



HOOFDBOODSCHAPPEN UIT DE CASUS LOKALE WARMTETRANSITIE

De lerende evaluatie van het Klimaatbeleid in de praktijk

PBL/VU
24 oktober 2023

PBL

Colofon

Hoofdboodschappen uit de casus lokale warmtetransitie. De lerende evaluatie van het Klimaatbeleid in de praktijk.

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5289

Contact

LerendEvalueren@pbl.nl

Auteurs

Lisa Verwoerd, Lieselot Vandenbussche, Hidde Boonstra, Jennifer van Heusden, Caren Herbstritt

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Bart Wesselink die als extern inhoudelijk expert over de lokale warmtetransitie meedraaide in dit casusteam. Daarnaast bedanken we alle deelnemers aan het casusonderzoek, en de kritische vrienden en mede-veranderaars die de gesprekken tussen de deelnemers hebben verrijkt met hun ideeën en inzichten.

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: Verwoerd et al. (2023), Hoofdboodschappen uit de casus lokale warmtetransitie. De lerende evaluatie van het Klimaatbeleid in de praktijk, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Colofon	2
Contact	2
Auteurs	2
Met dank aan	2
Toegankelijkheid	2
In het kort	4
Zes signalen voor directeuren	6
Inleiding	7
Casus lokale warmtetransitie	7
Bouwstenen voor transformerend vermogen	11
Thema 1: Meer samenhang in het Rijksbeleid voor een geslaagde lokale warmtetransitie	12
Thema 2: Op flexibele wijze richting geven	15
Thema 3: Mét de samenleving een rechtvaardige lokale warmtetransitie realiseren	17
Thema 4: De lange termijn opgave in het vizier houden	20
Reflectie en vervolg	22

In het kort

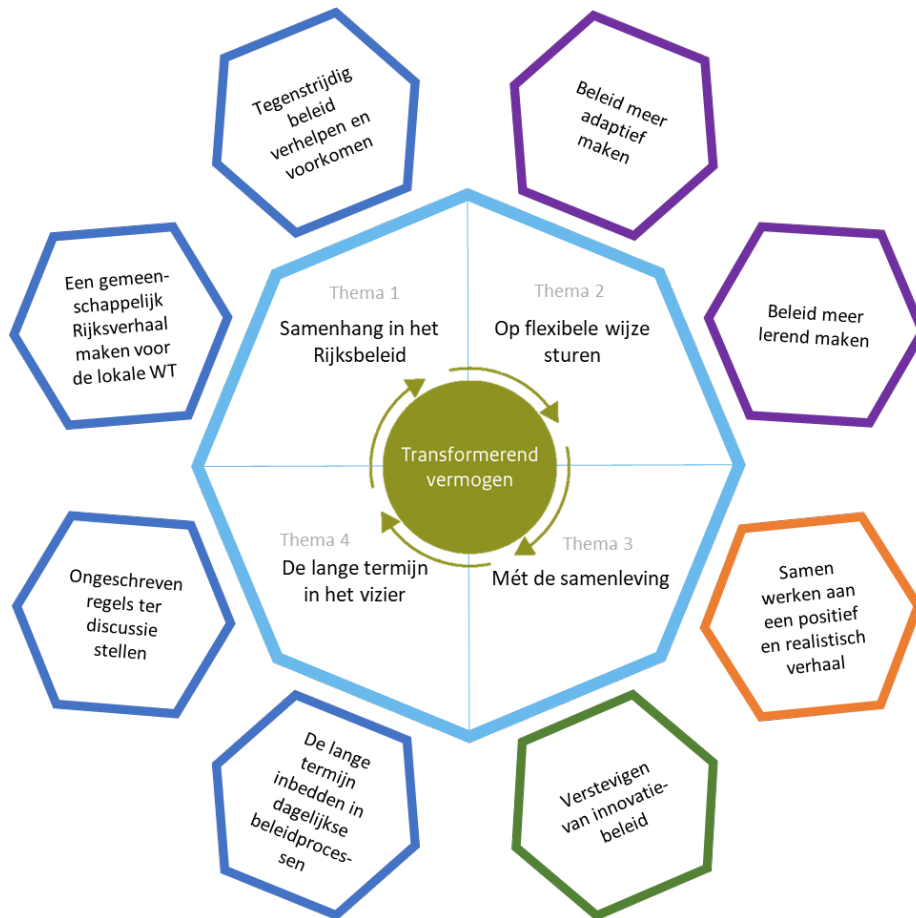
In het kader van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid (PBL/VU) is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd rondom het thema lokale warmtetransitie. Dat gaat over het verminderen van warmteverbruik door en de verduurzaming van de warmtevoorziening van woningen en wijken, gebouwen en de glastuinbouw. In drie werksessies met in totaal zeven Rijksambtenaren van vier ministeries (BZK, EZK, LNV en IenW) en verschillende professionals uit de praktijk is een gesprek gevoerd over het *transformerend vermogen* van de beleidsinzet en de governance - vanuit het Rijk - gericht op deze lokale warmtetransitie en hoe deze kan worden vergroot. Want, groot transformerend vermogen van het klimaatbeleidssysteem op Rijksniveau is een noodzakelijke eigenschap om klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen realiseren (zie ook www.pbl.nl/lekb).

Uit de werksessies komt naar voren dat de Rijksambtenaren die betrokken zijn bij de sturing van de lokale warmtetransitie voor zeer complexe uitdagingen staan. Zij zien vooral uitdagingen in de samenhang in het klimaatbeleid, rondom onzekerheden en het betrekken van de samenleving bij deze transitie. Bovendien ervaren zij hoge werk- en tijdsdruk waardoor het beperkt lukt om met deze uitdagingen aan de slag te gaan. Uit de gesprekken zijn vier centrale thema's gedestilleerd door PBL en VU Athena.

1. *Meer samenhang in het Rijksbeleid voor een geslaagde lokale warmtetransitie:* 'Hoe kunnen we zorgen voor meer samenhang en samenwerking in het Rijksbeleid voor de lokale warmtetransitie in een sectoraal ingericht beleidssysteem?'
2. *Op flexibele wijze richting geven:* 'Hoe kunnen we adaptief en flexibel beleid maken en uitvoeren, terwijl we richting en stabiliteit willen bieden aan de samenleving om hen zo te betrekken bij de energietransitie?'
3. *Met de samenleving richting een rechtvaardige lokale warmtetransitie:* 'Hoe nemen we de samenleving mee en stimuleren we eigenaarschap en betrokkenheid in de samenleving voor een rechtvaardige lokale warmtetransitie, terwijl het eerlijke verhaal is dat hun leefwereld ingrijpend kan veranderen en hun eigen oplossingen niet altijd afdoende zijn?'
4. *Lange termijn opgave in het vizier houden:* 'Hoe houden we de lange termijn klimaatopgave in het vizier, terwijl de politiek, media en sectorale focus de waan van de dag bepalen waardoor niet-urgente maar wel heel belangrijke taken blijven liggen?'

Stuk voor stuk zijn dit uitdagingen waarvoor het laveren is tussen meer of minder optimale keuzes en afwegingen in soms paradoxale situaties. En dat in een systeem dat beperkt is toegerust om over grenzen heen te werken en waar er de cultuur ook niet altijd naar is. Er is dan ook uitvoerig gesproken over welke acties en condities nodig zijn om deze uitdagingen aan te pakken. Uit de gesprekken over deze acties en condities heeft PBL/VU binnen deze vier thema's acht bouwstenen geïdentificeerd die meer grootschalige veranderingen in of aanvullingen aan het huidige beleid of beleidsproces formuleren die nodig zijn om het transformerend vermogen te versterken. Deze bouwstenen staan weergegeven in onderstaand figuur i.

Figuur i. De vier centrale uitdagingen voor Rijksambtenaren om te werken aan de lokale warmtetransitie, met acht bouwstenen om deze uitdaging aan te gaan.



De werksessies vormden een eerste gesprek over hoe het transformierend vermogen in het beleid kan worden versterkt. Hierin spelen de deelnemende Rijksambtenaren een belangrijke rol als ambassadeurs van transformierend vermogen, om hun omgeving mee te krijgen in hoe de transitie naar klimaatneutraliteit slimmer, sneller en effectiever kan worden gerealiseerd. Dit vergt toegesneden ambtelijk vakmanschap. Maar: dit kunnen zij niet alleen – ze hebben hun directies nodig om hen te (blijven) mandateren prioriteit te geven aan het leggen van verbinding, aan reflecteren en herijking, aan de praktijk in gaan en gesprekken te voeren. Kortom: om transformierend aan de slag te gaan, sturend op condities voor een succesvolle transitie, hebben zij actieve ondersteuning van hun leidinggevend en directeuren nodig. Wat zij hier precies voor nodig hebben staat toegelicht in het volgende hoofdstuk: Zes signalen voor directeuren.

Zes signalen voor directeuren

1. **Help Rijksambtenaren werken aan de samenhang in het beleid.** Aan de warmtetransitie wordt vanuit verschillende beleidsvelden gewerkt. Die velden hebben elkaar niet altijd goed in het vizier, terwijl beleid voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving misschien wel tegenstrijdig is of contraproductief kan uitwerken op beleid voor de warmtetransitie in bijvoorbeeld de glastuinbouw. Er is tijd en ruimte nodig om met aandacht samenhang en verbinding goed in beeld te krijgen en de verschillende belangen die spelen in de warmtetransitie. Daarbij gaat het om sectoren niet alleen aanspreken op hun eigen doelbereik, maar ook op het aandacht vestigen op congruentie van beleid met andere sectoren.
2. **Creëer en stimuleer structurele verbindingen tussen Rijksambtenaren onderling en met medeoverheden.** Voor het handelen in samenhang binnen het Klimaatbeleid is structurele reflectie en uitwisseling tussen Rijksambtenaren onderling en met medeoverheden essentieel, bijvoorbeeld door een langdurig interdepartementale structuur rondom de lokale warmtetransitie in te richten. Uitwisseling in een dergelijke structuur moet niet alleen gaan over samenhang over sectoren heen, maar ook over samenhang in beleidsinzet en governance, van het Rijk met deze van medeoverheden, en over samenhang met programma's (zoals NPLW).
3. **Maak het beleid meer lerend en adaptief.** Geef meer continue aandacht aan de vraag *waarom* beleid wel, niet goed of niet snel genoeg werkt, om de kern van het onderliggende probleem beter te begrijpen en zo meer gerichte en snellere bijsturing mogelijk te maken. Hiermee wordt voortschrijdend inzicht aangeboord. Tegelijkertijd blijft veel inherent onzeker. Maak de risico's en onzekerheden van bepaalde beleidskeuzes inzichtelijk, en moedig lef aan om te twijfelen en transparant te zijn hierover.
4. **Stimuleer het gesprek met de samenleving.** De warmtetransitie omvat meer dan technische-economische aspecten en kent een steeds belangrijkere sociale en juridische component. Zorg dat de samenleving tijdig wordt betrokken bij het ontwikkelen van het beleid en geef ambtenaren hiervoor mandaat en de juiste tools,. Denk bijvoorbeeld aan de NPE Energiedialoog die momenteel plaatsvindt. Sluit waar kan aan op bottom-up en lokale initiatieven maar neem regie en geef ook kaders ten aanzien van wat kan en niet kan in het kader van de warmtetransitie.
5. **Werk aan het normaliseren van voortschrijdend inzicht.** Maak de risico's van bepaalde beleidsinrichtingen inzichtelijk, en moedig lef aan om te twijfelen en transparant te zijn over keuzes en onzekerheden en tegenstrijdige of ineffectieve beleidsmaatregelen, en de tijd nemen om hier weloverwogen afwegingen in te maken. Dit vergt een andere ambtelijke en bestuurscultuur dan momenteel gewoon is.
6. **Stimuleer het vernieuwen van de ambtelijke - en bestuurscultuur.** Help ambtenaren om ongeschreven regels te expliciteren en ter discussie te stellen, bijvoorbeeld met behulp van coaching en intervisie. Denk bijvoorbeeld aan de druk van ad hoc taken, en tegelijkertijd de vraag om voldoende tijd en ruimte te krijgen voor gedegen input of analyses t.a.v. lang termijn vraagstukken. Wees kritisch op de eigen rol hierin, omdat managers en directeuren een belangrijke rol spelen in het bepalen en veranderen of ongewild in stand houden van ongeschreven regels.

Inleiding

Op verzoek van de ministeries van EZK, LNV, BZK en IenW voeren het PBL en VU Athena Instituut in 2023/2024 de [Lerende Evaluatie Klimaatbeleid](#), uit. De hoofdvraag in het verzoek is: “Zijn wij met de huidige beleidsinzet en de governance van het klimaatbeleid op de goede weg gezien de (aangescherpte) doelen van 2030 en de klimaatneutraliteit in 2050?” Om deze vraag te kunnen beantwoorden richt de lerende evaluatie zich op het evalueren en versterken van het *transformerend vermogen* van de beleidsinzet en de governance voor het klimaatbeleid. Hiertoe voeren PBL/VU verdiepend casusonderzoek uit. Deze korte notitie geeft een overzicht van de inzichten die zijn opgedaan in de casus lokale warmtetransitie.¹

De bevindingen uit deze verdiepende casus dienen als voorlopige tussenresultaten en moeten ook zo worden gelezen. Deze notitie dient om de bevindingen alvast op te tekenen en om collega-ambtenaren en de leden van hun verschillende beleidsdirecties hierover op de hoogte te stellen en hen hierin mee te nemen.²

Casus lokale warmtetransitie

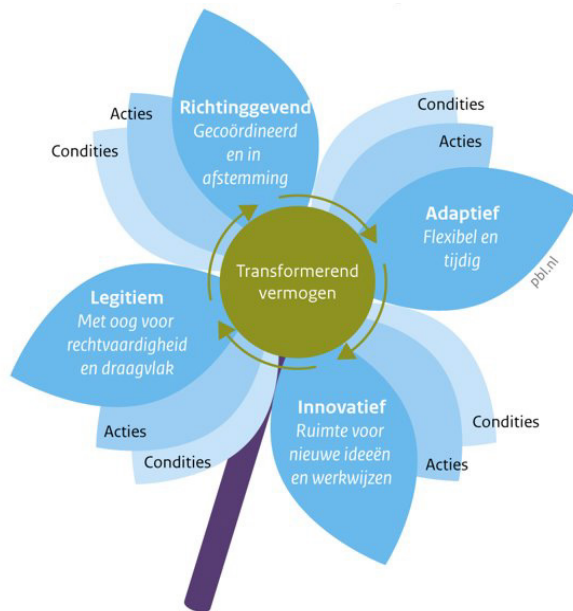
Het casusonderzoek omspant drie werksessies waar in totaal zeven rijksambtenaren (de kerngroep) van vier ministeries (EZK, BZK, LNV en IenW) wiens werk (op verschillende wijzen) raakt aan het sturen van de lokale warmtetransitie met elkaar in gesprek gingen over wat er nodig zou zijn om **het transformerend vermogen van de beleidsinzet en de governance te vergroten voor een geslaagde lokale warmtetransitie**. Zij werden tijdens de sessies ondersteund door externe professionals in het warmteveld. De warmtetransitie richt zich op de gebouwde omgeving inclusief bedrijventerreinen en de glastuinbouw. Het grootste deel van broeikasemissies in de sector gebouwde omgeving wordt veroorzaakt door de verbranding van fossiele energiebronnen (voornamelijk aardgas) voor verwarming en het gebruik van warm water in huishoudens, bedrijven en organisaties in de dienstensector. Het transitieproces in de sector vergt met name verandering van de vraag naar en bronnen voor warmte. De isolatie van gebouwen, het aanleggen van warmtenetten en elektrificatie van warmtevoorzieningen zijn de voornaamste paden die moeten worden bewandeld om deze transitie technisch mogelijk te maken. Naast technische innovatie vergt de transitie ook organisatorische en sociale innovatie aangezien een groot aantal actoren (waaronder burgers, woningeigenaren en huurders, gemeentes, (warmte- en uitvoerings-)bedrijven, financiers) actief moet bijdragen aan minder warmteverbruik en over moeten stappen naar een duurzame warmtevoorziening van woningen en wijken. Van de overheden op alle niveaus vraagt dit dan ook responsiviteit en aanpassingsvermogen in de beleidsinzet en governance voor de sector gebouwde omgeving en de raakvlakken met andere sectoren.

¹ Er worden in 2023 drie casusonderzoeken uitgevoerd: 1) *netcapaciteit* in maart/mei 2023, 2) *warmtetransitie* in mei/juni 2023 en 3) *sturen op randvoorwaarden in transities* in het najaar 2023. Daarnaast bestaat de LEKB uit diverse verkennende sectoranalyses. Deze analyses samen landen in het rapport *Aan de slag met transformerend vermogen* (PBL & VU), publicatiedatum 24 oktober 2023.

² Voor een beschrijving van de gehanteerde aanpak tijdens het casusonderzoek verwijzen we graag naar www.pbl.lekb/publicaties. Daar kunt u het Plan van Aanpak terugvinden.

Kader 1. Het evaluatiekader voor de lerende evaluatie van het Klimaatbeleid: transformerend vermogen.

Figuur 1.
De vier subvermogens van een transformerende overheid



De maatschappelijke opgave om klimaatneutraliteit in 2050 te bewerkstelligen vraagt om een grootschalige en radicale transformatie. Beleidsmakers zijn samen met bedrijven en maatschappelijke partners bezig om dit steeds verder vorm te geven. Omdat de praktijk van het klimaatbeleid nog beperkt is ingericht om de benodigde veranderingen te bewerkstelligen, is er behoefte aan reflectie op de ontwikkeling en uitvoering van het beleid tijdens de rit – om het klimaatbeleid steeds te blijven richten op het realiseren van een klimaat neutrale samenleving. Een lerende evaluatie zorgt voor die reflectie.

Op basis van wetenschappelijke literatuur is een [evaluatiekader](#) ontwikkeld en is transformerend vermogen geconceptualiseerd als bestaande uit vier kernkwaliteiten of 'subvermogens' van een transformerend beleidsarrangement (zie figuur 1) (Nabielek et al., 2023). De werkhypothese is dat deze vermogens in het klimaatbeleid in samenhang nodig zijn, wil dit beleid tijdig en rechtvaardig de nodige maatschappelijke veranderingen mogelijk maken.

1. **Richtinggevend vermogen:** Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de lange-termijn opgave en missie te definiëren en om leiderschap te nemen om beleidsprocessen vervolgens te coördineren en onderling te verbinden in het licht van deze ambities en doelen.
2. **Adaptief vermogen:** Het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, evenals op nieuwe inzichten en kansen, met steeds de lange-termijnopgave in het vizier.
3. **Systeeminnovatief vermogen:** Het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties, die relevant zijn voor de lange-termijn opgave, te koesteren en in stelling te brengen, en om creatieve en nieuwe wijzen van doen en denken uit de samenleving op te schalen en te institutionaliseren.

4. **Legitimerend vermogen:** Het vermogen om beleidsprocessen (proceslegitimiteit) en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die legitiem wordt gevonden door een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers), in het licht van de lange-termijnpoging.

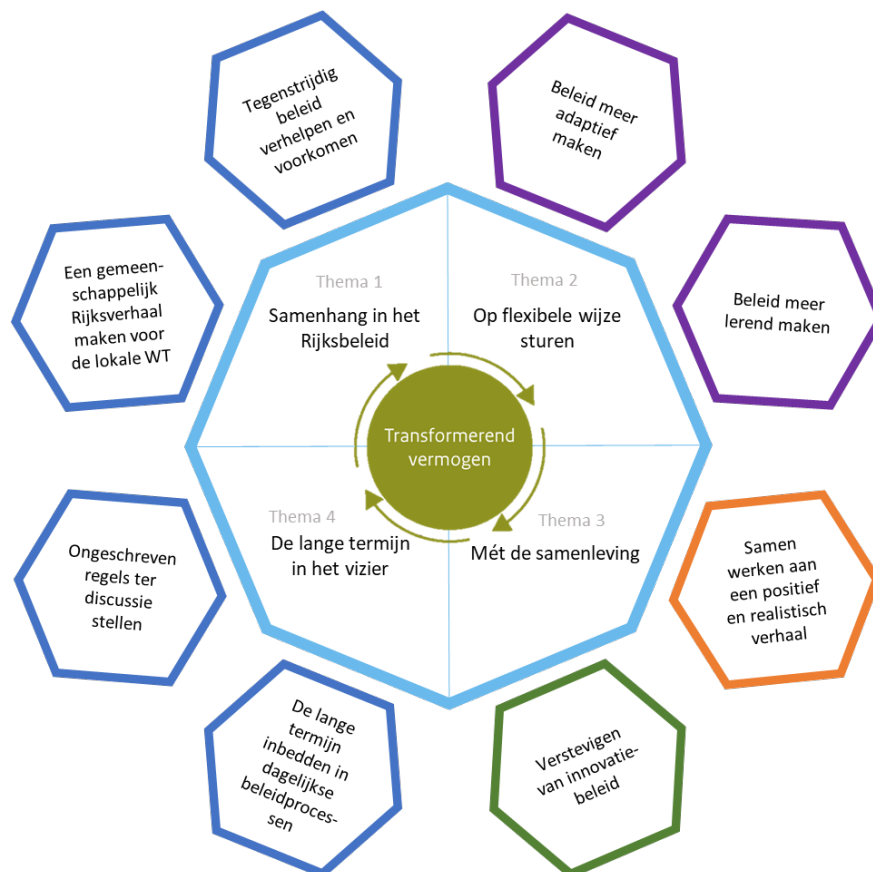
Deze kwaliteiten bieden aanknopingspunten waarop de huidige beleidsinzet en governance van het klimaatbeleid getoetst kan worden, en aanknopingspunten om het transformerend vermogen te versterken.

De focus van de werksessies lag op hoe het *transformerend vermogen* van de beleidsinzet en de governance kan worden vergroot om de lokale warmtetransitie te laten slagen. De nadruk lag daarbij primair op hoe het Rijk zichzelf organiseert, c.q. de interne organisatie en processen, met het oog op het realiseren en versnellen van de warmtetransitie. Tegelijkertijd (en onvermijdelijk) is er in de sessies ook geregeld gesproken over de mate waarin concrete beleidsinstrumenten of beleidspakketten gericht op de warmtetransitie eigenlijk bijdragen aan dit transformerend vermogen (zie Kader 1). Dit toont de verwevenheid van de procesmatige kant van ‘sturen’ op een geslaagde warmtetransitie met de beleidsinhoudelijke keuzes daarbij. Die verwevenheid wordt ook zichtbaar in de geformuleerde bouwstenen.

Bouwstenen voor transformerend vermogen

Tijdens de werksessies zijn de leden van de kerngroep onderling en met externe professionals in het warmteveld in gesprek gegaan over wat er nodig zou zijn om **het transformerend vermogen van de beleidsinzet en de governance te vergroten voor een geslaagde lokale warmtetransitie**. De vier subvermogens van transformerend vermogen (zie Kader 1 op pagina 9) zijn daarbij gebruikt als ‘brillen’ om te kijken naar waar er knelpunten of juist kansen liggen in het huidige beleid. Uit de gesprekken hebben PBL en VU Athena vier thema’s gedestilleerd.

Figuur 2.
Bouwstenen per centraal thema.



De vier centrale thema's die zijn besproken tijdens de werksessies en de bouwstenen (gekleurde hexagonalen) die voor elk thema zijn bedacht. De kleuren van de bouwstenen geven aan bij welk subvermogen deze bouwsteen hoort. Blauw = richtinggevend vermogen; paars = adaptief vermogen; oranje = legitimerend vermogen; groen = systeeminnovatief vermogen.

Voor elk van de thema's is door de deelnemers bedacht welke 'bouwstenen' er nodig zijn om de subvermogens te versterken. Een bouwsteen is een meer grootschalige verandering in of toevoeging aan het huidige doen en organiseren van de Rijksoverheid (al dan niet met andere actoren). In totaal zijn er acht bouwstenen bedacht (Figuur 2). Per bouwsteen is daarbij gesproken over wat mogelijke kansrijke acties zijn om deze bouwstenen daadwerkelijk te realiseren. In de volgende paragrafen bespreken we elk thema, de bijbehorende bouwstenen, en de kansrijke acties.

Thema 1: Meer samenhang in het Rijksbeleid voor een geslaagde lokale warmtetransitie

Tijdens de werksessies kwam geregeld ter sprake dat – ondanks dat er al veel gebeurt op dit terrein – er behoefte is aan meer samenhang creëren in het beleid gericht op de lokale warmtetransitie. Ambtenaren geven aan dat er meer en blijvend gezocht moet worden naar samenhang en gezamenlijkheid over de sectoren heen. Hierbij is het belangrijk dat er een gedeeld verhaal wordt ontwikkeld, indien van toepassing ook met directies en departementen, en RVO. Tegenstrijdige beelden over de lokale warmtetransitie en oplossingsrichtingen worden nu soms onvoldoende aangekaart. De sterke focus op de eigen sectorale en directie taken maken het lastig om over deze grenzen heen te werken aan een gemeenschappelijk doel. Het wordt bovendien belangrijk gevonden om een samenhangend en reëel verhaal uit te kunnen dragen aan de samenleving.

Dit thema gaat over de wens om *meer opgavegericht* en *gecoördineerd* samen te werken op Rijksniveau in een sectoraal ingericht klimaatbeleid waarin grote druk ligt op de voortgang van sectorale doelen. Dit thema hangt samen met *richtinggevend vermogen*. De overkoepelende leervraag van dit thema is:

‘Hoe kunnen we zorgen voor meer samenhang en samenwerking in het Rijksbeleid voor de lokale warmtetransitie in een sectoraal ingericht beleidssysteem?’

Er is van alles in beweging om te werken aan deze samenhang in beleid. Denk aan het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) waarvoor EZK-directies samenwerken, of het recentelijk gepubliceerde concept Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) waarvoor diverse departementen structureel overleggen om te komen tot deze visie voor het toekomstige energiesysteem, waaronder een visie op de lokale warmtetransitie tot 2050. In relatie tot de glastuinbouw zijn de Regionale Energie Strategieën (RES'en) en regionale warmtevisies van belang evenals (in de relevante provincies) de provinciale programma's landelijk gebied (PPLG). Het zwaartepunt op het thema warmtetransitie ligt bij EZK en BZK, maar er is behoefte om de samenhang met de beleidsinzet van andere relevante departementen beter te borgen. Een gezamenlijk gevoeld eigenaarschap en elkaar verder willen helpen is daarbij de wens, in plaats van vooral proberen elkaar niet in de weg te zitten.

Daarnaast circuleren soms tegenstrijdige beelden. Dat geldt bijvoorbeeld over de rol van de hybride warmtepomp met groen gas: volgens sommigen wordt de hybride warmtepomp 'alleen in uitzonderlijke gevallen' beschouwd als een eindoplossing voor de lokale warmtetransitie' terwijl de hybride warmtepomp door anderen beschouwd wordt als een geschikte 'non lock-in tussenoplossing', die waarschijnlijk in veel gevallen ook het goedkoopste alternatief is en daarom een mogelijke eindoplossing. Dit illustreert hoe in sommige gevallen een gedeeld narratief op Rijksniveau ontbreekt. Dat zit de wijkaanpak in de weg, omdat dergelijke uiteenlopende beelden verwarring scheppen bij inwoners en bedrijven.

Bouwsteen i: Een gemeenschappelijk Rijksverhaal voor de lokale warmtetransitie

Volgens de deelnemers is het nodig om een proces in te richten om vanuit verschillende departementen (en directies) met elkaar regelmatig het gesprek te voeren over hoe er vanuit deze verschillende hoeken wordt gewerkt aan de lokale warmtetransitie, om zo tot een doorleefd en gezamenlijk uit te dragen verhaal te komen. Voor de warmtetransitie ligt het zwaartepunt bij BZK en EZK, maar de warmtetransitie raakt ook aan andere thema's. De nadruk van deze bouwsteen ligt op het *proces*, dus op het interdepartementaal 'werken aan' met het congruente en gedeelde verhaal als eindresultaat. Er is behoefte aan meer georganiseerde gesprekken waar tegenstrijdigheden kunnen worden gesignaleerd. De afbakening van wat de warmtetransitie behelst is idealiter ook onderdeel van dit gesprek. Hoe zit het bijvoorbeeld met thema's zoals de circulaire economie, koelte in relatie tot de warmtetransitie, het wegvallen van WKK's voor elektriciteits(piek)productie, of de verduurzaming van de gebouwde omgeving?

De uitkomsten van dit proces zijn meer kennis over en begrip van waar en hoe er wordt gewerkt aan de lokale warmtetransitie, een steviger netwerk binnen het Rijk rondom dit thema en daardoor uiteindelijk meer samenhang. Maar dus ook een gemeenschappelijk verhaal dat uit kan worden gedragen aan de samenleving, dat duidelijke en concrete kaders biedt aan gemeenten om de lokale warmtetransitie vorm te geven, rekening houdend met oplossingen die gebiedsgebonden zijn, en

de beschikbaarheid van materialen en arbeidskrachten. Door het schrijven van het NPE is dit gesprek tussen bepaalde collega's wel op gang gekomen, maar een bredere en structurelere samenwerking zou beter zijn.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Een werkgroep op initiatief van EZK en/of BZK – Een interdepartementale werkgroep waarin structureel interdepartementaal overleg plaatsvindt over een gedeelde inhoud (de lokale warmtetransitie, dus breder dan de gebouwde omgeving) wordt als kansrijk gezien. Zo'n werkgroep heeft mandaat om te werken aan een congruent en gedeeld verhaal, en dat uit te dragen en verspreiden binnen het Rijk. Idealiter neemt een directie die beleidsverantwoordelijkheid draagt voor de warmtetransitie het voortouw voor het organiseren van deze werkgroep. Geschikte directies zijn mogelijk Bouwen en Energie van BZK (verantwoordelijk voor de verduurzaming gebouwde omgeving), of de directie Strategie Energiesysteem van EZK, van waaruit wordt gewerkt aan een integrale visie op het energiesysteem. Alle departementen die zich bezighouden met dit thema nemen uiteindelijk deel, en in het bijzonder wordt Financiën genoemd als onmisbare – maar tot nu toe in de praktijk slecht bereikbare – gesprekspartner.

Een interdepartementaal congres lokale warmtetransitie – Een taak voor deze werkgroep kan ook zijn om een interdepartementaal congres over de lokale warmtetransitie te organiseren om op deze wijze samen te werken aan het gedeelde verhaal, de kennisopbouw en het creëren van een interdepartementaal netwerk.³ Idealiter zijn managers en directeuren nauw betrokken bij de inhoud van dit congres om te zorgen dat de inzichten hieruit beklijven en navolging krijgen.

Bouwsteen ii: Tegenstrijdig beleid identificeren, verhelpen en voorkomen

Om de lokale warmtetransitie (of überhaupt de energietransitie) te doen slagen moet het beleid vanuit de verschillende departementen en directies elkaar versterken. Maar het contact is er tussen sommige afdelingen te weinig (terwijl de samenwerking in het licht van het NPE een duidelijke meerwaarde toont). Zo is het bijvoorbeeld nodig dat Financiën meedenkt over een afbouw van het degressieve belastingtarief op energie, of überhaupt over fiscale maatregelen ten behoeve van de lokale warmtetransitie, maar dit gesprek komt niet van de grond. Of het is nodig dat er nog sterker de verbinding wordt gelegd tussen de glastuinbouw en de duurzame warmteoplossingen die daar liggen, en de gebouwde omgeving. Er is dus behoefte aan elkaar beter kunnen vinden en samenwerken om meer samenhang te creëren t.a.v. de aanpak van de warmtetransitie.

Een tweede bouwsteen om de samenhang in het beleid te vergroten gaat dus over zorgen dat beleid – vanuit verschillende departementen – elkaar versterkt en dezelfde richting op wijst. En elkaar dus niet tegenwerkt in de uitvoering. Hiervoor is het nodig dat 'contraproductief' beleid of incongruente beleidsmaatregelen (of beleid dat voorheen mogelijk productief was, maar in het licht van nieuwe inzichten en kennis niet meer) tijdig wordt geïdentificeerd, en aangepast of afgebouwd. Hieronder vallen ook bijvoorbeeld subsidies voor fossiele brandstoffen.

³ Tijdens de werksessies kwam het Congres Regionale Energie en Lokale Warmte vanuit het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) en Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) op 1 november 2023 overigens niet ter sprake. Mede omdat dit congres is gericht op een bredere set aan actoren, terwijl hoe het in deze casus is bedoeld gaat over het versterken van interdepartementale samenwerking op dit thema.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Zorgen voor overzicht – In de eerste plaats is het wenselijk om actiever het lopende beleid rondom de warmtetransitie in kaart te brengen zodat het beleid meer op systeemniveau inzichtelijk wordt. Dit gebeurt momenteel in brede zin voor klimaat met de Work Flow Tool die door RVO wordt ontwikkeld. Deze tool betreft een interne interdepartementale database met de stand van voortgang van beleidsmaatregelen die dient ter verantwoording aan de Tweede Kamer en de Europese Unie, maar ook om input te bieden voor de kwartaaloverleggen tussen de minister voor Klimaat & Energie en collega bewindspersonen. Idealiter wordt er een overzicht geboden en voorzien van een lijst contactpersonen met contactgegevens en met welke thema's zij zich bezig houden, zodat ambtenaren weten welke collega's waarover gaan en hoe zij hen kunnen bereiken. De idee is dat dit overzicht toegankelijk is voor alle directies. De hierboven genoemde werkgroep is een logische initiatiefnemer om een start te maken met dit overzicht. De werkgroep brengt in beeld en bediscussieert wat er waar zoal al gebeurt aan beleid (waar zijn al overleggen en werkgroepen, wie zijn daarover al met elkaar in gesprek, waar mist die uitwisseling), en identificeert waar er versterkte verbinding nodig is. Ook verhelpt zo'n werkgroep tegenstrijdigheden en werkt het aan een betere kennisinfrastructuur (zie ook thema 2). Dit zou dan tijdens een interdepartementaal congres verder kunnen worden voltooid, door samen verder in beeld te brengen wat tegenstrijdigheden zijn en deze ter discussie te stellen, en om met elkaar te bespreken of alle oplossingsrichtingen wel voldoende in beeld zijn.

Nieuw beleid toetsen – Aanvullend is het wenselijk om nieuwe plannen (instrumenten, regelingen) te toetsen aan bestaand instrumentarium én aan het gedeelde Rijksverhaal, om zo mogelijke tegenstrijdigheden na te lopen, en lopend beleid stop te zetten als dit niet langer effectief bijdraagt. Natuurlijk is er dan ook aandacht voor het toetsen van de uitvoerbaarheid van het beleid.

Staan beleid afbouwen – Daarnaast is het nodig dat bestaande tegenstrijdige regelingen, zoals lopende subsidies voor fossiele brandstoffen, worden afgebouwd.

Thema 2. Op flexibele wijze richting geven

Het klimaatbeleid is continu in beweging. Nieuwe inzichten en onvoorziene ontwikkelingen maken dat er behoefte is aan snel en accuraat kunnen reageren en hierop kunnen inspelen. Er is dus behoefte aan adaptief vermogen en flexibiliteit. Tegelijkertijd ervaren de deelnemers dat er vanuit het bedrijfsleven, industrie en inwoners, maar ook de decentrale overheden, naar hen wordt gekeken voor kaders, richting, stabiliteit en zekerheid in de warmtetransitie. Beleid komt in de regel met veel moeite tot stand, na allerlei gesprekken, afstemmingsmomenten en onderhandelingen. Het is dan vaak niet wenselijk om, wanneer dat beleid eindelijk is ingezet, hier weer wijzigingen in aan te brengen. Een voorbeeld is de wijkaanpak die 'eindelijk' van de grond komt, maar waarover ook geluiden klinken dat het niet goed of niet snel genoeg gaat, en dat het anders moet. Dit creëert in diezelfde wijken onrust en onduidelijkheid, die de betrokkenheid van inwoners en hun bereidheid tot meedoen aan de warmte- en energietransitie niet ten goede komt. Volgens het theoretisch kader voor transformerend vermogen (pagina 8), beschrijft dit thema een spanning tussen *richtinggevend vermogen* en *legitimerend vermogen* enerzijds, en *adaptief vermogen* anderzijds. De overkoepelende leer-vraag van thema 2 is:

'Hoe kunnen we adaptief en flexibel beleid maken en uitvoeren, terwijl we richting en stabiliteit willen bieden aan de samenleving om hen zo te betrekken bij de energietransitie?'

Onderdeel van dit thema is ook het uitblijven of uitstellen van scherpe keuzes uit zorg voor maatschappelijke weerstand. De deelnemers zien politieke voorzichtigheid. Hierdoor lopen er soms dubbele sporen in het beleid, omdat er meerdere opties open worden gehouden. Meer duidelijkheid over, bijvoorbeeld, welke industrie de overheid waar wil hebben in 2050 en hoeveel waterstof daar dan voor nodig is, is wenselijk om duidelijkheid en perspectief te kunnen bieden aan bedrijven. Medialogica en de recente geschiedenis – denk de toeslagenaffaire, Groningen – hebben invloed op de politieke voorzichtigheid, in de zin dat er extra behoudend wordt gehandeld om fouten te voorkomen en om niet het risico te lopen als een ‘onbetrouwbare’ overheid te worden bestempeld.

Bouwsteen iii: Beleid meer adaptief maken

De eerste bouwsteen bij dit thema gaat over het beleid meer adaptief maken. Op hoger abstractieniveau is het beleid al adaptief. Zo zijn er duidelijke vaste beleidsmomenten voor herijking van het Klimaatplan. Daarnaast wordt de SDE++ regeling aangehaald als goed voorbeeld, omdat deze vaak wordt aangepast en duidelijk is op welke manier. Het NPE wordt iedere 5 jaar volledig herijkt, en tussen deze vijfjaarlijkse herziening door wordt het NPE geüpdatet voor tussentijdse bijsturing (de eerste update wordt verwacht in 2026).

Essentieel voor adaptief beleid is dat beleid maken op basis van voortschrijdend inzicht geaccepteerd wordt; dat dus wordt uitgedragen dat keuzes worden gemaakt op basis van de op dit moment best beschikbare kennis en mogelijkheden, en dat bijsturing niet alleen vanzelfsprekend is maar een inherent onderdeel van een gezamenlijk zoekproces. Dit betekent ook dat tegenvallende resultaten niet als ‘mislukkingen’ of ‘gefaald beleid’ worden gezien, maar als nuttige lessen voor toekomstig beleid.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Interdepartementaal momenten inbouwen voor herijking van beleid – Het zou nuttig zijn om tussentijds herijkingen van beleid in te bouwen, geïnformeerd door kortere (en betere) feedbackloops uit de praktijk om zo vinger aan de pols te houden. In principe zou zo’n herijking op ambtelijk niveau kunnen worden besloten. Het NPE wordt gezien als een goed voorbeeld van een proces dat helpt om interdepartementaal te reflecteren op de werking en samenhang van het beleid. Verderom zou hier dus op kunnen worden doorgepakt. Maar, er moet dan ook worden geïnvesteerd in het betrekken van de praktijk (in ieder geval uitvoeringsorganisaties en gemeenten).

Risicomanagement en -acceptatie politiek maken en vastleggen – Om te kunnen werken op basis van voortschrijdend inzicht is het nodig dat de risico’s (en de tijdsspanne) van bepaalde beleidsrichtingen in beeld worden gebracht en dat deze worden geaccepteerd, en er dus steun kan worden verworven om die richting in te slaan. Dit vraagt lef, om in het openbaar risico-afwegingen en keuzes te maken, transparant te zijn over onzekerheden. Dit vergt een andere bestuurscultuur dan op dit moment gebruikelijk lijkt, waar het juist de ongeschreven regel is om ten alle tijden (ogenschijnlijke) rust te bewaken op een dossier.

Bouwsteen iv: Beleid meer lerend maken

De tweede bouwsteen bij dit thema gaat over het beleid meer ‘lerend’ maken, dat wil zeggen: zorgen dat er goede feedbackloops zijn georganiseerd om beschikbare informatie en kennis over de werking en resultaten van het beleid uit de praktijk te vergaren. Zo’n informatie- en kennisinfrastructuur draagt ook bij aan een meer gedeelde ‘feitenbasis’ op Rijksniveau, bijdragend aan thema

1 (meer samenhang in het beleid). Er worden op dit moment tal van zaken gemonitord (denk aan het Klimaat Dashboard, en monitoring op instrument niveau en de KEV die sectorale voortgang in beeld brengt) maar dat geeft lang niet altijd direct handvatten voor actie. Wat ontbreekt is meer inzicht in *waarom* beleid wel of niet werkt. Die kennis is nodig om te bepalen in welke richting er wordt bijgestuurd. Nu, zo ervaren de deelnemers, wordt er geregeld beleid bij ontwikkeld t.b.v. niet bereikte of aanscherpte doelen, terwijl er eigenlijk onvoldoende is stilgestaan bij deze waarom-vraag. Het 'lerende' aspect verdient aandacht

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Inrichten van informatie- en kennisinfrastructuur – om te kunnen monitoren hoe het beleid uitwerkt in de praktijk en *waarom* het wel of niet werkt zoals verwacht. Het maken van de IBO wordt hier geregeld aangehaald als voorbeeld van hoe het *niet* moet. Dit is ervaren als een on-transparante snelkookpan waardoor er te weinig tijd was om goed na te denken over waarom de cijfers in de KEV lager uitvielen dan verwacht en tot een goede analyse te komen over aan welke knoppen moeten worden gedraaid. Nu lijkt er in een snelkookpan beleid bij bedacht, of als uitkomst van on-transparante onderhandelingen tussen afdelingen, en is het niet duidelijk of dit beleid wel de focus legt op de juiste punten. Een verbeterde informatie- en kennisinfrastructuur kan ook bijdragen aan het samenbrengen van kennis die nu vaak versnipperd is over instanties en instituten.

Onderdeel van een verbeterde informatie- en kennisinfrastructuur is ook feedbackloops met de praktijk organiseren, dus de boer op gaan om gesprekken te voeren om beter zicht te krijgen op de uitvoering en uitwerking van beleid in de praktijk. Hier hoort ook het bieden van nazorg bij: het volgen van de uitwerking van ingezet beleid (instrumenten of regelingen) in de uitvoering, hier monitoring voor inrichten, zodat er sturingsinformatie wordt opgedaan om bij te kunnen sturen. Om beleid meer lerend te maken, is er bovendien meer tijd nodig dan nu vaak beschikbaar is om tot een goede analyse te kunnen komen over wat waar (niet) werkt en waarom.

Thema 3: Mét de samenleving een rechtvaardige lokale warmtetransitie realiseren

Tijdens de sessies kwam duidelijk de noodzaak naar voren om de samenleving – industrie, het bedrijfsleven en inwoners – goed mee te krijgen in een geslaagde en rechtvaardige lokale warmtetransitie. Het perspectief van de deelnemers is dat de energietransitie (en daarmee dus de warmtetransitie) iets is dat samen met de samenleving tot stand moet komen, en dat de betrokkenheid en het eigenaarschap van de daartoe behorende actorgroepen cruciaal is. Deze betrokkenheid en eigenaarschap stimuleren wordt als een lastige kwestie ervaren omdat de 'eerlijke' boodschap is dat we van goedkoop gas naar vaak (tijdelijk) duurder alternatieven moeten waar bedrijven en burgers iets op zullen inleveren, bijvoorbeeld in termen van gedeerde inkomsten, grotere uitgaven of verminderd of andere comfort. Bovendien kan niet iedereen zich dat zomaar veroorloven.

Een gangbare manier om hiermee om te gaan die veelvuldig terugkomt is door bottom-up initiatieven aan te moedigen en zo oplossingen voor de warmtetransitie uit de samenleving zelf te laten komen. Echter blijken die initiatieven lang niet altijd (kosten)effectief te zijn en valt de impact soms tegen. Het ontbreekt ambtenaren daarbij aan een duidelijk afwegingskader t.a.v. welke innovaties maximaal te faciliteren. Tegelijkertijd is het eigene aan innovatie dat er juist ruimte moet zijn om te experimenteren zonder zekerheid op succes. Er wordt in dit thema spanning ervaren tussen enerzijds richting geven en anderzijds ruimte laten aan de samenleving voor nieuwe ideeën en initiatieven. Volgens het evaluatiekader voor transformerend vermogen (zie pagina 9), beschrijft dit thema

een spanning tussen enerzijds het *richtinggevend vermogen*, en anderzijds *legitimerend vermogen* en het *systeeminnovatief vermogen* van het beleidsarrangement om de lange-termijn opgave van klimaatneutraliteit tijdig te realiseren. De overkoepelende leervraag voor thema 3 is:

‘Hoe nemen we de samenleving mee en stimuleren we eigenaarschap en betrokkenheid in de samenleving voor een rechtvaardige lokale warmtetransitie, terwijl het eerlijke verhaal is dat hun leefwereld ingrijpend kan veranderen en hun eigen oplossingen niet altijd afdoende zijn?’

In de gesprekken komt naar voren dat het noodzakelijk wordt gevonden om met de samenleving het gesprek te voeren over wat een rechtvaardige warmtetransitie behelst om een realistisch perspectief te kunnen schetsen, binnen de grenzen van wat echt mogelijk is. Zo wachten bijvoorbeeld sommige bedrijven op waterstof, maar waarschijnlijk krijgt slechts een beperkt aantal bedrijven hier toegang tot. Voor de glastuinbouw gaat gelden dat sommige regio's over zullen moeten gaan op een ander soort teelt, of dat bedrijven moeten stoppen of verplaatsen omdat er geen lokale duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn. Voor burgers betekent het dat er ontslagen kunnen vallen, dat bedrijven moeten verhuizen of dat nieuwe wijken vertraging oplopen. Het is essentieel om de samenleving tijdig hierin mee te nemen en integraal te kijken naar wat er nu en in de nabije toekomst gaat gebeuren. Het geplande burgerberaad over klimaatbeleid zou een logisch platform zijn om in ieder geval het gesprek met burgers te voeren, maar loopt mogelijk vertraging op met de val van het kabinet. Ook het Nationaal Klimaat Platform met als motto 'Versnellen en verbinden' zou een mogelijk passende plek zijn voor dit gesprek. Daarnaast is het van belang ook input op te halen vanuit lokale dialogen en de uitkomsten vanuit beide type gesprekken mee te nemen.

Wat volgens de deelnemers dit thema extra complex maakt, is dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de regie voor het realiseren van de warmtetransitie gebouwde omgeving bij de gemeenten ligt. Hier is een structuur al voor ingericht met het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW), met startanalyses en handreikingen, en een participatiecoalitie. Het is dus zoeken naar wat passende aanvullende acties zouden zijn voor het Rijk om de gemeenten beter te ondersteunen in hun regierol.

Onderdeel van dit thema zijn ook de gesprekken die gaan over het stimuleren van de betrokkenheid van de industrie bij de warmtetransitie, met in het bijzonder aandacht voor cluster 6 (de industriële bedrijven die verspreid zijn over Nederland en niet regionaal geconcentreerd zoals in clusters 1-5). Het Rijk geeft een richting aan door het ophaalrecht van warmte op te nemen in de Wet Collectieve Warmte, maar er is vooralsnog weinig incentive voor bedrijven. Eveneens geldt dit voor het betrekken van tuinders bij de warmtetransitie in de glastuinbouw, waar het de ambitie is om in 2040 al klimaatneutraal te zijn.

Bouwsteen v: Werken aan een positief en realistisch verhaal met én voor de samenleving

De eerste bouwsteen voor dit thema is gericht op het bieden een realistisch perspectief voor bedrijven en inwoners. Het gaat er daarbij volgens de deelnemers om het beleidsproces zo in te richten dat er samen met de samenleving gewerkt kan worden aan het verhaal over hoe de lokale warmtetransitie kan slagen, met oog voor rechtvaardigheid maar ook voor voortgang op de doelen. Een punt van aandacht is het raakvlak met het eerste thema, waarvoor eveneens behoefte is aan een gedeeld verhaal, op Rijksniveau. Hoe deze verhalen – die op Rijksniveau en het verhaal met en richting de samenleving over de lokale warmtetransitie – en de ontwikkeling daarvan elkaar gaan vinden, is omwille van tijdsgebrek niet nader uitgedacht tijdens de sessies van dit casusonderzoek.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Reframing van de huidige verhaallijn – Een kans die hiervoor wordt gezien is een *reframing* van de huidige verhaallijn: het anders inkaderen van het wat en waarom van de warmtetransitie. De huidige verhaallijn lijkt vooral te benadrukken wat er de samenleving wordt ‘afgenomen’ of waar men mogelijk op moet ‘inleveren’, een weinig enthousiasmerend of stimulerend narratief. Het zou effectiever zijn om het belang van de warmtetransitie te koppelen aan maatschappelijke en gedeelde belangen die breder zijn dan klimaat alleen, en zo de samenleving meer deelgenoot te maken een gezamenlijk ambitie. Aanvullend kan het de belangstelling en betrokkenheid van actoren uit de samenleving vergroten door de beschikbaarheid van warmte te framen als een schaars goed. Vanuit de glastuinbouw is er de ervaring dat wanneer warmte als schaars goed wordt beschouwd, dit urgentie geeft en mensen om de tafel brengt om samen tot oplossingen te komen. Zo kan gezamenlijk worden gekeken naar waar lokaal warmte bespaard of extra opgewekt kan worden.

Gemeenten beter ondersteunen in hun regierol – De gemeenten staan aan de lat om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving verder te brengen. Zij hebben ook het meeste zicht op de lokale kansen en beperkingen. De gemeenten zouden ook de logische partij zijn om dialogen te organiseren met lokale partijen en actoren om te werken aan een positief en realistisch verhaal. Hierbij zou het Rijk aan kunnen schuiven om informatie te verstrekken én op te halen. Tegelijk leeft het gevoel dat het gemeenten (nog) niet voldoende lukt om voortgang te maken met de lokale warmtetransitie. Werkt de bedachte structuur wel, waar niet en waarom niet? Hier ligt een rol voor het Rijk om beter inzichtelijk te krijgen waar het Rijk gemeenten hier beter in kan ondersteunen. Middels het NPLW zou kunnen worden gesignaleerd waar het bijvoorbeeld knelt op vlak van capaciteit of uitvoeringskracht.

Het uitdragen van het verhaal op doelgroepgerichte wijze – Aanvullend wordt het als belangrijk en kansrijk gezien dat er vanuit het Rijk, al dan niet gezamenlijk of in ieder geval afgestemd met gemeenten, het positieve realistische verhaal uitgedragen wordt. Belangrijk is het hierbij om dit te doen op doelgroepgerichte wijze en dus overeenkomstig met de diversiteit aan doelgroepen, zoals verschillende bedrijven maar ook verschillen tussen inwoners (denk aan achtergrond, opleidingsniveaus, woonsituatie en lokale mogelijkheden omtrent de warmtetransitie, etc.).

Bouwsteen vi: Verstevingen van innovatiebeleid

De tweede bouwsteen raakt aan hoe de overheid systeeminnovatie in de samenleving kan stimuleren en kan opschalen om zo maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. Door bottom-up innovatie aan te moedigen kunnen oplossingsrichtingen goed aansluiten op de lokaal beschikbare kennis en expertise, en daarmee op de lokale situatie en wensen. De uitdaging die hier wordt ervaren is hoe een overheid kan onderscheiden op welke innovaties in te zetten; hoe bepaal je of kleine initiatieven voldoende impact zullen hebben? Welke innovaties hebben het grootste impactpotentieel? Bovendien is in het Klimaatakkoord afgesproken dat de regie hiervoor bij de gemeenten ligt.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Ontwikkeling van een afwegingskader voor maatschappelijke innovatie - Een afwegingskader dient om houvast te bieden voor keuzes over welke innovatieve initiatieven wel of niet ondersteund worden. Daarmee biedt het dus duidelijkheid aan zowel de beoordelaars, als burgers en organisaties die de initiatieven uitvoeren. Het is belangrijk dat er in dit kader aandacht is voor diversiteit in lokale energiesystemen. En: het betere is daarbij de vijand van het goede – het kan

altijd beter, maar de zoektocht daarnaar moet niet ten koste gaan van wat nu (op dit moment, en wellicht tijdelijk) een kansrijke innovatie is.

Goede voorbeelden voor het voetlicht brengen, voorlopers aanmoedigen – Het wordt daarbij belangrijk gevonden om succesvoorbeelden goed uit te lichten en *lessons learned* te delen. En om daarbij voorlopers te blijven aanmoedigen en na te denken over hoe hen (institutionele) experimenteerruimte kan worden geboden.

Bedrijven stimuleren een rol te spelen in de warmtetransitie – De (lokale) levering van restwarmte is een ‘license to operate’ voor bedrijven. Er ligt een kans in het aanspreken van bedrijven op hun ambitie om deze maatschappelijke licentie te behouden, en zo hun incentive voor een meer proactieve houding ten aanzien van restwarmte te versterken. Wat daarbij kan helpen is bedrijven aanmoedigen zelf een lange termijnvisie op te laten stellen ten aanzien hiervan.

Thema 4: De lange termijn opgave in het vizier houden

Tenslotte komt er uit de sessies een vierde tegenstelling naar boven, een die dwarsdoorsnijdend aan de andere thema’s is. Deze gaat over enerzijds lange termijn opgaves binnen de energietransitie (klimaatneutraal en 100% circulair) en wat daarvoor nodig en belangrijk is – in het vizier houden, terwijl anderzijds de korte termijn, snel voortgang boeken, en meer direct urgente taken met concrete output de agenda’s vullen. Ongeschreven regels voor wat het behelst om ‘goed’ je werk te doen als ambtenaar bepalen waarop er in het dagdagelijkse de focus ligt. Snel reageren op Kamervragen of op de media kan bijvoorbeeld rekenen op waardering en zichtbaarheid bij het MT. Met als gevolg dat de dagelijkse politiek en media in grote mate de waan van de dag in het ambtelijke bepalen. Taken met minder tastbare en direct zichtbare output – zoals nazorg, het voeren van meer interdepartementale gesprekken of de boer op gaan om feedback te vergaren over de uitwerking van beleid in de praktijk – vallen zo van de agenda. Er leeft onder de deelnemers ook wel verbazing over hoeveel tijd er wordt besteed aan bijvoorbeeld het beantwoorden van Kamervragen, het annoteren van Kamerbrieven, het reageren op moties, etc. Vragen die worden opgeworpen zijn of de huidige inrichting van de korte termijn wel in de juiste verhouding staat tot wat er op de lange termijn wordt beoogd, of de gangbare manieren van werken wel de juiste zijn, en of het niet slimmer en effectiever kan. Er is behoefte om met meer regelmaat te reflecteren op de dagelijkse gang van zaken. De overkoepelende leervraag van dit thema is:

‘Hoe houden we de lange termijn klimaatopgaves in het vizier, terwijl de politiek, media en sectorale focus de waan van de dag bepalen waardoor niet-urgente maar wel heel belangrijke taken blijven liggen?’

Het thema is dwarsdoorsnijdend, omdat de waan van de dag (of: de wijze waarop de korte termijn wordt ingevuld) bepaalt of en hoe er aan de andere thema’s gewerkt kan worden. Het bepaalt of er tijd en capaciteit is om aan de voorgenoemde bouwstenen en alle mogelijke acties die daarbij zijn bedacht voor de vorige drie thema’s te kunnen werken. Verandering teweeg brengen is tenslotte lastig wanneer de werkdruk heel hoog is en de agenda’s vol met andere taken die meer urgent worden gevonden en die bovendien op meer waardering kunnen rekenen. Daarnaast speelt ook dat er hoge druk ligt op het op kortere termijn zichtbaar maken van de werking van maatregelen t.a.v. CO₂-reductie – denk aan het isoleren met matige materialen - terwijl dat niet perse bijdraagt aan lange termijn doelen t.a.v. circulariteit in de energietransitie.

Bouwsteen vii: Blik op de lange termijn opgave inbedden in dagelijkse beleidsprocessen

De eerste bouwsteen speelt in op de behoefte om met meer regelmaat uit te zoomen en de eigen praktijk kritisch in ogenschouw te nemen. Daarbij kan dan meer vooruit worden gekeken, naar de lange termijn opgaves, en worden bediscussieerd of de korte termijn invulling hier wel passend bij is. Om te voorkomen dat zulke reflectiemomenten van de agenda afvallen, is het nodig dat ze ingebed zijn in de dagelijkse beleidsprocessen. Volgens de deelnemers ligt deze bouwsteen niet alleen bij hen, maar ook nadrukkelijk bij de MTs en directeuren.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Doorpakken en mogelijk uitbreiden van het NPE proces – zoals al eerder gesteld, wordt er meerwaarde gezien in het vasthouden van het interdepartementale overleg dat in gang is gezet voor de ontwikkeling van het NPE. Onderdeel van dit proces was de blik op de lange termijn richten; sowieso een eigenschap die de meer strategische directies meer vanzelfsprekend is toebedeeld.

Signaal afgeven aan management en directeuren – Het anders inrichten van de dagelijkse praktijk valt al snel buiten de invloedssfeer van de individuele ambtenaar. Zij hebben hun managers en directeuren nodig voor mandaat om hun dagelijkse taken anders in te richten. Een eerste stap hierin zou zijn de managers en directeuren nauwer te betrekken in het gesprek hierover en zo een belangrijk signaal af te geven.

Bouwsteen viii: Ongeschreven regels ter discussie stellen

De laatste bouwsteen raakt aan de cultuur van departementen en de ongeschreven regels die voorschrijven hoe er wordt gewerkt, waar er prioriteit aan wordt gegeven en wat wordt gewaardeerd. In de gesprekken kwamen tal van zulke impliciete en ongeschreven regels voorbij, zoals de minister de hand boven het hoofd houden, eigen sector/directie gaat voor, een besluit nemen kan pas na afstemmen met veel mensen, snel reageren op Kamervragen etc. zorgt voor zichtbaarheid en waardering, de rust bewaken op je dossier (geen fouten maken, niet escaleren) maakt je een goede werknemer. Deze regels maken het werken aan samenhang en over grenzen heen werken, en in het algemeen de dingen anders doen dan anders, niet altijd aantrekkelijk. Terwijl dit soms precies is wat nodig is om te werken aan de lange termijn klimaatopgave.

Wat zijn hiervoor kansrijke acties?

Coaching of intervisie organiseren – De blik naar binnen keren en interne ongeschreven regels expliciteren en ter discussie stellen kan worden geadresseerd door een externe coach te betrekken en/of intervisie te organiseren (bijvoorbeeld vanuit het BZK programma Grenzeloos Samenwerken waar ze zich hierin specialiseren). Ook hiervoor geldt dat betrokkenheid van managers en directeuren essentieel is, omdat zij een belangrijke rol spelen in het bepalen en veranderen van ongeschreven regels.

Reflectie en vervolg

De casus lokale warmtetransitie was de tweede casus van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid door PBL/VU. In drie sessies zijn knelpunten en kansen in de beleidsinzet en de governance voor de lokale warmtetransitie zoals gezien door de betrokken Rijksambtenaren naar voren gekomen. In deze notitie zijn deze door PBL en VU thematisch ingedeeld en gepresenteerd. Elk thema weerspiegelt een complexe tegenstelling waar deze ambtenaren mee te maken hebben. Er is uitgebreid gesproken over hoe deze tegenstellingen kunnen worden genavigeerd om zo het transformerend vermogen in het beleid te vergroten. Buiten kijf staat dat de rijksambtenaren die zich bezighouden met de lokale warmtetransitie voor een complexe en uitdagende opgave met uiteenlopende facetten staan. Het is een opgave waarvoor geen kant-en-klare oplossingen beschikbaar zijn, maar waarvoor het laveren is tussen meer of minder optimale keuzes en afwegingen. Dat vergt uitstekend ambtelijk vakmanschap. Om dit te doen floreren hebben zij hun managers en directeuren hard nodig.

Er ligt een uitdaging om het enthousiasme en de bevoegenheid uit de sessies vast te houden. Simpelweg het nadenken over, bespreken en formuleren met elkaar *hoe het klimaatbeleid rondom de lokale warmtetransitie meer transformerend kan worden gemaakt* vormt pas een begin van het ook daadwerkelijk doen. Zoals vaak het geval met workshops en bijeenkomsten kent de inhoud een zekere vluchtigheid – zodra we weer op kantoor zijn, gaan we door met doen hoe we de dingen altijd deden. Dus, hoewel de sessies hebben bijgedragen aan nuttige inzichten en het versterken van het onderlinge netwerk, zijn verdere resultaten nog relatief ongrijpbaar. De deelnemende Rijksambtenaren spelen in dit licht een belangrijke rol als veranderaars en ambassadeurs van transformerend vermogen, om hun omgeving te stimuleren en mee te krijgen in hoe de transitie naar klimaatneutraliteit slimmer, sneller en effectiever kan worden gerealiseerd.

Dit casuonderzoek en deze rapportage zijn onderdeel van het lopende onderzoek van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid. De inzichten zoals gepresenteerd in deze rapportage zullen, samen met de inzichten uit de andere cases, landen in een tussenrapportage van de LEKB die in het najaar uitkomt en die dienen als input voor de Klimaatnota. Zes signalen voor directeuren

Er is onder de deelnemers motivatie en bereidwilligheid om te werken aan het transformerend vermogen van de beleidsinzet en de governance - vanuit het Rijk - gericht op de lokale warmtetransitie, via de bouwstenen en acties die staan beschreven in deze notitie. Dit kunnen ze echter niet alleen: veel van deze zaken vallen buiten de invloedssfeer van de individuele ambtenaar. Randvoorwaarde is dat die stappen en acties goed worden verankerd in het dagelijks werk, er mandaat gegeven wordt en daarmee organisatievermogen en capaciteit om daadwerkelijk aan de slag te gaan. Bovenal is waardering en erkenning voor het uitvoeren van deze taken door de leiding nodig. Betrokkenheid en steun vanuit het management en directeuren is onmisbaar, omdat zij een grote rol spelen in uitdragen wat 'goed' ambtenaarschap is en welke taken daarmee prioriteit krijgen. Idealiter wordt op het hoogste niveau, tot aan de minister voor Klimaat en Energie, uitgedragen dat op ambtelijk niveau werken aan samenhang en verbinding, met de lange termijn in het vizier, cruciaal is voor transformerend vermogen.