medeoverheden wringt bij de aanpak van complexe opgaven, is al langer onderwerp van gesprek. De zoektocht naar effectievere vormen van interbestuurlijke samenwerking is al decennia gaande en heeft diverse, succesvolle programmastructuren voortgebracht. Zo werd het internationaal geroemde programma Ruimte voor de Rivier gekenmerkt door een combinatie van centrale regie door het Rijk en een gedecentraliseerde, gebiedsgerichte uitvoering door medeoverheden, gebaseerd op gedeeld eigenaarschap (Meijerink 2021). Het Deltaprogramma bouwt hierop voort en institutionaliseert deze samenwerking verder, met een onafhankelijke Deltacommissaris die de verbinding tussen bestuurslagen waarborgt in een adaptief en op consensus gericht netwerk (Meijerink 2021). Ook meer kortlopende initiatieven, zoals het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, werden ontworpen om als ‘één overheid’ te opereren – hoewel er kritiek werd geuit op het gebrek aan concrete actie en de beperkte tijd die werd vrijgemaakt voor dit programma (PBL & VU 2021). Deze voorbeelden illustreren dat succesvolle samenwerking niet vanzelf ontstaat, maar een bewuste organisatie vereist die de ingesloten interbestuurlijke verhoudingen doorbreekt en verbinding vooropstelt.

De zoektocht naar samenhang tussen bestuurslagen

Werken aan transformatie vraagt van ambtenaren dat zij verbindingen leggen tussen bestuurslagen en tussen beleidsvorming, uitvoering en praktijk. In de zoektocht hiernaar bewegen beleidsambtenaren voortdurend heen en weer tussen generieke (nationale) kaders en gebiedslogica, tussen informele relaties en formele structuren, tussen wat wenselijk is en wat haalbaar blijkt. In die beweging zien we twee werkwijzen die steeds meer gemeengoed lijken te worden: het in positie brengen van ambtenaren die bestuurslagen met elkaar weten te verbinden, en de inrichting van organisatorische tussenruimtes waar bestuurslagen elkaar ontmoeten.

Schakelfuncties om bestuurslagen met elkaar te verbinden

Een opvallende werkwijze om bestuurslagen met elkaar te verbinden is de formalisering van zogenoemde 'schakelfuncties'. Dit zijn ambtenaren die specifiek zijn gericht op het leggen van verbindingen tussen overheidslagen. We vinden ze terug onder verschillende titels, van Dealmakers (Agenda Stad) en liaisons (Directie Klimaat) tot de meer algemene benaming van 'verbinder'. Ambtenaren in deze posities opereren vanuit tussenruimtes, zoals Agenda Stad, maar ook vanuit departementen zelf, wanneer de noodzaak wordt gezien om voorbij de eigen bestuurslaag te kunnen coördineren. Individuen die deze schakelfuncties bekleden zijn bij uitstek degenen die werken op het grensvlak tussen bestuurslagen en die vaardig zijn in het met elkaar verbinden van deze lagen. Enerzijds moeten zij afstand kunnen nemen om belangen en patronen te herkennen en te kunnen staan voor wat het Rijk nodig heeft, anderzijds moeten zij juist kunnen inzoomen op één wijk of één gebied om te begrijpen wat daar speelt en tijdelijk kunnen loskomen van hun eigen organisatiebelang. De Dealmakers van Agenda Stad dragen zo aan de ene kant bij aan beleidsdoelen, rapportages en afspraken van rijksbeleid, en aan de andere kant investeren zij in het kennen van de bestuurlijke werkelijkheid van medeoverheden, informeel vertrouwen, het organiseren van wederkerigheid en bereidwilligheid, nakomen van afspraken en de juiste timing. Het vervullen van een schakelfunctie wordt gezien als een vak apart, waar ook specifieke opleidingen voor beschikbaar zijn. Het is een vorm van ambtelijk vakmanschap waarbij zowel het niveau van procedurele kennis hoog is, als de relationele sensitiviteit.

Niettemin is het succes van schakelfuncties niet gegarandeerd. Vaak fungeren ambtenaren met een schakelfunctie in een 'aanvullende' rol op gangbare beleidsprocessen: zelden zijn Dealmakers, liaisons of verbinders ook probleem- of dossiereigenaar. Het ontbreekt hen dan ook aan formeel mandaat voor besluitvorming. Hun invloed en slagkracht om bij een opgave vooruitgang te boeken is daardoor beperkt en ze zijn hiervoor afhankelijk van staande praktijken en procedures. Hun verbindende functie is cruciaal maar kwetsbaar, want wanneer zij vertrekken of wanneer politieke prioriteiten verschuiven, valt opgebouwde verbinding ook gemakkelijk weer weg. Daarbij zijn ze precair omdat de succesvolle invulling ervan sterk leunt op de persoonlijke gedrevenheid en motivatie van individuen die zulke functies bekleden, zo geven zij zelf ook aan, omdat de erkenning en waardering voor het belang van deze functies geen gemeengoed is.

Tussenruimtes als plek voor gelijkwaardige samenwerking

Een tweede strategie is gericht op het creëren van tussenruimtes. Dit zijn 'arena's' waar met andere spelregels kan worden gewerkt. Ze fungeren als ontmoetingsplek waar verschillende bestuurslagen elkaar ontmoeten, en waar informatie en belangen met elkaar worden verbonden. Een tussenruimte vult de leemte 'tussen' overheidsorganisaties in, zodat ambtenaren van verschillende overheden van elkaar kunnen leren en elkaars plannen kunnen afstemmen. Het ligt daarbij niet vast in welke vorm een tussenruimte wordt gegoten. Het kan een programma zijn, een directie, maar ook andersoortige vormen zoals tijdelijke samenwerkingsverbanden of overlegstructuren zijn denkbaar. Dergelijke ruimtes zijn neutrale ontmoetingsplekken voor het samenkomen van experiment, innovatie, gezamenlijke betekenisgeving en het confronteren van fricties tussen bestuurlijke logica's die in reguliere organisatiestructuren vaak worden vermeden (Braams in Potjer 2025). Daarbij dienen tussenruimtes specifiek om een tijd en plek te bieden aan het samenkomen van beleid en uitvoering in concrete stappen en plannen.

Het innovatieprogramma Agenda Stad vervult die positie expliciet. Agenda Stad staat daarbij niet binnen de structuren van ministeries, maar ook niet volledig buiten het Rijk of in de lokale uitvoeringspraktijk. Door ervaringen uit lokale Town en City Deals te verzamelen, te duiden en met elkaar

te verbinden, fungeert het programma als een platform waar gemeenten en het Rijk elkaar leren begrijpen en waar lessen uit de lokale praktijk kunnen worden opgeschaald – een tussenruimte dus (zie tekstkader 6).

Tekstkader 6. Manoeuvreren tussen bestuurslagen in Agenda Stad

Het innovatieprogramma Agenda Stad (BZK) heeft als doel om groei, innovatie en leefbaarheid van Nederlandse steden te versterken. Daartoe experimenteert Agenda Stad met innovatieve werkwijzen om signalen uit de lokale uitvoeringspraktijk direct bij nationale beleidsmakers op tafel te krijgen. Het programma fungeert als beleidsintermediair: het creëert de ruimte waar verschillende partijen met elkaar in verbinding worden gebracht, en waar concrete afspraken worden gemaakt (Kunselser et al. in Potjer 2025). In deze tussenruimtes, die kunnen worden gezien als ‘veilige werkplaatsen’, werken Rijk, provincies, steden en maatschappelijke partijen aan City Deals: innovatieve plannen waar partijen gelijkwaardig samenwerken, in plaats van in opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties.

In het tot stand komen van deze Deals spelen Dealmakers een cruciale rol. Zij vervullen de schakelfunctie die manoeuvreert tussen de verschillende partijen en bestuurslagen, en zo als aanjagers van transformatie tussen Rijk en stad pendelen. Het programma kent veel successen maar staat ook voor uitdagingen. Hoe kan je in tussenruimtes een écht gedeelde opgave oppakken, en ook het mandaat krijgen om verantwoordelijkheden en middelen te beleggen bij verschillende partijen? Een andere uitdaging zit in het realiseren van doorwerking van Deals op lokaal niveau richting het Rijk. Ons onderzoek laat zien dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor de Dealmakers om buiten de gebaande paden om en in de luwte op zoek te gaan naar verbinding met beleidskaders binnen de vakdepartementen. Hierbij zoeken Dealmakers continue naar de juiste taal op het juiste moment: ze werken als vertalers tussen de verschillende belangen en werkwijzen van de betrokken overheden. Deze werkzaamheden vergen ook nieuwe competenties, en dat geeft ook aan dat de schakelfunctie van Dealmaker echt een vak op zich is dat nieuwe vormen van ambtelijk vakmanschap vereist. Dat wordt ook binnen het Rijk erkend, er is in samenwerking met de NSOB dan een opleidingstraject tot Dealmaker gestart: Interbestuurlijk Resultaatgericht Samenwerken.

Ook binnen het NPLG speelden zulke tussenruimtes een belangrijke rol. De combinatie van interdepartementaal opdrachtgeverschap, de inrichting van DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (DG RTL) en de provinciale programma's (PPLG's) creëerden gremia waar nationale doelen en provinciale gebiedslogica met elkaar konden worden afgestemd. Die structuur maakte het voor ambtenaren zowel mogelijk als noodzakelijk om voortdurend te zoeken naar de juiste balans tussen generieke kaders en maatwerk. Tussenruimtes zijn overigens niet zaligmakend: in het NPLG opereerden Rijk en provincies in te verschillende ritmes en was van gelijkwaardige samenwerking aan transformatie nauwelijks sprake, beschrijven betrokken ambtenaren. De spanning tussen het op middellange termijn halen van de nationale water-, natuur- en klimaatdoelen en de tijd die gebiedsprocessen nodig hebben voordat er concrete resultaten zichtbaar worden, was sterk voelbaar. Provincies ontwikkelden plannen op basis van de lokale dynamiek, terwijl het Rijk werkte met harde deadlines en sterk gepolitiseerde (juridische) doelen. Dit creëerde onduidelijkheid over mandaten, onzekerheid over middelen en wisselende politieke signalen, wat het vertrouwen tussen bestuurslagen verzwakte. De ingerichte tussenruimtes waren er niet op toegerust om met deze dynamiek om te gaan.

Tussenruimtes staan per definitie buiten of naast formele bestuurlijke structuren; dat is nodig voor de verbindende functie die ze vervullen, maar brengt ook risico's met zich mee. Het betekent voortdurend terugduwen tegen de tendens om te worden opgeslokt in de interbestuurlijke hiërarchie en procedures, en tegelijkertijd verbinding houden met de verschillende bestuurslagen om doorwerking van acties uit de tussenruimte goed te organiseren. Daarbij komt dat tussenruimtes een tijdelijk mandaat hebben, wat ze kwetsbaar maakt voor politieke en bestuurlijke veranderingen met het risico dat opgebouwde relaties en vertrouwen verloren gaan wanneer de tussenruimte wordt opgeheven.

Versterk mandaat en vaardigheden voor verbinden van bestuurslagen

De kloof tussen grote nationale ambities en de lokale realiteit vormt een centrale spanning bij het aanpakken van opgaven in de leefomgeving. Schakelfuncties en tussenruimtes zijn onmisbaar om in de veelheid en complexiteit van beleid, verantwoordelijkheden, taken en agenda's van overheden samenhang te vinden. Niettemin blijkt in de praktijk dat de effectiviteit van tussenruimtes en schakelfuncties niet is gegarandeerd en afhangt van tijdelijk mandaat, informele relaties en individuele motivatie. Daardoor is samenwerking niet altijd stabiel of duurzaam, en kunnen resultaten weer wegebben bij personele of politieke wisselingen. De uiteenlopende dynamiek bij Agenda Stad en het NPLG laat zien dat een interbestuurlijke aanpak die leunt op goede wil en informele relaties effectief kan zijn, maar kwetsbaar kan zijn onder grote politieke druk. Terwijl deze aanpak volstond voor de opgaven binnen Agenda Stad, een programma dat opereert in relatief politieke luwte, maakte de vertrouwenscrisis bij het NPLG onder de grote politieke en maatschappelijke druk op met name het stikstofdossier duidelijk dat een dergelijk fundament niet robuust genoeg is om diepgaande belangentegenstellingen te overbruggen.

Wat is nodig?

Wat is er nodig om de werkwijzen van schakelfuncties en tussenruimtes minder kwetsbaar te maken? Het overbruggen van de kloof tussen beleid en uitvoering vraagt om het versterken van de verbindende rol die beide werkwijzen vervullen. De NSOB (2022b) spreekt over 'praktische wijsheid': het vermogen om in concrete situaties te weten wat het goede is om te doen, juist omdat een wet of norm nooit volledig voorschrijft hoe te handelen. Ambtenaren in schakelfuncties of in de tussenruimtes navigeren voortdurend tussen politieke ambities, strategie en uitvoering. Dat vraagt om vakmanschap in het verbinden van wat politiek wenselijk is en wat praktisch haalbaar is, inclusief het kunnen temperen, bekritisieren, versterken of afwachten van ambities (NSOB 2022b). Competenties als vertrouwen opbouwen, wederkerigheid organiseren en frictie productief maken, verdienen daarom structurele erkenning als onderdeel van professioneel ambtelijk handelen, juist met het oog op robuuste verticale coördinatie en systematische uitwisseling tussen ontwerp, uitvoering en besluitvorming (AWTI 2025; Rli 2025). Een gerichte en continue investering in relationele competenties is daarom nodig. De Taskforce Slagvaardige Overheid heeft van het kabinet de opdracht gekregen om nadrukkelijker samen te werken met regio's en de kennis en kunde van mede-overheden te benutten (AZ 2026). Het cruciaal dat deze samenwerking verder reikt dan incidentele initiatieven en informele verbindingen.

Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

De ambtelijke top heeft de sleutel in handen om versterking van schakelfuncties en tussenruimtes mogelijk te maken. Dit vereist ten eerste om deze rollen en gremia niet als tijdelijk of vrijblijvend te behandelen, maar om ze een structurele plek in de interbestuurlijke inrichting te geven. Ze behoeven erkenning als een essentieel onderdeel van samenhangend bestuur. Dit vraagt om een formeel mandaat en organisatorische continuïteit. Zo blijft opgebouwde relationele kennis behouden en

wordt samenwerking minder afhankelijk van individuen. Succesvolle interbestuurlijke programma's zoals Ruimte voor de Rivier of het Deltaprogramma laten zien dat juist heldere institutionele arrangementen – met gedeelde doelen en wederzijdse verplichtingen – bijdragen aan langdurige samenwerking en uitvoeringskracht. Daar was geen sprake van vrijblijvendheid, maar van een georganiseerd 'institutioneel samenspel' dat verschillende overheden bond aan een gezamenlijk doel en een gedeelde uitvoering (Meijerink 2021). Ook de Rli, ROB en RVS (2023) onderstrepen het belang van langjarige, gelijkwaardige partnerschappen in plaats van tijdelijke projecten, omdat alleen zo structureel vertrouwen en samenhang kan worden opgebouwd.

Ten tweede kan de ambtelijke top zelf het voortouw nemen om continue in verbinding te blijven met andere bestuurslagen, ook wanneer het schuurt en er lastige keuzes voorliggen. Zij kunnen de relationele competenties – zoals kunnen verbinden, onderhandelen en omgaan met spanning – van hun ambtenaren zichtbaar waarderen en onderdeel maken van de beleidsopdracht en de beoordeling daarvan, en van loopbaanontwikkeling. Door in te zetten op kennisopbouw en -uitwisseling tussen mensen die deze functies bekleden kunnen zij gezamenlijk leren en elkaars ervaringen benutten bij de inrichting van nieuwe interbestuurlijke programma's. Zo groeit het schakelen tussen bestuurslagen en het werken in tussenuitruimtes uit tot een gedeelde professionaliteit in plaats van een incidentele praktijk.

5 Stel samenwerking aan transformatieopgaven voorop

Waarom de poging tot samenwerking voortdurend schuurt met de departementale realiteit, en het de uitdaging is om de departementale kokers voor een gedeeld doel te laten werken

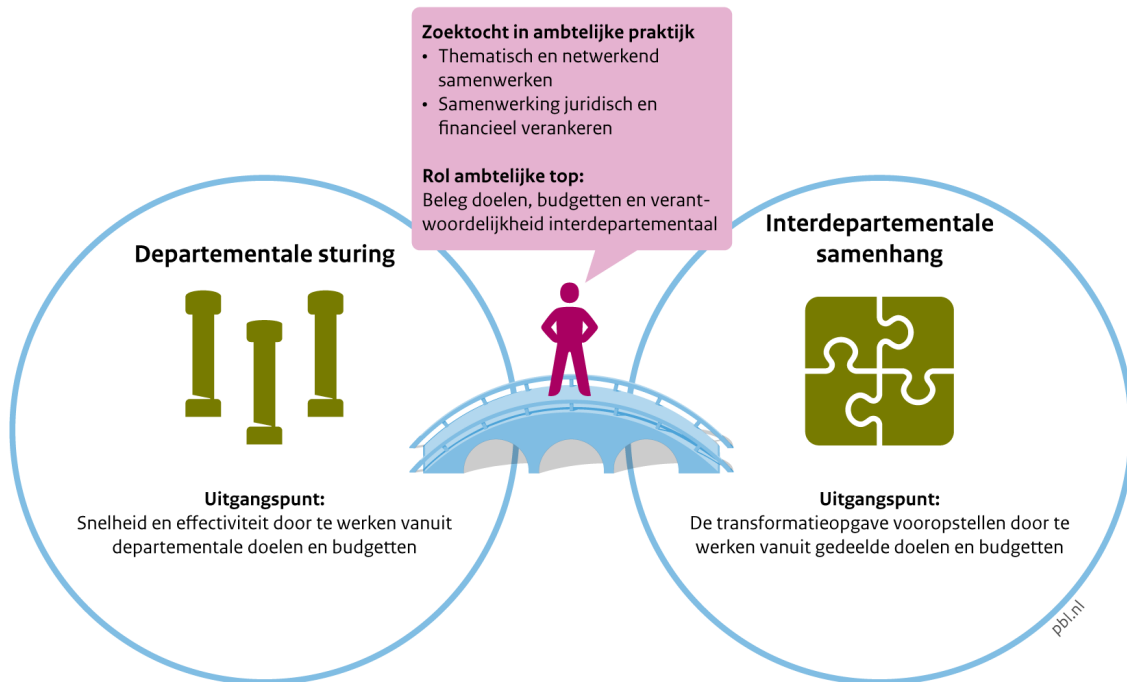
De noodzaak om grote maatschappelijke opgaven integraal aan te pakken staat op gespannen voet met de sectorale inrichting van de Rijksoverheid. Enerzijds zijn vraagstukken als klimaat, energie en circulariteit zo met elkaar verweven dat ze niet langer binnen de grenzen van afzonderlijke departementen passen. Anderzijds is een departementale indeling logisch en noodzakelijk voor effectieve en efficiënte sturing van de overheid.

De departementale realiteit leidt tot een constant spanningsveld (zie figuur 6). Wanneer een transformatieopgave interdepartementaal wordt belegd, roept dit voor ambtenaren direct grote vragen op: wie kan beslissen als de opgave gezamenlijke belangen en meerdere departementale agenda's raakt? Hoe voorkom je dat afstemming leidt tot stilstand in plaats van versnelling? Hoe realiseer je gelijkwaardig eigenaarschap voor transformatieopgaven, wanneer de 'kokers' bepalend zijn en aansturing en verantwoording gekoppeld zijn aan sectorale opgaven? Dat de spanning in de praktijk zo sterk gevoeld wordt komt doordat bevoegdheden, geldstromen en de ministeriële verantwoordelijkheid per departement zijn georganiseerd (Rli 2025; ROB 2023). De WRR (2025) spreekt over een 'eilandenrijk', waarin deskundigheid slechts moeizaam tussen departementen beweegt en elk ministerie primair voor zijn eigen portefeuille en minister optreedt (abdtopConsult 2024). Deze departementale loyaliteit bemoeilijkt de uitwisseling van deskundigheid en creëert een dynamiek waarbij sectorale belangen vaak zwaarder wegen dan het gezamenlijke doel.

Het besef dat de departementale inrichting niet altijd aansluit bij de aard van maatschappelijke opgaven is niet nieuw. De institutionele structuur van het Rijk sluit steeds minder aan op de dynamiek van nu (WRR 2025). Al in de jaren tachtig en negentig pleitten commissies als Vonhoff en Wiegel voor domeinoverstijgende hoofdbeleidsgebieden en wendbare kerndepartementen. Deze voorstellen voor herindeling hadden echter weinig duurzaam effect, mede omdat nieuwe indelingen onvermijdelijk weer nieuwe kokers creëren die op termijn evenmin aan zullen sluiten op de veranderende aard van maatschappelijke opgaven (WRR 2025). Recente initiatieven, zoals het rijksbrede programma Grenzeloos samenwerken, pogen samenwerking te bevorderen door in te zetten op nieuwe werkwijzen, cultuur en gedrag om over de departementale grenzen heen te werken. Niettemin blijken deze inspanningen in de praktijk onvoldoende. Successen zijn incidenteel en van korte duur, omdat de sectorale logica in de dagelijkse praktijk te sterk blijkt. Het lukt dus nog onvoldoende om te bewegen tussen een per definitie sectoraal ingericht Rijk en de noodzaak om over grenzen van departementen heen te werken. Tegen deze achtergrond zijn er wel ambtenaren die pogingen doen om de beweging richting de noodzakelijke, interdepartementale samenwerking te maken (zie figuur 6).

Figuur 6

Stel samenwerking aan transformatieopgaven voorop



Bron: PBL/VU

De zoektocht naar interdepartementale samenhang

Hoewel het werken vanuit verschillende domeinen onvermijdelijk is, laat de praktijk zien dat er een zoektocht gaande is naar effectieve interdepartementale samenwerking rondom transformatieopgaven. Deze neemt twee vormen aan: vormen van samenwerking die meer thematisch en netwerkend van aard zijn, en samenwerking die sterk structureel en juridisch-financieel is verankerd.

Thematisch en netwerkend samenwerken

De circulaire-economieopgave illustreert de thematische en netwerkende vorm van samenwerking. Deze opgave is eveneens interdepartementaal belegd, maar omdat de doelen niet wettelijk zijn verankerd en (nog) niet zijn ‘verdeeld’ over sectoren, ontbreekt de dwingende sturing die bij klimaat wel aanwezig is. Hierdoor ervaren ambtenaren met het NPCE grote moeilijkheden met het effectief samenwerken tussen departementen (zie tekstkader 7). Een gevolg is dat er vooral wordt ingezet op een thematische basis van samenwerking, met een meer pragmatisch en flexibel karakter: ambtenaren zetten hun voelsprietten uit voor zogenoemde ‘meekoppelkansen’ om zo opgaven en maatregelen te kunnen verknopen, zoals tussen circulariteit en de energietransitie of de woningbouw. Bij gebrek aan mandaat en budget is de thematische aanpak eerder een noodgedwongen werkwijze dan een strategische keuze. Dit geeft weinig garantie op voortgang, omdat in de praktijk deze meekoppelkansen lang niet altijd succesvol worden benut. Circulariteit blijft zo afhankelijk van de goodwill en bereidheid van andere departementen om mee te bewegen. De circulaire-economieopgave delft zo geregeld het onderspit ten opzichte van sectorbelangen die zwaarder wegen, zoals economische belangen.

Om de netwerkende aanpak te ondersteunen zijn specifieke verbindende rollen ingericht. In het NPCE nemen duotrekkers van IenW en andere departementen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor dossiers waarin circulariteit raakt aan sectorale belangen. Ook op bestuurlijk niveau is deze intermediaire rol belegd. Een speciale regeringsvertegenwoordiger legt actief verbinding tussen

departementen om de circulaire economieopgave politiek en ambtelijk op de agenda te houden. De effectiviteit van de intermediairs hangt af van hun overtuigingskracht, omdat het NPCE een stevig juridisch en financieel fundament mist. De functie van de regeringsvertegenwoordiger is hier illustratief, want deze is juist ingesteld om het gebrek aan juridische en financiële slagkracht te compenseren met bestuurlijk gewicht.

Tekstkader 7. Hoe de circulaire-economieopgave afhankelijk blijft van goodwill

Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) laat zien hoe een opgave die meerdere beleidsdomeinen raakt, zich moet bewegen binnen een stelsel dat primair per departement is ingericht. Tot het aantreden van het huidige kabinet vervulde het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de coördinerende rol, maar deze constructie stuitte op de nodige uitdagingen. De circulaire-economieopgave is historisch voortgekomen uit het afvalstoffenbeleid en daarom bij IenW belegd, maar cruciale hefboomen – denk aan fiscale instrumenten of innovatiebeleid – liggen bij andere departementen (bijvoorbeeld FIN of EZ). Daarnaast zijn de doelen voor 2030 en 2050 beleidsmatig en niet wettelijk verankerd en is de financiële basis van het NPCE onzeker. IenW beschikte hierdoor over beperkte mogelijkheden om een gezamenlijke beweging richting de circulaire economie af te dwingen. Dit leidt ertoe dat de circulaire economie in de praktijk ondergeschikt raakt aan andere beleidsagenda's.

Het idee was dat de circulaire economie kon 'meeliften' op de grotere en politiek urgentere opgaven als de energietransitie. Deze strategie blijkt in de praktijk echter beperkt te werken. De voortgang is sterk afhankelijk van de welwillendheid van andere ministeries, die circulariteit vaak als secundaire taak zien naast hun eigen doelen. Hierdoor worden kansen om circulair beleid te integreren in bijvoorbeeld landbouw, woningbouw of klimaat ('meekoppelkansen') onvoldoende benut. De poging om de transitie als een integrale, gezamenlijke verantwoordelijkheid te benaderen, leidt zo paradoxaal genoeg tot versnippering en een gebrek aan eigenaarschap. Het besef dat de huidige aanpak onvoldoende is om de systeemverandering te realiseren, heeft geleid tot een actieve zoektocht naar een robuuster governance-model. De relatief vrijblijvende 'transitieteams' worden vervangen door 'ketentafels' per productgroep waar de hele keten is vertegenwoordigd, terwijl op bestuurlijk niveau een nieuw Bewindspersonenoverleg en een 'Beraad van de Circulaire Samenleving' worden ingericht om de coördinatie en maatschappelijke inbreng te versterken.

Met het nieuwe kabinet is de opgave verplaatst van IenW naar EZK. Deze verschuiving roept interessante vragen op. Levert de koppeling met klimaat meer mandaat en momentum op, of wordt circulariteit juist te nauw gekoppeld aan CO₂-reductie en verliest het daarmee haar bredere ambitie rond grondstofgebruik, biodiversiteit en sociale aspecten? En biedt de economische insteek van EZK kansen voor verreikende systeemverandering, of gaat het primaat van economische groei juist botsen met de fundamentele transformatie die een circulaire economie vraagt?

Een meer proactieve variant van een thematische, netwerkgerichte aanpak is zichtbaar bij Agenda Stad. Waar het NPCE probeert aan te haken bij bestaande sectorale structuren, organiseert Agenda Stad de samenwerking juist buiten de vaste departementale lijnen. Hier zijn gedeelde thema's leidend in het vormgeven aan gelijkwaardige samenwerking in City Deals. Wat hierbij de gelijkwaardigheid bevordert, is dat er niet één financierend departement of andere partij is, maar dat betrokkenen (ministeries, steden en private partijen) aan tafel gezamenlijk verantwoordelijkheid

dragen. Tegelijkertijd zorgt het ‘buitenom’ werken er dus ook voor dat de doorwerking van de lessen uit de Deal binnen de formele structuren van departementen of medeoverheden niet automatisch is gewaarborgd.

Samenwerking juridisch en financieel verankeren

Het klimaatbeleid is een voorbeeld van de tweede, structureel georganiseerde vorm. De samenwerking is hier verankerd in de Klimaatwet en het Klimaatfonds. De klimaatdoelen zijn sectoraal verdeeld tot specifieke emissiereductiedoelstellingen waarvoor verschillende departementen verantwoordelijkheid dragen. Structurele interdepartementale afstemming wordt ingericht rondom de besluitvormingscyclus, namelijk via de jaarlijkse voor- en najaarsronde waarin departementale voorstellen gezamenlijk worden voorbereid en gewogen op basis van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL, de Klimaatnota en de beschikbare budgettaire ruimte. Deze cyclus houdt de departementale oriëntatie in stand, maar dwingt departementen om maatregelen uit mobiliteit, industrie, gebouwde omgeving, landbouw en elektriciteit eveneens in samenhang te beoordelen, omdat ze in één gezamenlijke besluitvormingslijn samenkomen.

Hoewel de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de klimaatopgave stevig bij diverse departementen is ingebed – wat heeft geleid tot gerichte emissiereductie door op sectorniveau – is deze verankering niet zaligmakend. Onder tijdsdruk ontstaat regelmatig een concurrentiedynamiek tussen departementen die zich richten op sectorbeleid (PBL & VU 2024). Hierdoor worden maatregelen onvoldoende op elkaar afgestemd, of dusdanig ingekaderd dat er zaken die sectoroverstijgend zijn tussen wal en schip vallen, zoals de aanspraak op dezelfde arbeidskrachten en netaansluitingen. Bovendien laten maatregelen die naast de klimaatopgave ook andere opgaven dienen – zoals verduurzaming in de sport of circulaire maatregelen – zich niet altijd eenduidig vangen in die ene dominante indicator – zoals megatonnen CO₂. Hierdoor vallen integrale oplossingen geregeld buiten de boot bij de toekenning van middelen, wat andere departementen ontmoedigt om buiten hun eigen kolom te investeren in de klimaatopgave.

Ook bij de samenwerkingsvorm die meer structureel van aard is, vervullen verbinders – in het geval van het klimaatbeleid heten ze sectorliaisons – een cruciale rol. Zij richten zich in de ambtelijke voorbereiding van klimaatbesluitvorming op afstemming met andere departementen zodat voorstellen uit bijvoorbeeld mobiliteit, industrie, gebouwde omgeving, elektriciteit en landbouw aansluiten op de klimaatopgave. De structurele klimaataanpak geeft deze liaisons een duidelijk mandaat via de Klimaatwet en het Klimaatfonds. Dit maakt hen effectief in het realiseren van voortgang van emissiereductie, maar bestendigt tegelijkertijd ook de sectorale logica van het Rijk. De klimaatopgave raakt hierdoor gereduceerd tot een optelsom van sectorale CO₂-reductiedoelen, waardoor sectoroverstijgende thema’s en knelpunten – zoals netcongestie – niet automatisch belegd zijn (PBL & VU 2024).

Beleg doelen, budgetten en verantwoordelijkheid interdepartementaal

De zoektocht naar samenhang tussen departementen legt een fundamentele spanning bloot: transformatieopgaven vragen om een integrale aanpak, terwijl het Rijk sectoraal is ingericht. Thematische aanpakken (zoals bij de circulaire economie) proberen sectorale structuren te omzeilen, maar zijn zonder juridische en financiële verankering kwetsbaar en afhankelijk van goodwill. Structurele aanpakken (zoals bij klimaatbeleid) verankeren samenwerking daarentegen juist binnen bestaande sectorale structuren en creëren daarmee slagkracht, maar kunnen de opgave reduceren tot een optelsom van sectorale doelen, waarbij systeemvraagstukken niet worden belegd en de concurrentie tussen domeinen mogelijk wordt versterkt. Ook de verbindende rollen blijken niet zomaar

afdoende om de verkokering van de overheid te doorbreken. Op momenten waarop departementale belangen opspelen, onder budgetverplichtingen of politieke druk, is het de neiging om terug te vallen in de eigen kokers. Echte samenhang en overstijging van de departementale belangen blijven daardoor de uitdaging.

Beide benaderingen lopen aan tegen dezelfde onderliggende barrière: de institutionele prikkels die het gedrag van departementen sturen zijn geënt op doelen, budgetten en verantwoordingslijnen die primair langs departementale grenzen zijn georganiseerd (WRR 2025). Huidige inspanningen zijn er voornamelijk op gericht om samenwerking te organiseren, maar dieperliggende departementale structuren worden op deze manier niet aangesproken waardoor beleidsvorming zich binnen departementale grenzen voltrekt, ook wanneer een opgave domeinoverstijgend is. Organisatorische afstemming alleen is dan onvoldoende.

Wat is nodig?

Effectieve interdepartementale samenwerking vraagt daarom om keuzes aan de voorkant van de bestuurlijke inrichting van een opgave: hoe is het eigenaarschap interdepartementaal georganiseerd; waar in departementen wordt de opgave gepositioneerd; hoe worden doelen en middelen toebedeeld? Het koppelen van doelen en budgetten aan gezamenlijke opgaven start met het onder gedeelde verantwoordelijkheid brengen van opgaven bij betrokken bewindspersonen, ondersteund door multidisciplinaire eenheden (zoals *taskforces*) met voldoende mandaat en tijd om integrale afwegingen voor te bereiden (WRR 2025). Ook de ROB (2026) stelt in een brief aan voormalig informateur Jetten dat bewindspersonen gezamenlijk verantwoordelijkheid moeten dragen voor grote maatschappelijke opgaven. Alleen zo kan een stevige basis worden gelegd voor de nodige samenwerking. Het huidige kabinet onderschrijft deze noodzaak en heeft de Taskforce Slagvaardige Overheid de opdracht gegeven om te werken aan multidisciplinaire en domeinoverstijgende teams voor grote opgaven, met als doel de verkokering van het Rijk te doorbreken (AZ 2026). Dit biedt een momentum om transformatieopgaven daadwerkelijk anders in te richten. Parallel hieraan is een cultuurverandering in de verantwoording cruciaal. Deze moet verder reiken dan departementale prestaties op budgettaire verplichtingen. Waar die logica passend is voor departementale taken, is het voor transformatieopgaven nodig dat de gezamenlijke voortgang in de opgave leidend is. Door vanuit gedeeld eigenaarschap voor transformatieopgaven afstemming te organiseren op departementale agenda's, budgetten en verantwoording kan effectief samenspel ook beklijven in de organisatie.

Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

Sturing op samenhang ontstijgt al snel de invloedssfeer van individuele ambtenaren en teams die werken aan hun deel van de transformatieopgave. Keuzes omtrent de institutionele en bestuurlijke ophanging van een opgave liggen tenslotte meer op het politiek-bestuurlijke niveau. De ambtelijke top kan hierin adviserend optreden en gezamenlijk optrekken bij de start van transformatieopgaven of tijdens herijkingsmomenten. Zij kunnen de gezamenlijke opgave interdepartementaal positioneren en inzetten op gedeeld eigenaarschap, gezamenlijke budgettering en verantwoording van integrale prestaties. Ook kunnen zij hun departementale agenda's en organisaties in lijn brengen met de interdepartementale aanpak die noodzakelijk is voor het werken aan maatschappelijke transformatie. Daarnaast is het aan de ambtelijke top om het ministerie van Financiën te betrekken bij deze keuzes. Financiën vervult een coördinerende en kaderstellende taak bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Het is noodzakelijk om hen te betrekken wanneer het gaat over opnieuw nadenken over hoe Financiën de institutionele voorwaarden voor interdepartementale budgettering en verantwoording kan vormgeven.

6 Maak werken als een lerende overheid gemeengoed

Waarom leren en experimenteren voortdurend ingeperkt worden door verantwoordingsdruk, en het de uitdaging is om verantwoording te benutten voor bijsturing richting transformatie

Het complexe en betwiste karakter van transformatieopgaven vraagt om beleid dat tijdig en tussentijds kan inspelen op maatschappelijke dynamiek, autonome ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Tegelijkertijd laat de huidige planmatige manier van werken weinig ruimte daarvoor, ingegeven door prestatiedruk, budgettaire oriëntatie en risicomijding die adaptief werken en gaandeweg leren inperken.

Het verloop van maatschappelijke transformaties laat zich nauwelijks voorspellen (onder andere Geels & Schot 2007). De complexiteit en onzekerheid, maar ook de context-specifieke en situatonele aard, maken het bovendien nagenoeg onmogelijk – ook niet na meer onderzoek – om vooraf met zekerheid te zeggen wat zal werken in de aanpak van dergelijke opgaven (Weterings & Verwoerd 2020). Een adaptieve aanpak waarbij wordt gewerkt op basis van voortschrijdend inzicht en tijdig bijsturen is nodig. Momenteel past zo'n aanpak niet goed bij de gangbare inrichting van beleidsprocessen en bijbehorende verantwoordingsprocedures (Verwoerd & Kunseler 2025). Vooropgesteld: werken vanuit verantwoording richting parlement en burgers staat aan de basis van ambtelijk vakmanschap en het mandaat dat de overheid heeft om belastinggeld in te zetten voor het publiek belang (BZK 2025). Met de jaren is er bij het Rijk dan ook ingezet op het verstevigen van de praktijk van beleidsverantwoording in begrotings- en evaluatiecycli – denk aan het instellen van Verantwoordingsdag op de derde woensdag in mei sinds 2000, de invoering van artikel 3.1 in de Comptabiliteitswet voor onderbouwing van beleidsvoorstellen in 2016 en de invoering van de Strategische Evaluatie Agenda sinds 2022 voor systematische programmering van evaluaties (FIN 2026).

Sinds halverwege de jaren '80 is de verantwoording van beleid steeds sterker gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid, vanuit de behoefte om de beheersbaarheid en rechtmatigheid van overheidsuitgaven te vergroten (FIN 2021). Het belang daarvan staat buiten kijf, maar de huidige manier van verantwoorden – en het verplichte karakter ervan – levert niet altijd inzichten op die helpen om beleid te verbeteren (FIN 2021). Bij transformatieopgaven komt daar nog bij dat doelen en de weg ernaartoe voortdurend in beweging zijn. Beleidsinterventies laten zich daardoor moeilijk eenduidig koppelen aan vooraf vastgestelde resultaten, en vragen om een bredere blik op de functie, timing en focus van verantwoording (NSOB 2018). Hoewel breed wordt erkend dat de zeggingskracht van verantwoording versterkt moet worden, blijkt dit in de praktijk lastig. In het huidige politieke klimaat werken prestatiedruk en een afrekencultuur als hardnekkige prikkels: beleid dat onvoldoende scoort op doelmatigheid of doeltreffendheid wordt al snel als falen gezien (ADR 2019; NSOB & PBL 2020; WRR 2025). Incidenten worden uitvergroot en schuldvragen domineren het debat, wat de psychologische veiligheid ondermijnt en open reflectie bemoeilijkt (WRR 2025). Wanneer evaluaties worden ervaren als afrekeninstrumenten en worden ingezet in politieke of publieke verantwoording, gaan kansen verloren om ervan te leren en beleid te verbeteren (FIN 2021; Rli 2025). Dit

versterkt risicomijdend gedrag binnen de overheid, mede ingegeven door de ongeschreven norm om bewindspersonen uit de wind te houden (ADR 2019).

Risicomijdend werken is weinig behulpzaam bij transformatieopgaven, die per definitie onzeker zijn en waarbij wachten op meer zekerheid geen reële optie is (PBL & VU 2024; Rli 2025). In combinatie met een planmatige benadering van beleid en evaluatie – waarin vooraf gestelde doelen en meetbare resultaten centraal staan – ontstaat weinig ruimte voor ambtenaren om adaptief in te spelen op de dynamiek en complexiteit van deze opgaven. Meerdere kabinetten zetten al in op het versterken van een bestuurscultuur waarin voortschrijdend inzicht, de menselijke maat, leren en transparantie centraal staan. Onder meer de Toeslagenaffaire heeft dit extra urgent gemaakt. Initiatieven zoals de herziening van het Beleidskompas in 2023 geven hier uitwerking aan door het belang van evalueren, leren en bijstellen van beleid te benadrukken (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving 2026). Ondanks deze ontwikkelingen worden bestaande verantwoordingsprocedures door het parlement en departementen nog onvoldoende benut voor openheid, transparantie, tussentijds leren en een betere informatievoorziening (DAO 2019), terwijl daar juist behoefte aan is.

Figuur 7

Maak werken als een lerende overheid gemeengoed



Bron: PBL/VU

In de dagelijkse praktijk ervaren ambtenaren daardoor een duidelijke spanning (zie figuur 7). Enerzijds moeten zij voldoen aan de bestaande, planmatige manier van werken en verantwoorden, die hoort bij een rechtmatige en betrouwbare overheid. Anderzijds vraagt transformatie om een adaptieve werkwijze, waarin leren, bijsturen en omgaan met onzekerheid centraal staan.

Zoektocht naar passende verantwoording voor lerend en adaptief werken

Tegen de achtergrond van de spanning tussen planmatig en adaptief werken laat dit onderzoek zien dat ambtenaren zoeken naar manieren om resultaatgerichte verantwoording meer passend en functioneel te maken voor de dynamiek en complexiteit die gepaard gaan aan maatschappelijke transformatie. Daarbij proberen zij verantwoording zo in te richten dat deze niet alleen stuurt op doelbereik, maar ook daadwerkelijk leren en bijsturen ondersteunt. In de praktijk zien we verschillende werkwijzen om met de spanning om te gaan: enerzijds werkwijzen die reguliere verantwoordingsprocedures hanteren als vertrekpunt en deze verrijken door naast doelbereik ook andere criteria mee te wegen, en anderzijds werkwijzen waarin leren en experimenteren het uitgangspunt vormen voor verantwoording.

Verantwoorden verrijken met nieuwe criteria

Het klimaatbeleid biedt een voorbeeld van de eerste werkwijze. De inrichting van de beleidscyclus biedt ruimte voor bijsturing: jaarlijks wordt verantwoording afgelegd over het behalen van de doelen uit de Klimaatwet, via ex-ante ramingen en monitoring van de voortgang. Daarnaast biedt de vijfjaarlijkse herziening van het Klimaatplan ruimte om uitgangspunten, richting en transitiepaden aan te passen op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. In aanloop naar het tweede Klimaatplan liet KGG een 'lerende evaluatie' uitvoeren. Deze blikt niet alleen terug, maar is expliciet gericht op leren en verbeteren door te 'reflecteren op de veranderingen die met de huidige beleidsinzet en governance worden ingezet om klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen realiseren' (EZK 2023). Deze evaluatie was gericht op het transformerend vermogen van het klimaatbeleid en in hoeverre dit nog beperkt is, onder meer door de grenzen van bestaande, sectorale en technocratische beleidspraktijken (EZK 2023; PBL & VU 2024). De evaluatie leidde onder andere tot meer aandacht voor sectoroverstijgende systeemvraagstukken, zoals netcapaciteit, en voor de rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid van beleid (KGG 2024).

Tegelijkertijd blijkt het in de praktijk voor betrokken ambtenaren lastig om daadwerkelijk bij te sturen op basis van nieuwe inzichten. Sturing op doelbereik – in dit geval emissiereductie – blijft dominant. Aanvullende criteria zoals beleidssamenhang, rechtvaardigheid en transformerend vermogen zijn moeilijk te verbinden aan concrete resultaten, en krijgen daardoor minder gewicht in besluitvorming. Ook geven betrokken ambtenaren aan dat een lerende evaluatie slechts tijdelijk ruimte creëert voor een transformatieblik. Ondanks pogingen om dit verder te verankeren (zie ook tekstkader 4 in hoofdstuk 2), blijft het lastig om deze werkwijze structureel onderdeel te maken van de beleidspraktijk.

Lerend en adaptief werken als uitgangspunt

Een voorbeeld van de andere werkwijze – waarbij leren en experimenteren het uitgangspunt vormen – zien we in het landelijk gebied. In het NPLG was een lerende aanpak een van de kernprincipes, met als doel om lessen uit regionale gebiedsprocessen structureel te laten doorwerken in nationale beleidskaders. Dit kreeg vorm via uiteenlopende initiatieven, zoals leergemeenschappen, leerreizen, *communities of practice*, gebiedswerkplaatsen, een Transitie school en een lerende evaluatie voor het gehele programma. Toch hebben ambtenaren ervaren dat het niet lukte om deze leerervaringen daadwerkelijk te laten doorwerken in de kern van de besluitvorming (zie tekstkader 8). Leren bleef vaak ongericht – onduidelijk was wie precies moest leren en met welk doel – en kreeg het karakter van een aanvullende activiteit 'voor erbij'. Onder toenemende druk om sectorale doelen, met name rond stikstof, te realiseren, verdween de lerende aanpak naar de achtergrond.

Een vergelijkbare dynamiek zien we bij programma Agenda Stad. Hier wordt een experimentele en lerende aanpak ingezet via City Deals, waarin beleidsinnovaties rond stedelijke transitie – zoals autodelen of gezond voedsel – worden ontwikkeld, getest en doorontwikkeld. Ambtenaren proberen succesvolle innovaties door te vertalen naar beleid, wet- en regelgeving of financieringsinstrumenten. Voorbeelden zijn een wetswijziging in de bouwregelgeving als gevolg van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen, waarbij 20 procent van de gemeentelijke aanbestedingen circulair moet zijn. Ook is deze City Deal de katalysator geweest voor de opzet van de Nationale Aanpak Biobased Bouwen. Tegelijkertijd geven ambtenaren aan dat leren en experimenteren vooral tot hun recht komen in de luwte, waar minder prestatiedruk is. In de politieke praktijk worden uitkomsten van experimenten al snel gekoppeld aan aantoonbare resultaten, waardoor succesverhalen domineren. Hoewel ook lessen en procesinzichten worden meegenomen in de verantwoording, blijven deze ondergeschikt aan meetbare effecten (BZK 2023).

Tekstkader 8. De zoektocht in het Nationaal Programma Landelijk Gebied

De casus van het NPLG illustreert de zoektocht om een lerende aanpak in te bedden in de kern van een beleidsprogramma. Het NPLG zette de transitie van het landelijk gebied nadrukkelijk neer als een zoekproces gericht op het samen vormgeven van een duurzame toekomst voor het landelijk gebied. Daarbij past een adaptieve en lerende aanpak, wat werd erkend en benadrukt in de sturingsfilosofie van het programma.

Tegelijkertijd leefden er rondom het programma veel verschillende ideeën over waar dat leren dan over moest gaan, wie daarbij betrokken moesten zijn en met welk doel leren werd ingezet. Volgens sommige ambtenaren moest het leren zich vooral richten op gebiedsprocessen, met provincies en partners in de gebieden als voornaamste betrokkenen. Anderen benadrukten juist dat leren moest worden ingebed op rijksniveau, tussen ambtenaren en managers, met het doel reflectie en vertraging in te bouwen in het beleidsproces om tegenwicht te bieden aan ‘de waan van de dag’. Een gedeeld beeld waar het leren toe diende en hoe een lerende aanpak kan bijdragen aan de transitie in het landelijk gebied ontbrak.

Vanaf het moment dat het NPLG in het kader van de stikstofdoelen in de maatschappelijke en politieke schijnwerpers kwam te staan, kwam het beleidsproces in een stroomversnelling terecht. In die dynamiek kwam de nadruk steeds sterker op zogenoemde ‘onontkoombare’ doelen en de financiële verantwoording van maatregelenpakketten te liggen. Ruimte voor bijsturen, leren en experimenteren gericht op transitie was er daardoor nauwelijks, omdat die ervaren werd als het loslaten van het streven om de doelen te halen. De lerende manier van werken bleef bestaan náást de gangbare processen en had daar slechts beperkt invloed op. Terugkijkend geven ambtenaren aan dat de lerende aanpak niet stevig genoeg was ingebed in het beleidsproces. Leren bleef daardoor vrijblijvend en zonder directe consequenties voor de besluitvorming.

Verbreed verantwoording voor een lerende en adaptieve aanpak

Uit de zoektocht blijkt hoe moeilijk het is voor ambtenaren om los te komen van de dominante, planmatige benadering van beleid en verantwoording, waarin prestaties en doelbereik de bovenaanvoeren. Pogingen om deze benadering te verrijken met aanvullende criteria – zoals transformeren vermogen in de lerende evaluatie van het klimaatbeleid – bieden relevante aanknopingspunten, maar leiden in de praktijk beperkt tot bijsturing. Ook waar geprobeerd wordt om leren en experimenteren centraal te stellen in beleid en verantwoording – zoals het NPLG en

Agenda Stad – blijkt die werkwijze lastig te verankeren. Onder druk van politieke en bestuurlijke verantwoording verschuift de aandacht gemakkelijk weer naar sectorale doelen en meetbare resultaten. Leren krijgt daardoor een plek in de marge of blijft afhankelijk van specifieke omstandigheden, zoals beperkte politieke druk.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat lerend en adaptief werken binnen de huidige verantwoordingsystematiek moeilijk standhoudt. Zolang doelbereik de dominante maatstaf blijft, blijft de ruimte voor leren en bijsturen beperkt. De vraag is wat nodig is om deze werkwijzen structureel te ondersteunen bij transformatieopgaven.

Wat is nodig?

De praktijk laat zien dat ambtenaren die werken aan transformatie onvoldoende uit de voeten kunnen met een nauwe opvatting van beleidsverantwoording. Deze biedt weinig houvast om beleid gaandeweg bij te sturen in een dynamische en onzekere context. Meer passend is om te kijken welke betekenisvolle veranderingen beleid in gang zet, en welk maatschappelijk effect dat heeft. Dit vraagt om een verbreding van wat onder verantwoording wordt verstaan. Naast doelmatig- en doeltreffendheid komen dan ook aanvullende criteria in beeld, zoals beleidssamenhang, legitimiteit, rechtvaardigheid, transformerend vermogen en uitvoerbaarheid van beleid (Kunseler 2025; Nabielek et al. 2023; Ter Weel et al. 2022). Daarmee wordt bovendien het dominante financieel-economische perspectief verrijkt met sociaal-maatschappelijke invalshoeken. Om deze verbreding te ondersteunen zijn monitor- en evaluatiekaders nodig die niet alleen doelbereik meten, maar ook de voortgang in transformatie inzichtelijk maken en beleidsmakers helpen te bepalen hoe zij die beweging kunnen versterken.

Daarnaast vraagt transformatie om een andere functie voor verantwoording: niet alleen als beheersinstrument, maar ook als ontwikkelinstrument. Verantwoording moet onderdeel worden van een adaptief en lerend proces, waarin leren en experimenteren niet in de marge plaatsvinden, maar richtinggevend zijn voor beleid. Tegelijk blijft het van belang om koers te houden voor de langetermijndoelen. Voorbeelden zoals Adaptief Deltamanagement laten zien hoe dit kan, met flexibele maatregelpaden en besluitvorming op basis van verschillende toekomstscenario's. Ook instrumenten zoals het Beleidskompas en de Strategische Evaluatie Agenda bieden aanknopingspunten om evaluatie gedurende het hele beleidsproces functioneel te maken. Daarnaast laten transformatie-gerichte evaluatiebenaderingen – zoals opgabegericht evalueren (NSOB 2018), lerend evalueren (Verwoerd & Kunseler 2025) en reflexieve monitoring in actie (Van Mierlo 2024) – zien dat evaluatie kan fungeren als collectief leerproces. Zo ontstaat ruimte voor continue reflectie en bijsturing, met steeds opnieuw de vraag: doen we het goede, en waar zijn andere (systeem)keuzes nodig?

Wat vraagt dit van de ambtelijke top?

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk benoemd, biedt het huidige verantwoordingsstelsel in theorie ruimte voor leren en bijsturen. Om die potentie te benutten is echter een verschuiving nodig van een afrekencultuur naar een cultuur waarin leren, aanpassen en ontwikkelen centraal staan – zonder de rechtmatigheid en beheersbaarheid van beleid uit het oog te verliezen. Volgens de WRR (2025) vraagt dit om moedig leiderschap van bestuurders. Wanneer binnen organisaties open wordt gedeeld wat goed en minder goed ging, en welke lessen daaruit zijn getrokken, kan afrekenen plaatsmaken voor een constructief-kritisch gesprek over verbetering (De Bree et al. 2024; NSOB & PBL 2020; Potjer 2019).

De ambtelijke top kan een sleutelrol spelen door de functie van verantwoording te verbreden en actief bij te dragen aan een veilig leerklimaat. Dat betekent uitdragen dat verantwoording niet alleen een beheersinstrument is op budgettaire verplichtingen, maar ook een ontwikkelinstrument voor beleidskwaliteitsverbetering – en dat bijsturing geen falen is, maar professioneel handelen in een onzekere context. Daarnaast kan de top tegenwicht bieden aan eenzijdige sturing op doelbereik en het gesprek voeren – ook met politiek en het ministerie van Financiën – over passende kaders voor transformatieopgaven, zodat niet alleen prestaties tellen, maar ook lessen en inzichten om voortgang in systeemverandering zichtbaar en bespreekbaar te maken.

Reflectie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling

Waarbij het de uitdaging is het bestaande op te schudden zonder verbinding met de staande praktijk te verliezen

De Rijksoverheid is zoekende naar hoe zij verantwoordelijkheid kan nemen en haar transformerend vermogen kan ontwikkelen om maatschappelijke transformaties in de leefomgeving te ondersteunen (Braams et al. 2022; PBL & VU 2024). Het is niet de vraag of structurele veranderingen in het energie-, voedsel- en productiesysteem nodig zijn, maar wanneer, waar en door wie deze worden gerealiseerd. Dat de overheid daarin een rol speelt is evident. Tegelijk is hoe die rol wordt ingevuld een zoektocht vol spanningen en afwegingen (De Krom et al. 2025; Kok et al. 2025), zoals ook in de vorige hoofdstukken naar voren kwam.

Beleidsambtenaren zijn zich doorgaans goed bewust van de spanningen die het werken aan transformatie met zich meebrengt. Ze ervaren het navigeren tussen uiteenlopende belangen en perspectieven als een vanzelfsprekend onderdeel van hun vak. Ambtelijk vakmanschap betekent tenslotte per definitie voortdurend schakelen tussen verschillende opgaven en logica's (Diercks et al. 2025). Transformatieopgaven voegen daar een extra dimensie aan toe. Ze maken opgavegericht werken complexer, omdat maatschappelijke transformatie vraagt om een lange adem en het doorbreken van bestaande structuren en routines, wat onvermijdelijk gevestigde belangen en politieke voorkeuren raakt (zie tekstkader 1 in de Inleiding). De bijbehorende belangen- en waardenconflicten die deze opgaven complex maken stellen hoge eisen aan ambtelijk vakmanschap: ze vragen om het balanceren tussen verschillende loyaliteiten, logica's en verwachtingen (NSOB 2026).

Hoewel er de afgelopen jaren kennis en ervaring is opgebouwd over wat werken aan transformatie vraagt van overheden (bijvoorbeeld AWT1 2025; Diercks et al. 2020; NSOB 2022a), is van een gezamenlijke taal en werkwijze nog nauwelijks sprake (Verkerke 2025). Het risico hiervan is dat moedige initiatieven in de praktijk stranden, incidenteel en versnipperd blijven en niet worden bestendigd. Ondanks de concrete werkwijzen uit de vorige hoofdstukken constateren we dat het bruggen bouwen tussen verschillende logica's en effectief navigeren tussen uitgangspunten nog maar beperkt lukt. De uitgangspunten voor transformatiegericht werken zijn geen gemeengoed en delven het onderspit tegen de gangbare uitgangspunten in beleid (zie tabel 1 in de Inleiding). Het transformerend vermogen van het Rijk blijft hierdoor beperkt, en opgaven zoals de stikstofcrisis blijven muurvast zitten in waarden- en belangenconflicten.

De zoektocht voorbij: inzetten op vernieuwing zonder aansluiting te verliezen

In dit slothoofdstuk beschouwen we zoektochten en de werkwijzen die zij toepassen aan de hand van de vraag hoe deze bijdragen aan structurele verandering van de beleidspraktijk. Zo zien is er steeds sprake van twee herkenbare veranderstrategieën die ambtenaren toepassen: aansluiten bij wat gangbaar is, en vernieuwen van het gangbare – in de literatuur bekend als *fit-and-conform* en *stretch-and-transform* (Smith & Raven 2012).

Aansluiten bij het gangbare betekent dat ambtenaren vernieuwende ideeën proberen in te passen in bestaande structuren en processen (Kok et al. 2025). Het is een pragmatische aanpak om draagvlak te creëren en stapsgewijs beleidsprocessen beter te laten aansluiten op transformatie. Het risico is echter dat verandering daardoor wordt afgezwakt of ingekapseld in bestaande routines, en daardoor nauwelijks structureel wordt (Smith & Raven 2012). Tegelijk is deze strategie onmisbaar om innovatie te laten landen zonder weerstand op te roepen.

Vernieuwen van het gangbare betekent dat ambtenaren juist proberen de bestaande werkwijzen te innoveren zodat deze meer recht doen aan de complexe, onzekere en betwiste aard van transformatieopgaven (Kok et al. 2025). Deze aanpak schudt de gangbare praktijk meer op en kan meer verreikende effecten hebben. Maar, die aanpak vergt moed en doorzettingsvermogen, omdat hij botst met diepgewortelde gewoonten en regels. En wanneer de vernieuwing te ver afwijkt van wat in de gangbare praktijk wordt geaccepteerd, verliest die aan legitimiteit en bestaansrecht (Smith & Raven 2012).

Onze studie laat zien dat ambtenaren voortdurend tussen deze twee veranderstrategieën bewegen. We constateren daarbij tegelijkertijd dat de strategie van aansluiten domineert. Het blijkt moeilijk om met vernieuwende werkwijzen voorbij tijdelijke initiatieven of pilots te komen, en deze structureel onderdeel te maken van de staande praktijk. En hoewel de strategie van aansluiten onmisbaar is en legitimiteit van handelen garandeert, is deze op zichzelf niet voldoende om te komen tot structureel anders werken bij de overheid. Juist een gelijkwaardige balans is nodig waarbij ambtenaren beschikken over de professionele ruimte om te kiezen tussen veranderstrategieën al naargelang wat het meeste effect heeft in een bepaalde context en situatie – Smith en Raven (2012) spreken ook wel over *empowerment* van de handelingsruimte.

We zien een belangrijke rol weggelegd voor de ambtelijke top om deze balans mogelijk te maken door vernieuwing in de beleidspraktijk te stimuleren en ondersteunen. In de volgende paragrafen plaatsen we per handelingsperspectief de werkwijzen in de veranderstrategieën ‘aansluiten’ en ‘vernieuwen’, en maken we expliciet wat de ambtelijke top kan doen om te sturen op vernieuwing, zonder de aansluiting te verliezen met het gangbare (zie tabel 2).

1. Voorzie systeemkeuzes van perspectief

Aansluiten: Het onzekere en omstreden karakter van transformatieopgaven maakt dat politiek-maatschappelijk draagvlak niet vanzelfsprekend is voor keuzes die zijn gericht op de vernieuwing van sociale, culturele en financieel-economische uitgangspunten die maatschappelijke systemen bepalen. In de zoektocht naar legitimering voor het agenderen en uitwerken van systeemkeuzes in de volle breedte van een opgave, sluiten ambtenaren aan bij bestaande kennis, regels en politieke prioriteiten. Zo benutten zij wetenschappelijke kennis, sluiten ze aan bij Europese wet- en regelgeving en koppelen zij hun transformatieopgave aan actuele opgaven waar wel urgentie voor is. De kanttekening is dat ze bij deze strategie afhankelijk zijn van oplossingen die elders worden ontwikkeld – en hoe verreikend deze zijn in termen van optimaliseren of transformeren – en het tempo waarin dit gebeurt.

Vernieuwen: Tegelijkertijd zien we dat ambtenaren pogen tegenwicht te bieden aan de dominante veronderstelling dat er universele oplossingen zijn voor complexe leefomgevingsopgaven zonder ingrijpende gevolgen voor (groepen) burgers en bedrijven. Zij zetten in op het voeren van het politiek-maatschappelijk debat over de waarden, belangen en verdelingsvraagstukken die ten grondslag liggen aan (het uitblijven van) systeemkeuzes. Zo kan er een betere en meer transparante

afweging worden gemaakt in het algemeen belang, met meer erkenning voor 'transitiepijn' en die zo tot meer maatschappelijke acceptatie zou leiden. Deze werkwijze is echter nog kwetsbaar en afhankelijk van individuele inzet.

Rol van de ambtelijke top: Het agenderen van systeemkeuzes kan botsen met de taak van ambtenaren om te anticiperen op wat politiek prioriteit krijgt en doorgang vindt, ook als deze er juist op zijn gericht om betere afwegingen te maken voor het algemeen belang. De ambtelijke top kan vernieuwing aanmoedigen door ambtenaren stimulans en rugdekking te geven. Ook kan de top ambtenaren ondersteunen in het expliciet maken van waarden en afwegingen en de ontwikkeling van een realistisch en wenkend perspectief voor transformatie, bijvoorbeeld door structureel gebruik van legitimiteits- en rechtvaardigheidskaders te stimuleren.

2. Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming

Aansluiten: Om het werken aan de lange termijn te borgen zien we dat ambtenaren inzetten op het afdwingbaar maken van de aandacht voor de lange termijn door de aansluiting te zoeken bij de gangbare inrichting van beleidsprocessen. Via wettelijke verankering zoals in het klimaatbeleid, maar ook door reguliere herijkingsmomenten te plaatsen in het licht van langetermijndoelen en -ambities, zoals voor het circulaire-economiebeleid wordt gedaan met de Integrale Circulaire Economie Rapportage, wordt het werken aan de lange termijn als vanzelf regelmatig geagendeerd. Tegelijkertijd biedt dit geen garanties dat er daadwerkelijk beleid wordt voorbereid voor de lange termijn.

Vernieuwen: Ook zien we ambtenaren die pogen gangbare werkwijzen te vernieuwen door het werken aan de lange termijn gericht toe te wijzen aan bepaalde projectgroepen en door te investeren in strategische capaciteit, zoals bij de directie Klimaat. In projectgroepen en specifieke trajecten in bijvoorbeeld het klimaatbeleid en het circulaire-economiebeleid worden visies en scenario's uitgewerkt, transitiepaden verkend en kennis ontwikkeld. Ambtenaren anticiperen daarmee op politiek momentum om de lange termijn en bijbehorende systeemkeuzes te verbinden aan dagelijkse besluitvorming. De uitdaging blijft om te waarborgen dat het werken aan de lange termijn de kern van besluitvorming raakt, en dat deze trajecten niet los gaan zingen.

Rol van de ambtelijke top: De ambtelijke top kan vernieuwing een impuls geven door ambtenaren te ondersteunen om tegenwicht te bieden aan de dagelijkse dynamiek tussen politiek, bestuur, samenleving en media die de korte termijn prioriteert. Zij kunnen de langetermijnopgave richtinggevend maken als uitgangspunt voor het beleidsproces: in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Zo geven zij legitimiteit aan ambtenaren die tijd investeren in vooruitkijken en strategische capaciteitsontwikkeling. Dit vraagt een cultuuromslag en herwaardering voor werk dat niet direct zichtbaar resultaat oplevert, maar in het licht van de lange termijn essentieel is.

3. Werk mét de samenleving aan transformatie

Aansluiten: In de samenwerking met de samenleving sluiten ambtenaren aan bij geaccepteerde en herkenbare vormen. Via convenanten, ketenoverleggen en platforms zoals het Nationaal Klimaat Platform wordt participatie georganiseerd langs lijnen die politiek en bestuurlijk vertrouwd zijn. Het cluster Klimaat en Samenleving brengt naast CO₂-reductie ook sociale effecten in kaart, en het NPLG zette provincies in als gebiedsregisseurs om aan te sluiten bij de lokale dynamiek. Deze structuren bieden houvast en zorgen ervoor dat signalen uit de samenleving een formele plek krijgen in de beleidsvorming. Het risico blijft echter dat dominante overheidslogica de maatschappelijke dynamiek overstemt. Het NPLG worstelde met de spanning tussen nationale doelen en lokaal

maatwerk bijvoorbeeld, waarbij de bottom-up-aanpak onvoldoende doordrong tot rijksbeleid.

Vernieuwen: Tegelijkertijd wordt het gangbare vernieuwd wanneer ambtenaren maatschappelijke dynamiek rondom opgaven centraal stellen. De transitieteams van het NPCE stelden ‘koplopers’ centraal in transitieagenda’s. Het Nationaal Burgerberaad Klimaat liet 175 burgers concrete aanbevelingen ontwikkelen voor het klimaatbeleid, en Agenda Stad experimenteert via City Deals en Town Deals met gelijkwaardige samenwerking met de samenleving. Hier wordt van ‘buiten naar binnen werken’ expliciet leidend gemaakt. De uitdaging blijft echter om aandacht voor diversiteit in de samenleving te waarborgen en expliciet te maken wie het tempo en de ambitie van transformatie bepaalt en hoe maatschappelijke inzichten doorwerken in beleid.

Rol van de ambtelijke top: De ambtelijke top kan werken mét de samenleving stimuleren door structureel te investeren in capaciteit en budget voor maatschappelijke interactie. Ambtenaren willen wel uit ‘de beleidsbubbel’ treden maar weten vaak niet hoe. Cruciaal is om verder te kijken dan de *usual suspects*, want in de praktijk wordt vaak samengewerkt met een beperkte groep goed georganiseerde partijen. De ambtelijke top kan van ‘buiten naar binnen werken’ tot vast onderdeel maken van de beleidsopdracht en beoordeling: het betrekken van minder gehoorde stemmen en het vertalen van deze signalen naar beleidskeuzes worden dan expliciet meegewogen in taakopdrachten, beoordelingsgesprekken en loopbaanontwikkeling.

4. Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen

Aansluiten: Om samenhang te vinden in de veelheid en complexiteit van beleid, verantwoordelijkheden, taken en agenda’s sluiten ambtenaren aan bij bestaande structuren door schakelfuncties in te richten als aanvulling op het reguliere beleidswerk. Dat zijn rollen of teams die de verbinding leggen tussen departementen, provincies, regio’s en gemeenten en die het mogelijk maken om binnen de bestaande institutioneel-bestuurlijke ordening toch meer integraal te werken. Zo zorgen Dealmakers binnen Agenda Stad en liaison-rollen in klimaat- en gebiedsprogramma’s ervoor dat signalen uit gemeenten en provincies hun weg vinden naar de interdepartementale beleidsarena, zonder dat de formele hiërarchie hoeft te worden omgebouwd. Een kwetsbaarheid is dat schakelfuncties een wat informeel karakter hebben met beperkt mandaat en invloed op de besluitvorming, waardoor hun effectiviteit afhankelijk is van individuele motivatie.

Vernieuwen: Een werkwijze buiten de gebaande paden voor interbestuurlijke samenwerking is de inrichting van tussenruimtes: neutrale ontmoetingsplekken waar verschillende logica’s (bijvoorbeeld nationale doelen en provinciale gebiedsopgaven) kunnen worden verkend en bij elkaar gebracht. De Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur was daar in eerste instantie een succesvol voorbeeld van. In zulke tussenruimtes kunnen ambtenaren van verschillende overheden experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking, afstemming en maatwerk, met de bedoeling om lessen terug te laten vloeien naar de reguliere systemen – zonder dat deze ruimtes volledig loszingen van beleidsorganisaties. Ook hier geldt dat tussenruimtes kwetsbaar zijn: onder grote politieke druk bieden goede wil en informele relaties onvoldoende basis om vast te blijven houden aan de samenwerking.

Rol van de ambtelijke top: De ambtelijke top kan vernieuwing versterken door tussenruimtes te formaliseren en schakelfuncties te benutten voor structurele samenwerking tussen bestuurslagen. De ambtelijke top kan zorgen voor mandaat, positie en continuïteit, zodat opgebouwde samenwerking en kennis behouden blijven. Daarnaast kunnen zij zelf het voortouw nemen om continue in verbinding te blijven met andere bestuurslagen, ook wanneer het schuurt en er lastige keuzes

voorliggen. Zij kunnen relationele vaardigheden bij ambtenaren versterken, zodat zij tussen uiteenlopende belangen en werkwijzen kunnen navigeren, en kennis uitwisselen en opbouwen over de inrichting van interbestuurlijke samenwerking. Door verankering en capaciteits- en kennisopbouw wordt interbestuurlijk samenwerken minder afhankelijk van individuen of kwetsbaar voor politieke druk en meer een vast onderdeel van werken aan transformatie.

5. Stel samenwerken aan de transformatieopgave voorop

Aansluiten: Om interdepartementale samenwerking te waarborgen in een sectorale werkelijkheid, sluiten ambtenaren aan bij bestaande organisatievormen door te werken in thematische netwerken. Door opgaven rond bijvoorbeeld klimaat, circulariteit of woningbouw in netwerken te organiseren, kunnen zij over directie- en departementsgrenzen heen samenwerken zonder de hiërarchische lijn formeel te doorbreken. Dit maakt het mogelijk om binnen het bestaande sectorale stelsel van ministeries toch meer opgavegericht te werken. Wel is deze werkwijze zonder juridische en financiële verankering kwetsbaar en afhankelijk van goodwill.

Vernieuwen: Daarnaast zien we werkwijzen waarbij interdepartementale samenwerking op vernieuwende wijze structureel en juridisch wordt verankerd. Dat betekent geldstromen, doelen en verantwoordingslijnen over departementale grenzen heen tillen, en regels en kaders aanpassen zodat gezamenlijke doelen en gedeelde middelen mogelijk worden. Voorbeelden zoals de Klimaatwet en het Klimaatfonds laten zien dat formele verankering de houdbaarheid van langetermijnopgaven over kabinetsperiodes heen kan versterken en samenwerking tussen departementen kan institutionaliseren. Hier is het echter van belang dat opgaven niet worden gereduceerd tot een optelsom van sectorale doelen

Rol van de ambtelijke top: De ambtelijke top speelt een belangrijke rol in het versterken van vernieuwing voor interdepartementale samenwerking aan transformatieopgaven. De keuzes voor de institutionele en bestuurlijke inrichting van een opgave ontstijgen al gauw de invloedssfeer van ambtenaren. De ambtelijke top kan gezamenlijk optrekken bij transformatieopgaven en adviserend optreden richting politiek en bestuur hoe doelen en middelen interdepartementaal toe te bedelen om hun departementale agenda's en organisaties in lijn te brengen voor structurele interdepartementale samenwerking. Daarnaast kan de ambtelijke top een rol spelen in het betrekken van het ministerie van Financiën hierbij, dat een grote bepalende rol speelt in het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering en de verantwoording daarover.

6. Maak werken als een lerende overheid gemeengoed

Aansluiten: Rond leren en verantwoorden zien we dat ambtenaren aansluiten bij bestaande verantwoordingscycli – zoals begrotings- en evaluatiemomenten – en deze proberen te benutten voor leren en bijsturen. Door evaluaties niet alleen te richten op doelmatigheid en doelbereik, maar ook op criteria zoals samenhang, rechtvaardigheid en transformerend vermogen, ontstaat binnen de bestaande systematiek meer ruimte voor adaptief beleid. In het klimaatbeleid is dit bijvoorbeeld gebeurt via een lerende evaluatie, waarin naast CO₂-reductie ook het transformerend vermogen in beeld is gebracht en waar dit nog onvoldoende lukt, onder meer door de grenzen van bestaande, sectorale en technocratische beleidspraktijken. Tegelijk blijft het lastig om deze inzichten daadwerkelijk door te vertalen in bijsturing, doordat sturing op doelbereik dominant blijft.

Vernieuwen: Daarnaast zien we dat ambtenaren proberen beleid en verantwoording te vernieuwen door leren en experimenteren juist als vertrekpunt te nemen voor deze processen. In programma's als het NPLG en Agenda Stad wordt geprobeerd beleid en verantwoording lerend en adaptief in te

richten, bijvoorbeeld via leergemeenschappen, gebiedsprocessen en experimentele City Deals. Deze bieden ruimte om oplossingen te ontwikkelen en te testen in de praktijk. Tegelijk blijkt het lastig om deze aanpak structureel te verankeren: in het NPLG raakte leren ondergeschikt aan de druk op sectorale doelen, en bij Agenda Stad komt leren vooral tot zijn recht in de luwte, terwijl in de verantwoording alsnog de nadruk ligt op aantoonbare resultaten.

Rol ambtelijke top: De ambtelijke top kan bestaande verantwoordingsprocedures meer functioneel maken door te sturen op monitor- en evaluatiekaders waarmee niet alleen prestaties kunnen worden gemeten, maar die ook voortgang in transformatie zichtbaar maken. Tegelijk is een cultuurverandering nodig, waarin verantwoording niet alleen als beheersinstrument op budgettaire verplichtingen wordt gezien, maar ook als ontwikkelinstrument voor beleidskwaliteitsverbetering. Door actief een veilig leerklimaat te bevorderen – waarin open reflectie en bijsturing worden gewaardeerd en niet afgestraft – en het gesprek aan te gaan met politiek en het ministerie van Financiën over passende kaders, kan verantwoording daadwerkelijk gaan functioneren als motor voor adaptief en transformatiegericht werken.

Tabel 2

Overzicht van veranderstrategieën uit de hoofdstukken: aansluiten en vernieuwen, en de rol van de ambtelijke top daarbij

Bevindingen	Aansluiten	Vernieuwen	Rol ambtelijke top
(1) Voorzie systeemkeuzes van perspectief	Systeemkeuzes legitimeren met bestaande kennis, regels en kaders	Debat voeden over systeemkeuzes en verdelingsvraagstukken	Maak expliciet welke belangen systeemkeuzes dienen en welke niet
(2) Verbind langetermijndenken aan kortetermijnbesluitvorming	Blik op lange termijn inbedden in reguliere processen	Investeren in strategische kennis en capaciteit	Vergroot strategische capaciteit en maak lange termijn richtinggevend
(3) Werk mét de samenleving aan transformatie	Responsief werken binnen bestaande structuren	Maatschappelijke betrokkenheid als uitgangspunt nemen	Legitimeer werken van ‘buiten naar binnen’ met aandacht voor diversiteit
(4) Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen	Schakelfuncties om bestuurslagen te verbinden	Tussenruimtes als plek voor gelijkwaardige samenwerking	Versterk mandaat en vaardigheden voor verbinden van bestuurslagen
(5) Stel samenwerken aan transformatieopgaven voorop	Werken in thematische netwerken	Samenwerken structureel en juridisch verankeren	Beleg doelen, budgetten en verantwoordelijkheid interdepartementaal
(6) Maak werken als een lerende overheid gemeengoed	Verantwoorden verrijken met transformatieve criteria	Lerend en adaptief werken als uitgangspunt	Verbreed verantwoording voor een lerende en adaptieve aanpak

Het handelingsrepertoire bestendigen

Uit deze studie blijkt dat het repertoire aan transformatiegerichte werkwijzen groeit en aan kracht wint, maar nog vaak het karakter heeft van een specialisme, belegd bij specifieke mensen of onderdelen van de organisatie. De volgende stap is om dit handelingsrepertoire te normaliseren en

verankeren: transformatiegericht werken niet als aparte taak, maar als onderdeel van het dagelijks werk. Zo kan de Rijksoverheid zich ontwikkelen tot een organisatie waarin verschillende manieren van werken elkaar versterken en waarin transformatieve kwaliteiten een vanzelfsprekend onderdeel zijn van elk team.

Ambtenaren kunnen de praktijk waarin zij werken, en de dominante logica en uitgangspunten daarin, beïnvloeden. Maar hun invloedssfeer is beperkt. Duurzame vooruitgang vraagt daarom ook om aanpassingen in de structuur en cultuur van de organisatie, zodat werken aan transformatieopgaven beter wordt ondersteund en verankerd in het handelingsrepertoire.

Een belangrijke stap is om bij de werving van medewerkers en positionering van functies expliciet aandacht te besteden aan transitie-, innovatie- en verbindingsopgaven. Daarmee krijgt transformatiegericht werken een plek op strategische posities in de organisatie. Ook HR- en beloningssystemen moeten hierop worden ingericht, zodat het ontwikkelen van transformatieve kwaliteiten onderdeel wordt van functiebeschrijvingen en loopbaanpaden. Daarbij is het van belang dat deze rollen niet aan de randen van de organisatie blijven, maar stevig worden ingebed in de beleidskern, met mandaat, invloed en continuïteit.

Daarnaast is een organisatiecultuur nodig waarin leren, experimenteren en diversiteit van perspectief en werkwijzen worden gewaardeerd en een plek krijgen in reguliere processen. Dat vraagt om leidinggevendenden die ruimte bieden aan onzekerheid en reflectie, en die het gesprek over waarden en betekenis verbinden met het gesprek over resultaten. Het is aan managers, directeuren, DG's en SG's om alert te blijven op waar vernieuwing nodig is, terwijl die vernieuwing ook in de organisatie moet landen. De ambtelijke top kan het werken aan transformatie ondersteunen en zichtbaar maken dat transformatiegericht werken geen tijdelijke opdracht is, maar een blijvende manier van het ambtelijk repertoire. Alleen wanneer deze cultuurverandering daadwerkelijk wordt gesteund op alle niveaus kan het handelingsrepertoire aan werkwijzen dat ontstaat bij het Rijk bestendigen, en kunnen ambtenaren met slagkracht bijdragen aan maatschappelijke transformaties.

Verantwoording

Dit rapport gaat over de manier waarop rijksambtenaren werken aan maatschappelijke transformatieopgaven. Daarmee veronderstellen we dat de Rijksoverheid een rol heeft in het ondersteunen en aanjagen van transformatie. Wat deze rol precies behelst is een zoektocht en hangt ook samen met de relaties tussen overheden en andere maatschappelijke partijen en bestaande governance arrangementen en machtsstructuren (De Krom et al. 2025).

Uit eerder onderzoek weten we dat beleidsactoren verschillende spanningen en tegenstrijdigheden ervaren wanneer zij werken aan transformatieopgaven. Zo zagen we in een lerende evaluatie van het klimaatbeleid onder andere dat samenwerken aan een klimaatneutrale samenleving regelmatig botste met de sectoraal gestelde emissiereductiedoelen (PBL & VU 2024). En in een studie naar het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland werd een belangrijke spanning geconstateerd tussen de langetermijnambitie van de transitie naar een vitaal landelijk gebied en de korte looptijd van het beleidsprogramma (PBL & VU 2021).

Het werken aan transformaties botst geregeld met het gangbare beleidswerk, dat is ingericht in sectoren of domeinen, veelal gericht op de korte en middellange termijn, en uitgaat van meetbare beleidsdoelen, een taakgerichte werkverdeling en resultaatgerichte verantwoordingsmechanismen (Kok et al. 2025). Dat deze inzichten een bredere geldigheid hebben voor andere beleidspraktijken waar wordt gewerkt aan transformatieopgaven, is het vertrekpunt van de huidige studie.

Paradoxen als lens

Ambtenaren die werken aan transformatieopgaven werken in een paradoxale realiteit. Zij ervaren dagelijks de aanwezigheid van conflicterende logica's in hun werk aan transformatieopgaven en moeten zich tot beiden zien te verhouden, wat in schijnbare tegenstellingen tot uiting komt (Kok et al. 2025). Ambtenaren moeten bijvoorbeeld zowel op kortetermijn besluiten nemen als op langetermijnopgaven sturen. De zoektochten in de ambtelijke praktijk illustreren hoe ambtenaren omgaan met deze paradoxen in een snel veranderende, complexe realiteit en hoe zij continue navigeren tussen de conflicterende logica's waardoor de paradoxen blijven bestaan (Smith & Lewis 2011; Jay 2013). Door in te zoomen op de paradoxale realiteit van vier ambtelijke praktijken met transformatieopgaven beogen we de rijkheid van de zoektochten en inspanningen in het werken aan transformatie te vangen. Elke opgave heeft een eigen geschiedenis en daarmee institutionele en politieke bedding. Nergens is een 'gouden ei' te vinden. De onderzoeksaanpak per casus volgt een kwalitatieve, interpretatieve benadering, waarin het begrijpen van de context en de ervaring van betrokkenen centraal staat.

Casestudybenadering gericht op empirische rijkheid

We hebben vier ambtelijke praktijken onderzocht: de governance-herijking in het NPCE (IenW), een terugblik op het NPLG (LVVN), een strategisch traject bij de directie Klimaat (KGG) en het tienjarig bestaan van het innovatieprogramma Agenda Stad (BZK). Ze zijn onderzocht als zogenoemde exploratieve casestudies: empirisch onderzoek gericht op het begrijpen van een fenomeen in zijn natuurlijke context (Yin 2018) – in ons geval: omgang met paradoxen bij het werken aan transformatie bij het Rijk. Deze aanpak is geschikt wanneer de grenzen tussen een fenomeen en de context niet scherp te trekken zijn.

Het uitvoeren van meerdere cases dient niet ter vergelijking of generalisatie, maar ter empirische verbreding en verdieping van het inzicht in de veelvormigheid van transformatieve praktijken (Stake 2006; Flyvbjerg 2011). Een *multiple case study* is gekozen als onderzoeksstrategie die de rijkheid van contexten en betekenissen toelaat en versterkt, in plaats van deze te reduceren tot vergelijkbare categorieën (Thomas 2011). Door variatie op te zoeken in de geselecteerde cases kunnen we de complexiteit van werken aan transformatie bij de Rijksoverheid vatten, door de veelheid aan betekenissen, logica's en institutionele spanningen zichtbaar te maken (Eisenhardt & Graebner 2007).

Voor de casusanalyse is een interpretatieve en reflexieve aanpak toegepast, aansluitend bij benaderingen in de traditie van *interpretative policy analysis* (Yanow 2000; Wagenaar 2011), waarin kennis wordt opgevat als contextueel en co-geconstrueerd. Het doel is dan ook niet oordeelsvorming of generaliseerbare uitspraken doen over werken aan transformatie, maar het ontwikkelen van diepgaand en ingebed begrip van hoe ambtenaren omgaan met paradoxen en ambiguïteit in transformatieopgaven. Deze onderzoeksstrategie draagt zo bij aan theorievorming over de praktijken van het werken aan transformatie bij en door de overheid.

Casuselectie en uitvoering

De selectie van beleidspraktijken voor de casuïstiek is tot stand gekomen op basis van zorgvuldig afgewogen criteria, gericht op het waarborgen van zeggingskracht, relevante, variatie en empirische rijkheid. De volgende selectiecriteria zijn gehanteerd:

- In de beleidspraktijk wordt expliciet gewerkt aan een transformatieopgave in de fysieke leefomgeving en/of zien de betrokken beleidsprofessionals nadrukkelijk een rol voor zichzelf in het werken aan transformatie
- Ten minste drie paradoxen die in het vooronderzoek zijn geïdentificeerd (Kok et al. 2025) komen in de betreffende beleidspraktijk tot uiting
- Beleidsbetrokkenen (zoals programmaleiders, strategisch beleidsmedewerkers en andere sleutelfiguren) tonen bereidheid tot deelname aan het onderzoek en committeren zich aan de organisatie en uitvoering van interviews en interactieve sessies
- PBL-collega's die aanpalend onderzoek verrichten zijn bereid op te treden als inhoudelijke sparringpartner en/of interne reviewer, ter borging van kwaliteit en validiteit
- De totaalselectie van casussen dekt de breedte van de strategische PBL-thema's af (PBL 2025), namelijk:
 - klimaatverandering en energietransitie;
 - de transitie naar een circulaire economie;
 - landbouw, natuur en voedsel in transformatie;
 - stad en regio in ontwikkeling.
- De totaalselectie waarborgt bovendien variatie in typen paradoxen en zorgt ervoor dat elk van de paradoxen in tenminste twee casussen aan bod komt (zie onderstaande tabel 3).

Voor elke casus zijn ervaringsdeskundigen uit de betreffende beleidspraktijk geïnterviewd voor inventarisatie en verdieping van de voornaamste en actuele uitdagingen die in die praktijk spelen. Daarbij lag de focus op het achterhalen van de gepercipieerde onderliggende oorzaken, de mogelijke risico's van bepaalde keuzes, waar volgens de respondenten het zwaartepunt van de focus in het beleid ligt, en welke strategieën zij hanteren of overwegen om met deze zoektocht om te gaan.

Voor elke casus zijn de bevindingen en voorlopige aanbevelingen getoetst en verrijkt tijdens uitwisseling met het programmamanagement en focusgroepen met een deel van de initiële respondenten (*extended peer review*, Funtowicz en Ravetz 1993; Nowell et al. 2017).

De casusstudies zijn gepubliceerd in achtergrondnotities (Boonstra et al. 2025; Spruit et al. 2025; Van der Hel et al. 2026; Verwoerd et al. 2025). Deze zijn ter peer review voorgelegd aan twee (steeds andere) collega's van het PBL en de VU om de kwaliteit van de analyse te beoordelen. In de notities is de kwaliteitsborging per casus nog nader toegelicht. Wetenschappelijk zijn de casussen gewaarborgd middels wetenschappelijke publicaties (Spruit et al. onder review; Boonstra et al. onder review; Loudon et al. ingediend).

Tabel 3

Overzichtstabel van geïdentificeerde paradoxen per casus, geordend naar hoofdstukken

	NPCE	Directie Klimaat	Agenda Stad	NPLG
Hoofdstuk 1 Voorzie systeemkeuzes van perspectief	Incrementeel vs. Systeemverandering	Incrementele stappen vs. Structurele inzet		
Hoofdstuk 2 Langetermijndenken verbinden met kortetermijnbesluitvorming		Politiek schakelen vs. Werken langs strategische lijnen	Politieke luwte vs. In de schijnwerpers staan	
Hoofdstuk 3 Werk mét de samenleving aan transformatie	Uitnodigende rol vs. Sturende rol	Incrementele stappen vs. Structurele inzet op systeemverandering		
Hoofdstuk 4 Zet in op duurzame interbestuurlijke arrangementen			Beleidsagenda's dienen vs. Lokale oplossingen creëren	Generieke aanpak vs. Maatwerk voor transitie
Hoofdstuk 5 Stel samenwerking op transformatieopgaven voorop	Eigenstandig vs. Integraal	Sectoraal sturen vs. Samenhangend coördineren		Sectorale organisatie vs. Integrale werkwijze
Hoofdstuk 6 Maak werken als een lerende overheid gemeengoed			Verantwoording afleggen vs. experimenteren	Leren voor transitie vs. Verantwoorden op doelbereik

Syntheseaanpak

Dit rapport is gebaseerd op een synthese van de paradoxen zoals deze in de afzonderlijke casuïstiek naar voren zijn gekomen. In tabel 3 staat een overzicht van de geïdentificeerde paradoxen en hun relatie tot de thematiek van de zes hoofdstukken.

Voor de synthese van de casusstudies zijn drie analytische slagen doorlopen:

1. Een casusoverstijgende inventarisatie op basis van de casusrapportages: de interpretaties van de paradoxen, de inspanningen om daarin te navigeren, de ervaren, uitdagingen en aanbevelingen voor het transformerend vermogen. Deze stap is vastgelegd in een overzichtelijke analysetabel (Excel), waarin per hoofdstuk en thema de inzichten uit de casuïstiek zijn samengebracht.
2. Een thematische analyse naar Braun en Clarke (2017), waarbij inzichten uit de casussen zijn geclusterd rond de hoofdonderdelen van elk hoofdstuk: de probleemanalyse (de centrale paradoxen in dat hoofdstuk), de zoektochten naar manieren om deze te navigeren, en wat er nodig is om werken aan transformatie verder te versterken.
3. In een derde iteratieslag zijn de analyses per hoofdstuk verrijkt en geduid met inzichten uit rapporten en wetenschappelijke literatuur die specifiek relevant zijn voor het betreffende hoofdstuk en thema. Daarnaast is voor de verrijking en onderbouwing van het rapport als geheel gebruik gemaakt van externe kennisbronnen die eveneens het huidige functioneren van de overheid aankaarten in het licht van complexe opgaven (in de fysieke leefomgeving). De selectie is zorgvuldig afgebakend om de kwaliteit, actualiteit en onafhankelijkheid van de bronnen te waarborgen.

De volgende criteria voor selectie van rapporten zijn gehanteerd:

- De publicaties zijn afkomstig van publieke kennisinstellingen of adviesraden met een onafhankelijke positie. Rapporten van commerciële adviesbureaus, ministeries of uitvoeringsorganisaties zijn uitgesloten om onafhankelijkheid en conceptuele scherpte te waarborgen.
- De rapporten zijn gepubliceerd in de afgelopen vijf jaar (2020-2025) en bevatten actuele inzichten in governance, beleid en complexe maatschappelijke vraagstukken cq. transformatieopgaven.
- De publicaties zijn domeinoverstijgend van aard met een focus op het functioneren van de overheid en organisatorische, institutionele en culturele aspecten hiervan die relevant zijn voor meerdere beleidsdomeinen tegelijk.

Dit heeft geleid tot de selectie weergegeven in tekstkader 9.

Tekstkader 9. Geselecteerde recente toonaangevende rapporten van publieke kennisinstellingen die zijn gebruikt ter verrijking en onderbouwing van het rapport als geheel

1. *Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving.* Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli), 2025 (inclusief voorafgaande studie *Systeemdal* in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning, 2023)
2. *In dienst van de toekomst: van optimalisatie naar transformatie.* Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI), 2023 (inclusief vervolg *In dienst van de toekomst: een handreiking voor transformatiegericht beleid*, 2025)
3. *Deskundige overheid.* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2025.

Review

Om de kwaliteit, zorgvuldigheid en bruikbaarheid van deze studie te waarborgen, zijn onze bevindingen en conclusies voorgelegd aan verschillende vormen van review. Zowel een reguliere peer review als een extended peer review is uitgevoerd.

Peer review

Voor het eindrapport is een externe wetenschapper en zijn drie interne (PBL en VU) wetenschappers gevraagd om het concept te beoordelen. Daarbij is specifiek gekeken naar de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid, legitimiteit en relevantie van de studie. Het ontvangen commentaar is verwerkt in de definitieve versie van het rapport.

Extended peer review

Naast de reguliere peer review is gekozen voor een extended peer review. Deze vorm van review draagt bij aan de bruikbaarheid en maatschappelijke legitimiteit van het onderzoek (Funtowicz & Ravetz 1993). De extended peer review vond plaats op twee momenten en vanuit twee perspectieven. Ten eerste is op 3 november 2025 het symposium Werken aan Verandering georganiseerd bij het PBL. Hiervoor zijn alle respondenten uitgenodigd, aangevuld met een bredere groep geïnteresseerden uit onze (organisatie)netwerken. Tijdens zeven interactieve sessies zijn de belangrijkste inzichten uit de synthese gepresenteerd en besproken. Met de deelnemers is verkend welke randvoorwaarden nodig zijn om zoektochten in de beleidspraktijk verder te ondersteunen en het werken aan transformatie te versterken. Ten tweede zijn de uitgangspunten en bevindingen besproken met het ambtelijk bestuur tijdens een DG-bijeenkomst. In dit gesprek is nagegaan in hoeverre het onderwerp aansluit bij hun agenda's, hoe het resoneert in hun werkpraktijk en welke rol zij kunnen spelen bij het stimuleren van transformatiegericht werken. Aanvullende gesprekken met vier DG's hebben geholpen om deze reflecties verder te verdiepen en concretiseren.

Referenties

- ABDTOPConsult (2024). *De vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- ADR (2019). *Ongeschreven regels, Ministerie van Financiën managementniveau*, Den Haag: Auditdienst Rijk. Auditdienst Rijk 2019.
- AZ (2026). Afschrift opdrachtbrief Ministeriële Taskforce Slagvaardige overheid. Den Haag; Ministerie van Algemene Zaken. Beschikbaar via: [Afschrift opdrachtbrief Ministeriële Taskforce Slagvaardige Overheid | Rijksoverheid.nl](#)
- AWTI (2023). *Van optimalisatie naar transformatie*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie.
- AWTI (2025). *Handreiking voor transformatiegericht beleid*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie.
- Boonstra, H., Kunseler, E. & K. Kok (2025). *Werken aan transformatie: leren met de directie klimaat*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boonstra, H.A., Kunseler, E., Vandenbussche, L., Nabielek, P., & Loeber, A.M.C. (onder review). State practices for transformation: A practical framework for developing transformative capacity. *Environmental Innovation & Societal Transitions*.
- Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R. T., Pallesen, T., ... & Larsen, H. (2024). The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53, 100904.
- 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.
- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2024). Civil servant tactics for realizing transition tasks understanding the microdynamics of transformative government. *Public Administration*, 102(2), 500–518.
- Braams, R. B. (2025). Third places: Waar idealisme en realisme samenkomen. In S. Potjer (Ed.), *De polder is dood. Leve de polder!* Agenda Stad.
- Clarke, V., & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The journal of positive psychology*, 12(3), 297–298.
- Bredenoord, H., van Broekhoven, s., van Doren, D., Goossen, M., van Oorschot, M. & Vugteveen, P. (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk: verkennende studies onder burgers en bedrijven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- BZK (2017). *Brochure Agenda Stad - Agendastad*. Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2023). *Kamerbrief Voortgang Agenda Stad en Europese Agenda Stad*. Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: [Kamerbrief Voortgang Agenda Stad en Europese Agenda Stad | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- BZK (2025). *Ambtelijk vakmanschap in de praktijk*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: [Ambtenaar - ambtelijk vakmanschap in de praktijk | Ambtelijk Vakmanschap](#)
- Borstlap, H. (2002). *Kracht zonder macht, advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau*.
- DAO (2019). *Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*. Den Haag: Dienst Analyse Onderzoek.

- De Bree, M., Dees, M., Kunseler, E., & Verwoerd, L. (2024, 19 augustus). Goed bestuur moet ook gaan over sneller en dieper leren. *Binnenlands Bestuur*.
- De Moor, T., Held, L. & Steijaert, M. J. (2025). *De Burgercollectieven-monitor 2025 van CollectieveKracht: Nederlandse burgercollectieven in kaart gebracht*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N. & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transitie. Een raamwerk voor strategiebepaling*. Rotterdam: DRIFT & NSOB.
- Diercks, G., Notermans, I., & Loorbach, D. (2024). *Bij Amsterdam Maakt Ruimte is de transformatieve ambtenaar aan zet*. Rotterdam: DRIFT.
- Diercks, G., Braams, R., Taanman, M., & Joosse-Bil, H. (2025). Ambtelijk activisme: duiding, legiti-mering en agenda voor de toekomst. *Bestuurswetenschappen*, 79(1), 6-32.
- EEA (2024). *Delivering justice in sustainability transitions*. European Environment Agency.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and chal-lenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- EZK (2020). *Klimaatplan 2021-2030*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2023). *Kamerbrief over evaluatieaanpak klimaat(mitigatie)beleid*. Den Haag: Ministerie van Economi-sche Zaken en Klimaat. Beschikbaar via: [Kamerbrief over evaluatieaanpak klimaat\(mitiga-tie\)beleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- FIN (2021). *Reflecties en lessen Inzicht in Kwaliteit 2018 – 2021*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- FIN (2026). *Evaluatiestelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (4th ed., pp. 301-316). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-755.
- Geels, F. W., Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36(3), 399-417.
- Gehem & Gielen (2025). *Langetermijndenken in beleid: De gids voor kansrijk langetermijnbeleid in een korte-termijnwereld*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Grin, J. (2020). 'Doing' system innovations from within the heart of the regime. *Journal of Environ-mental Policy & Planning*, 22(5), 682-694.
- Grin, J., Hassink, J., Karadzic, V., & Moors, E. H. (2018). Transformative leadership and contextual change. *Sustainability*, 10(7), 2159.
- Grin, J., Rotmans, J., & Schot, J. (2010). *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. Routledge.
- Hendriks, C. M. (2009). Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management. *Policy Sciences*, 42(4), 341-368.
- In 't Veld, R. (2010). *Kennisdemocratie: Opkomende spanningen tussen wetenschap, politiek en media*. Den Haag: Lemma.
- IPBES (2024). *Summary for Policymakers of the Thematic Assessment Report on the Underlying Causes of Biodi-versity Loss and the Determinants of Transformative Change and Options for Achieving the 2050 Vision for Biodiversity of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. O'Brien, K., Garibaldi, L., Agrawal, A., Bennett, E., Biggs, O., Calderón Contreras, R., Carr, E., Frantzeskaki, N., Gosnell, H., Gurung, J., Lambertucci, S., Leventon, J., Liao, C., Reyes García, V., Shannon, L., Villasante, S., Wickson, F., Zinngrebe, Y., and Perianin, L. (eds.). IPBES secre-tariat, Bonn, Germany.

- IPE (2025). *Strategisch vermogen van het Rijk*. Den Haag: Instituut voor Publieke Economie.
- Jay, J. (2013). Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations. *Academy of management journal*, 56(1), 137-159.
- Kaufman, S., A. Saeri, R. Raven, S. Malekpour & L. Smith (2021). Behaviour in sustainability transitions: a mixed methods literature review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 40, pp. 586-608.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2026). *Beleidskompas*. Beschikbaar via: [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving](#)
- KGK (2024). *Kamerbrief met kabinetsreactie evaluatieonderzoek en overzicht klimaatbeleid*. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Beschikbaar via: [Kamerbrief met kabinetsreactie evaluatieonderzoek en overzicht klimaatbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- KiM (2022). *De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Kok, K. P. W., Kunseler, E., & Verwoerd, L. (2025). Navigating paradoxes in ‘doing’ transition policy: Aligning institutional logics. *Science and Public Policy*, scafo55.
- De Krom, M., Bouma, J., Van der Hel, S., Kool, M., Loudon, J., Maas, T., & Mangus, A. (2025). *De rol van overheden in maatschappelijke transformatieprocessen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kunseler, E., Verwoerd, L., van Dam, R.I., Klaassen, P. & Salverda, I.S. (2020). *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie. Achtergrondrapport bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Den Haag: PBL, in samenwerking met WUR en VU.
- Kunseler, E., Spruit, R., & Kok, K.P.W. (2025). Van wrijving naar glans. Ontwikkelkansen voor een transformatieve overheid. In: Potjer, S. (Ed.). *De Polder is Dood. Leve de Polder!* (p.156-p.161).
- Kunseler, E., (2025). *Afschrift brief PBL over beoordeling Periodieke Rapportage van het Kennis- en Innovatiebeleid LVVN*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. [Afschrift brief PBL over beoordeling Periodieke Rapportage van het Kennis- & Innovatiebeleid LVVN | Brief | Rijksoverheid.nl](#)
- Lievisse Adriaanse, M. (2025). *Wat iedereen aangaat: Hoe de democratie wordt afgebroken en hoe haar te vernieuwen*. De Bezige Bij.
- LNV, IenW & BZK (2022). *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Loorbach, D. (2007). *Transition Management: new mode of governance for sustainable development*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam]. Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
- Maas, T. Y., Pauwelussen, A., & Turnhout, E. (verwacht). Politicizing expertise for Dutch Broad Well-being: Knowledge accountability for transformative change. *Science, Technology & Human Values*.
- Martens, A., Vringer, K., Porsius, J. & Tennekes, J. (2023). *Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties. Een analysekader en een empirische toepassing op evaluatie van de Regionale Energie Strategieën (RES)*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long-term energy transitions. *Policy Sciences*, 42, 323-340.
- Meijerink, S. (2021). De paradox van het Nederlandse waterbeheer. *Water Governance*, 1(1), 36-39.
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Nabielek, P., Vandenbussche, L., Loeber, A. M. C., Boonstra, H. A., Klaassen, P., & Verwoerd, L. (2023). *An evaluation framework for the transformative capacity of Dutch climate policy* (Working paper). Den Haag: PBL.
- NKP (2022). *Contourenplan Nationaal Klimaat Platform*. Den Haag: Nationaal Klimaat Platform. Beschikbaar via: [Contourenplan Nationaal Klimaat Platform | NKP](#)
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1–13.
- NSOB (2018). *Opgavegericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- NSOB (2022a). *Governance voor transities. Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- NSOB (2022b). *Ambtelijke ruimte: Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- NSOB (2022c). *Strategisch vermogen (h)erkennen: Over het organiseren van strategische kwaliteit in het openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- NSOB (2026). *Strategisch ongemak organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- NSOB & PBL (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.
- Oates, L. & Verveld, L. (2024). *Just transitions: Conceptual tools for policy reflection*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011). *De Energieke Samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019). *Circulaire economie in kaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023a). *Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023b). *Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025a). *Keuzes voor de Leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025b). *Balans van de leefomgeving 2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025c). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025c). *Hoofdlijnen werkprogramma PBL 2026*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & VU (2021). *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/Vrije Universiteit Amsterdam.
- PBL & VU (2024). *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/Vrije Universiteit Amsterdam.
- Pechtold & Snel (2024). *Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners*. Amsterdam: Prometheus.
- Pool, E. (2018). *Essays over liefde en leiderschap*. Platformoverheid.nl
- Pool, E. (2023). *Macht en moed: Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. ISVW Uitgevers.

- Potjer (2019). *Experimental Governance. From the possible to the doable, to the new mainstream*. Utrecht: Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht.
- Potjer, S. (2025). *De polder is dood. Leve de polder!* Agenda Stad.
- Raad van State (2023). *Jaarverslag 2022*. Den Haag: Raad van State.
- Rli (2018). *Duurzaam en gezond*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2023). *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2025). *Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli, ROB en RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur; Raad voor het Openbaar Bestuur; Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2023). *Het regeerakkoord als startdocument*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2026). *Open brief aan de aankomend informateur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Scherhauser, P. (2021). The complex relations between justice and participation in collaborative planning processes for a renewable energy transition. In *Routledge Handbook of Energy Democracy* (pp. 256-269). Routledge.
- SCP (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2024). *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *The Academy of Management Review*, 36(2), 381–403.
- Smith, A., & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research policy*, 41(6), 1025-1036.
- Spruit, R., Kok, K.P.W., Kunseler, E. (2025). *Werken aan transformatie: reflectie op programma Agenda Stad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Staat van de uitvoering (2024). *Staat van de Uitvoering 2024*. Den Haag: Staat van de uitvoering.
- Stake, R. E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York: Guilford Press.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2017). Transformational change: Governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(4), 558–576.
- Termeer, K., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2024). Three archetypical governance pathways for transformative change toward sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 71, 101479. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2024.101479>
- Thomas, G. (2011). *How to Do Your Case Study: A Guide for Students and Researchers*. London: Sage.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus
- Trinks, A., Dimitropoulos, A., & Lui, Z. (2025). Elektrisch rijden verhoogt autogebruik vooral buiten de spits. *ESB*, 111(4853), 11-13.

- Unruh, G. C. (2000). Understanding carbon lock-in. *Energy Policy*, 28(12), 817–830.
- Van den Berg, M. (2023). *De beleidsbubbel: en hoe we die liefdevol leeg laten lopen*. Leiden: Democratie in uitvoering.
- Van der Hel, S., Nabielek, P., Swinkels, S. & Verwoerd, L. (2026). *Werken aan Transformatie: Reflectie op het Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Meer, T. (2024). *Waardenloze politiek: Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Querido.
- Van der Meer, T., & Den Ridder J. (2025). *Factsheet Vertrouwen in de politiek*. Den Haag: Parlement en Wetenschap.
- Van Mierlo, B. (2024). *Reflexieve Monitoring in Actie: maatwerk voor leren en bijsturen in systeemverandering*. Themareeks Methoden en benaderingen in de beleidsevaluatie, Beleidsonderzoek online.
- Veld, R. J. in 't. (2010). *Knowledge Democracy: consequences for science, politics and media*. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.
- Verkerke, A. (2025) Supporting civil servants in navigating system transformation: A study into initiatives that help enhance transformative capacity. *Master thesis*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Verwoerd, L., Van der Hel, S. & Loudon, J. (2025). *Werken aan transformatie: reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verwoerd, L., & Kunseler, E. (2025). Lerend evalueren: een methode voor beleidsevaluatie van complexe veranderopgaven. *Themareeks Methoden en benaderingen in de beleidsevaluatie*. Beleidsonderzoek Online.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: Investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386–407.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. New York: Routledge.
- Wanzenböck, I., Wesseling, J. H., Frenken, K., Hekkert, M. P., & Weber, K. M. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space. *Science and public policy*, 47(4), 474–489.
- Weterings, A. & Verwoerd, L. (2020). *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- WKR (2025). *Vaart maken met visie. WKR-advies 005*. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.
- WRR (2025). *Deskundige overheid*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.