



HOOFDBOODSCHAPPEN UIT DE CASUS NETCAPACITEIT

De lerende evaluatie van het klimaatbeleid in de praktijk

PBL/VU

1 augustus 2023



Colofon

Hoofdboodschappen uit de casus netcapaciteit. De lerende evaluatie van het klimaatbeleid in de praktijk

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5244

Contact

LerendEvalueren@pbl.nl

PBL/VU

Lisa Verwoerd, Hidde Boonstra, Jan Matthijsen, Lieselot Vandenbussche, Jennifer van Heusden

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan de deelnemers van het casusonderzoek, en de 'kritische vrienden' en 'mede-veranderaars' die de gesprekken tussen de casusdeelnemers hebben verrijkt.

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 netcapaciteit, 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.

Contents

In het kort	4
Inleiding	5
Bouwstenen voor transformerend vermogen	7
Thema 1: Samenhangend, afgestemd en stabiel beleid rondom netcapaciteit	8
Bouwsteen 1: Rijksbreed gedeelde visie op toekomstig elektriciteitsnetwerk	9
Bouwsteen 2: Gedragsverandering bij het Rijk	9
Thema 2: Voortgang maken in onzekerheid	10
Bouwsteen 3: Verbeterde kennisdeling tussen departementen	10
Bouwsteen 4: Beleid voeren op basis van voortschrijdend inzicht normaliseren	11
Thema 3: Samen met de maatschappij de energietransitie in	12
Bouwsteen 5: Eigenaarschap voor de energietransitie creëren in de maatschappij	13
Bouwsteen 6: Flexibel gebruik energie stimuleren in maatschappij	13
Reflectie en vervolg	15

In het kort

In het kader van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid (PBL/VU) is een verdiepend casuonderzoek uitgevoerd rondom het thema netcapaciteit. Rond de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk is sprake van een van de meest urgente en actuele knelpunten in de uitvoering van het klimaatbeleid. In drie werksessies met verschillende experts uit de praktijk en zeven sectorspecialisten van vier ministeries (EZK, BZK, LNV en IenW) is een gesprek gevoerd over het *transformerend vermogen* van het beleid rondom netcapaciteit en hoe dit kan worden vergroot. Want een groot transformerend vermogen van het klimaatbeleidsarrangement is een noodzakelijke eigenschap om klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen realiseren (zie ook www.pbl.nl/lekb).

Uit de werksessies komt een sterk beeld naar voren dat de rijksambtenaren die betrokken zijn bij de sturing van de energietransitie voor een hevig complexe en uitdagende opgave staan. Eén waarvoor geen optimale oplossingen beschikbaar zijn, maar waarvoor het laveren is tussen meer of minder optimale keuzes en afwegingen in soms paradoxale situaties en in een systeem dat niet altijd ondersteunend werkt. Dat vergt toegesneden ambtelijk vakmanschap. De discussies laten goed zien wat er verder voor nodig zou zijn om dit ambtelijk vakmanschap beter te ondersteunen en te doen floreren.

Dit zijn de centrale thema's die zijn besproken:

- **Gecoördineerd en afgestemd beleid rondom netcapaciteit:** *Hoe kunnen we meer samenhang organiseren binnen het beleid rondom netcapaciteit, terwijl het beleidsarrangement sectoraal en in gescheiden directies is georganiseerd?*
- **Voortgang maken in onzekerheid:** *Hoe kunnen we besluitvaardig en doelgericht handelen in de aanpak rondom het elektriciteitsnetwerk, terwijl we te maken hebben in een blijvend onzekere en turbulente context?*
- **De maatschappij deelgenoot maken van de energietransitie:** *Hoe krijgen we de industrie, het bedrijfsleven en de samenleving op een rechtvaardige manier mee in de transitie, terwijl het eerlijke verhaal is dat niet alles meer kan en dat vanzelfsprekendheden zullen veranderen?*

Voor elk van deze thema's is doordacht welke bouwstenen er nodig zijn om goed met deze vraagstukken om te gaan, en wat voor acties kunnen worden ondernomen om die bouwstenen te realiseren. De werksessies vormden een goed eerste gesprek hierover en dus over hoe het transformerend vermogen in het beleid kan worden versterkt. Hierin spelen de deelnemende Rijksambtenaren 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. 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 transformerend en faciliterend aan de slag te gaan, sturend op condities voor een succesvolle transitie. Welke condities daarvoor nodig zijn is in deze casus empirisch onderzocht.

Inleiding

Deze korte notitie geeft een overzicht van de inzichten die zijn opgedaan tijdens het eerste praktijkonderzoek in het kader van de [Lerende Evaluatie Klimaatbeleid](#), **casus netcapaciteit**. Vervolg op deze casus zijn de casussen *lokale warmtetransitie* en *sturen op randvoorwaarden voor transitie*. De bevindingen uit deze verdiepende casus dienen als *voorlopige tussen- en deelresultaten*¹ 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 netcapaciteit

Het casusonderzoek omspant drie werksessies met zeven casusdeelnemers. Dat zijn zeven rijksambtenaren van vier ministeries (EZK, BZK, LNV en IenW), met dossiers op het gebied van de elektriciteitsnetwerken en de (problemen rond) netcapaciteit. De capaciteit van het huidige elektriciteitsnetwerk vormt op verschillende manieren een urgent knelpunt bij de uitvoering van het klimaatbeleid. Elektrificatie van energetische processen in alle sectoren is een hoofdingrediënt voor een klimaatneutrale energievoorziening. Hierdoor zal de netcapaciteit in 2040 tenminste verdubbeld moeten zijn. Wat dit extra complex maakt is dat het aanbod en de vraag van duurzame elektriciteit een ander, meer en meer decentraal, karakter kent dan hoe het huidige netwerk is ingericht. Hiervoor zijn aanpassingen nodig van de inrichting en regels rond het netwerk. Hoe dat netwerk van de toekomst er dan precies uit zal moeten zien, is echter nu nog niet precies te zeggen. Ondertussen wordt van overheden gevraagd aan te geven hoe zij de schaarse netcapaciteit willen verdelen en tarifieren. Alle ontwikkelingen rondom netcapaciteit vragen veel flexibiliteit van de betrokkenen, zoals bedrijven, overheden, netbeheerders en burgers. Flexibiliteit in de vorm van aanpassingsvermogen rond de governance van een netwerk in transitie, en flexibiliteit in de omgang met gebruik en aanbod van elektriciteit. Hiervoor zullen zowel technische als organisatorische innovaties verder moeten worden ontwikkeld.

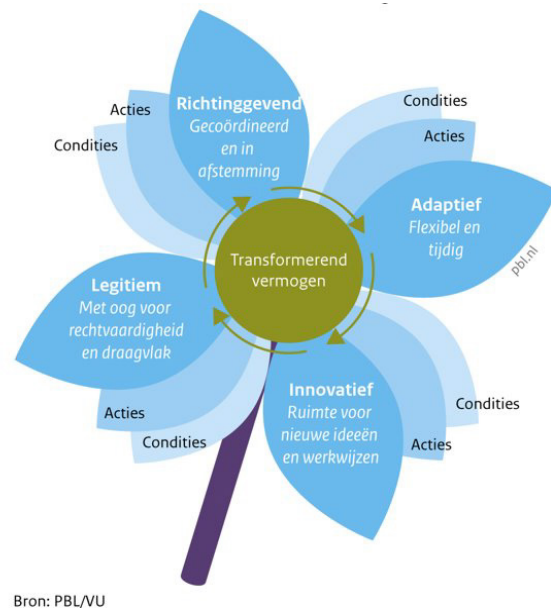
De focus van de werksessies lag op hoe het *transformerend vermogen* van het beleidsarrangement voor een toekomstbestendig elektriciteitsnetwerk kan worden vergroot en niet zozeer op het bediscussiëren of verder brengen van de technisch-inhoudelijke of organisatorische kwesties en het vinden van oplossingen daarvoor (zie onderstaand kader: **De lerende evaluatie van het klimaatbeleid richt zich op transformerend vermogen**).

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 transitie* in het najaar 2023. Daarnaast bestaat de LEKB uit diverse verkennende sectoranalyses.

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.

De lerende evaluatie van het klimaatbeleid richt zich op transformerend vermogen

De maatschappelijke opgave om klimaatneutraliteit in 2050 te bewerkstelligen vraagt om een grootschalige en radicale transformatie. Hiervoor zijn beleidsmakers 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.



Figuur 1. De vier kernvermogens van een transformerende overheid

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 het klimaatbeleid.

Op basis van wetenschappelijke literatuur is een [evaluatiekader](#)³ ontwikkeld en is transformerend vermogen geconceptualiseerd als bestaande uit vier kernkwaliteiten of ‘subvermogens’ van een transformerend beleidsarrangement (zie figuur 1). Volgens dit kader heeft zo’n beleidsarrangement *richtinggevend*, *adaptief*, *innovatief* en *legitimerend vermogen*. Deze kwaliteiten bieden aanknopingspunten waarop de huidige beleidsinzet en governance van het klimaatbeleid getoetst kan worden, en aanknopingspunten om het transformerend vermogen te versterken.

³ Klik hier om naar het working paper te gaan: [Working Paper: 'An Evaluation Framework for the Transformative Capacity of Dutch Climate Policy' | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

Bouwstenen voor transformerend vermogen

Tijdens de werksessies is gesproken over wat ervoor nodig zou zijn om het transformerend vermogen van het beleidsarrangement te vergroten voor een toekomstbestendig elektriciteitsnetwerk. De vier subvermogens (zie kader 1) werden daarbij gebruikt als ‘brillen’ om te kijken naar het huidige beleidsarrangement. Er werden verschillende uitdagende kwesties voor het beleid rondom netcapaciteit naar voren gebracht. Die zijn samengevat in drie centrale thema’s die zich verhouden tot de subvermogens van transformerend vermogen.

De thema’s zijn:

1. *Samenhangend, stabiel en afgestemd beleid rondom netcapaciteit (richtinggevend vermogen)*
2. *Voortgang maken in onzekerheid (adaptief vermogen)*
3. *Samen met de maatschappij de energietransitie in (legitimerend vermogen & systeem-innovatief vermogen)*

De thema’s zijn door de casusdeelnemers verder uitgewerkt en gezamenlijk zijn zes bouwstenen geformuleerd hoe het transformerend vermogen binnen deze thema’s kan worden vergroot en welke acties daarvoor nodig zijn.



Figuur 2. Zes bouwstenen om het transformerend vermogen rondom netcapaciteit te vergroten.

Thema 1: Samenhangend, afgestemd en stabiel beleid rondom netcapaciteit

De behoefte aan meer samenhangend klimaatbeleid is mogelijk het meest benoemde knelpunt door de casusdeelnemers. Dit knelpunt lijkt ook het moeilijkste op te lossen omdat het beleid sectoraal en in directies is georganiseerd en zij ook worden afgerekend op het halen van de sectorale doelen. Dit thema hangt sterk samen met *richtinggevend vermogen*: het vermogen van het beleidsarrangement om een lange termijn visie (zoals klimaatneutraal in 2050) centraal te stellen in het beleid, en het handelen van relevante stakeholders zo te coördineren dat ze naar deze lange termijn visie gaan (samen)werken. De centrale leervraag van dit thema was:

‘Hoe kunnen we meer samenhang organiseren binnen het beleid rondom netcapaciteit, terwijl het beleidsarrangement sectoraal en in directies is georganiseerd?’

Uit de verhalen van de casusdeelnemers blijkt dat er op dit moment hard wordt gewerkt aan het organiseren van samenhang in het klimaatbeleid rondom netcapaciteit. Er worden uitgebreide visies en prognoses geschreven, met name het Nationaal Programma Energie (NPE)⁴. Daarbij is er oog voor transitieprocessen in de onderliggende studie ‘Outlook energiesysteem 2050’⁵. Ook het toevoegen van de situatie op het laagspanningsnet als apart spoor aan het Landelijk Actieprogramma Netcongestie kan helpen om richting te geven.

De visievorming die plaatsvindt via het NPE is nog niet zover dat er sprake is van een door alle relevante actoren gedeeld en gedragen beeld van een toekomstbestendig elektriciteitsnetwerk en de route daar naartoe. De casusdeelnemers ervaren dat veel beleid niet dezelfde kant op wijst, of zelfs tegenstrijdig is. Vanuit andere ministeries wordt ook aangegeven dat er met individuen binnen EZK geschakeld kan worden, maar dat de interne consistentie niet altijd even sterk is. De een duwt op elektrificeren waar de ander zegt het net zit vol of we gaan nog niets aan de energierekening doen.

Uit de discussies komt herhaaldelijk naar voren dat er op Rijksniveau geen ‘gedeeld verhaal’ is. De wijze waarop het klimaatbeleid momenteel is ingericht verdeeld over sectoren werkt een ‘eigen-sector-eerst’ mentaliteit in de hand. Individuele sectoren worden aangespoord om elektrificatie te stimuleren als gevolg van hun sectorale CO₂-doelstelling vanuit het klimaatakkoord. Tegelijkertijd zal als gevolg van netcongestie niet alle beoogde elektrificatie kunnen worden gefaciliteerd. Daarnaast wordt de incentive om intersectoraal samen te werken beperkt als de bereikte CO₂-reductie vooral sectoraal wordt geteld. De sectorale insteek maakt het ook lastig om synergiën en trade-offs tussen doelen en beleid goed bij elkaar aan te kaarten en te agenderen. Zo is het voor LNV vooralsnog moeilijk om de afbouw van de WKK-flex functie in de glastuinbouw geagendeerd te krijgen bij EZK, terwijl deze afbouw belangrijke consequenties kan hebben voor de flexibiliteit van het netwerk.

⁴ Zie [Concept-Nationaal plan energiesysteem: Hoofddocument | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁵ Klik [hier](#) om naar het Outlook van het onafhankelijke Expertteam Energiesysteem (ETES) 2050 te gaan.

Bouwsteen 1: Rijksbreed gedeelde visie op toekomstig elektriciteitsnetwerk

Er is volgens de casusdeelnemers behoefte aan een gedeelde en gedragen visie, met aandacht voor hoe de duurzame elektriciteitsvraag- en aanbod zal worden verdeeld, en hoe daarin wordt geprioriteerd (en op basis waarvan). Zo'n visie dient ook om structurerende keuzes uit te kunnen leggen aan medeoverheden, het bedrijfsleven, industrie en de samenleving.



Wat is hiervoor nodig?

Een samenhangende compilatie van (deel)visies: Om deze visie werkbaar te maken is het noodzakelijk dat alle sectoren/departementen zich voldoende herkennen in de visie en hierover eigenaarschap voelen. Dat is geen sine cure, gegeven de grote diversiteit aan belangen die spelen en afwegingen die moeten worden gemaakt. Zo'n visie zal dan waarschijnlijk ook niet bestaan uit één lineair verhaal, maar eerder uit een complicatie van eerlijke verhalen over wat er waar en wanneer kan met betrekking tot de energietransitie, met ruimte voor diversiteit maar wél in samenhang.

Om een samenhangende visie in beeld te krijgen en om eigenaarschap over een visie te verbreden, vraagt dit van EZK en de andere ministeries dat ze met elkaar in gesprek gaan en ontvankelijk zijn voor signalen van alle directies die voor realisatie van hun opgaven te maken hebben met de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk.

Integraliteit versterken: Een visie dient om de samenhang in het klimaatbeleid te vergroten, en te zorgen dat de pijlen in het beleid allemaal dezelfde kant op wijzen, of elkaar tenminste niet tegenwerken. Tijdens de discussies kwamen diverse ideeën ter sprake om dit te doen, waaronder het inrichten van een interdepartementaal platform of tafel waar men sectorale synergiën en trade-offs tijdig kan aankaarten en agenderen bij elkaar. Door zo'n platform onderzoekend en verkennend in te steken kunnen sectoren aangehaakt blijven bij elkaars ontwikkelingen.

Bouwsteen 2: Gedragsverandering bij het Rijk

Om de samenhang in het beleid rondom netcapaciteit te vergroten, is er volgens de casusdeelnemers naast een visie, ook gedragsverandering nodig bij het Rijk. Namelijk van een 'eigen-sector-eerst' mentaliteit, naar een van partnerschap en solidariteit.

Wat is hiervoor nodig?

Ambtelijke samenwerkingsmechanismen: Volgens de casusdeelnemers is er behoefte aan samenwerkingsmechanismen die het ambtelijke contact verbeteren, en het vertrouwen en wederzijds begrip vergroot. Het eerder genoemde platform waar ambtenaren sectorale zorgen en belangen kunnen agenderen bij elkaar is hier eveneens een voorbeeld van.



Verbindende ambtenaren: Een gedragsverandering bij het Rijk is volgens de casusdeelnemers gebaat bij ambtenaren die zich comfortabel voelen met en mandaat hebben voor over grenzen heen werken en met het bieden van tegenspraak tegen gang van zaken. Werknemers die vernieuwing nastreven en fungeren als institutionele entrepreneurs.

Thema 2: Voortgang maken in onzekerheid

De context waarin het beleid moet worden gemaakt en uitgerold is blijvend onzeker en turbulent. Dit thema gaat dan ook over hoe toch voortgang kan worden geboekt, ondanks deze onzekere en turbulente context. Dit thema hangt sterk samen met *adaptief vermogen*: het vermogen van het beleidsarrangement om adequaat te reageren op contextuele veranderingen, zowel van buiten (maatschappelijk of politiek) als van binnen (nieuwe kennis, evaluatie), en het beleid bij te sturen in het licht van de lange termijn visie. De overkoepelende leervraag voor dit thema was:

‘Hoe kunnen we besluitvaardig en duidelijk handelen in de aanpak rondom het elektriciteitsnetwerk, terwijl we te maken hebben met een blijvend onzekere en turbulente context?’

Op macroniveau is er zeker aandacht voor adaptiviteit en bijsturen. Zo wordt de klimaatwet iedere vijf jaar herijkt, en er zijn verschillende manieren waarop het beleid reflectie uitnodigt, bijvoorbeeld door de ‘Outlook Energiesysteem 2050’, en ook via deze lerende evaluatie.

Uit de discussies in de werksessies blijkt dat sturen in onzekerheid zeer uitdagend wordt gevonden en zelfs ten dele lijkt te zorgen voor verlamming en uitstel van keuzes. Een van de verklaringen die hiervoor wordt aangedragen is dat de informatie en data uit de beleidspraktijk, om keuzes voor bijsturing te ondersteunen, beperkt beschikbaar zijn. En wel beschikbare sectorale informatie heeft niet altijd een vorm die bruikbaar is voor de beleidvorming rond netcapaciteit. Daarnaast ontwikkelt het veld zich snel: kennis van nu is ‘morgen’ achterhaald, mensen wisselen geregeld van plek en nemen hun kennis mee waardoor het moeilijk is om de kennisinfrastructuur goed en samenhangend in te richten.

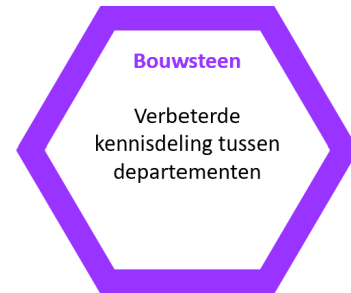
Wat ‘het sturen in onzekerheid’ verder bemoeilijkt volgens de casusdeelnemers, is een dominant behoudende cultuur in het netbeheer waardoor scherpe keuzes gericht op noodzakelijke veranderingen niet of moeilijk van de grond komen. Huidige benchmarking van netbeheerders maakt dat men behoudende keuzes maakt en risicomijdend werkt. Maar ook op politiek niveau is men behoudend, omdat men later niet op gedane uitspraken terug wil komen en als onbetrouwbaar of grillig worden bestempeld. Maar juist scherpe keuzes kunnen het beleid verder brengen, aldus de casusdeelnemers. Keuzes op basis van de kennis die er nú is, wetende dat niet alles zeker is en waarbij de minister dan soms juist ‘in de wind gezet wordt’ in plaats van daarbuiten gehouden. Ook lijkt er een spanning te bestaan tussen enerzijds de lange termijn opgave in het vizier houden en anderzijds de prioriteit van de korte termijn, meer directe urgente taken.

Bouwsteen 3: Verbeterde kennisdeling tussen departementen

Om de beleidskeuzes beter te informeren zodat kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, is er volgens de casusdeelnemers een verbeterde kennisdeling nodig tussen departementen.

Wat is hiervoor nodig?

Stabiele kennisrelaties: Meer stabiliteit creëren in de kennis (mensen) die je wilt behouden. Daarbij ook oog houden op de stabiliteit en duidelijkheid van processen en samenwerkingsmechanismen zodat ook nieuwe kennis kan landen in het beleid.



Korte lijnen naar praktijk: Deelnemers geven aan dat de lijnen van de ministeries naar 'achter het loket' van de netbeheerders soms wat lang zijn om zicht te krijgen op de praktijk.

Vraagarticulatie: Deelnemers van zowel EZK als andere ministeries geven aan dat het moeilijk is om de juiste persoon te pakken te krijgen om voorstellen of zorgen op iets meer informele manier voor te leggen. Een proces of ingang bij dit soort vragen zou nuttig zijn volgens deelnemers.

Bouwsteen 4: Beleid voeren op basis van voortschrijdend inzicht normaliseren

Volgens de casusdeelnemers worden er nu maar moeilijk scherpe keuzes in het beleid gemaakt uit angst dat deze later weer moeten worden bijgesteld, en dat hierop wordt afgerekend. Beleid voeren op basis van voortschrijdend inzicht betekent dat het als gegeven wordt beschouwd dat bijsturing nodig zal zijn en de onzekerheden worden erkent als inherent kenmerk van de opgave. Dat betekent dat er wel degelijk scherpe politieke keuzes worden gemaakt, maar dat er momenten zijn ingebouwd om beleid bij te sturen, omdat men zeker weet dat dit nodig zal zijn, en dat dit ook geaccepteerd is en dus niet leidt tot afrekenen.

Wat is hiervoor nodig?

'Scherpe randjes' behouden: De zorg in de politiek om de maatschappelijke reactie op besluiten die landen in beleidsvoorstellen leidt er (soms) toe dat ambtenaren de 'scherpe randjes' van deze besluiten afvlakken, voordat deze bij de politiek komen. Met als gevolg minder verregaand beleid met minder impact op de opgave. Er is een cultuuromslag nodig waar zorgen om (politieke) carrières het niet afleggen tegen slagvaardig beleid.



Maatschappelijk waardenverhaal inbedden: Zeker voor netbeheerders is er weinig ruimte voor het uitvoeren van beleid voeren op basis van voortschrijdend inzicht, omdat zij zijn gebonden aan strenge regels rond de investeringen en het principe van *first-come-first-served* bij aanvragen om te worden aangesloten op het elektriciteitsnetwerk. Formulering van een maatschappelijk waardenverhaal voor de keuzes van netbeheerders stelt hen in staat te differentiëren in wie wanneer wordt aangesloten en waar als eerste wordt geïnvesteerd in het netwerk. Dit maatschappelijk waardenverhaal zou kunnen landen in de provinciale Meerjaren Investeringsprogramma's Energie en Klimaat (pMIEKen) en is van belang bij prioriteringsvraagstukken op het laagspanningsnetwerk bijvoorbeeld voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving.

Thema 3: Samen met de maatschappij de energietransitie in

Om toe te kunnen werken naar een toekomstbestendig elektriciteitsnetwerk is het nodig om de industrie, bedrijfsleven en de samenleving aan boord te hebben van de energietransitie. Ook is het belangrijk hen mee te krijgen in gesprekken over het waarom van de energietransitie, en het hoe, waar en wanneer zij energie (en in het bijzonder elektriciteit) gebruiken. Dit thema gaat dus over het borgen van de legitimiteit (en raakt dus aan het *legitimerend vermogen*) van het beleid rondom het elektriciteitsnetwerk, wetende dat het een moeilijke boodschap is die we moeten verkondigen en dat deze op spanning staat met het draagvlak en eigenaarschap dat nodig is om de energietransitie te accelereren. Legitimerend vermogen houdt in dat de overheid samen met de maatschappij op rechtvaardige wijze betekenis en vorm geeft aan de energietransitie. De casusdeelnemers signaleren dat die maatschappelijke verankering van het beleid voor een toekomstbestendig elektriciteitsnetwerk nog onvoldoende aandacht krijgt, terwijl dit wel een voorwaarde is voor het borgen van de legitimiteit en rechtvaardigheid van het beleid. De overkoepelende leervraag voor dit thema was:

‘Hoe krijgen we de industrie, het bedrijfsleven en de samenleving rechtvaardig mee in de transitie, terwijl het eerlijke verhaal is dat niet alles meer kan en dat vanzelfsprekendheden zullen veranderen?’

De spanning van dit thema zit hem in dat de boodschap voor netcapaciteit lastig is om te verkondigen: het bevat een boodschap dat binnenkort mogelijk niet alles meer kan. Bijvoorbeeld dat het voor burgers niet meer mogelijk is om én de droger én de wasmachine én de vaatwasser aan te zetten op dagen dat het niet waait en bewolkt is; of mogelijk zelfs dat het voor bepaalde bedrijven niet meer aantrekkelijk zal zijn om zich te vestigen in Nederland. De casusdeelnemers geven aan dat dit stuk van het verhaal de maatschappelijke verankering bemoeilijkt. Aanvullend is er een risico op een onrechtvaardige verdeling; bijvoorbeeld de rijken kunnen straks wellicht accu's betalen en daarmee meer autonomie houden over wanneer en waarvoor ze elektriciteit gebruiken, terwijl armen dat niet kunnen.

Een manier om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren is door bottom-up innovatie vanuit de maatschappij te bevorderen. Dit kan het flexibel gebruik van elektriciteit een boost geven. Tegelijkertijd is het belangrijk om op systemische wijze te kijken naar innovaties en oplossingen – hoe tellen die op? Wat zijn daarbij trade-offs? Hier omtrent zijn er nog veel onduidelijkheden: wie staat aan de lat om innovatie te stimuleren en te helpen institutionaliseren (wie heeft mandaat)? Wat is de rol van het Rijk hierin? Zo raakt dit thema ook aan *systeem-innovatief vermogen*; het vermogen in het beleidsarrangement om de maatschappij (markt, industrie, burgers) aan te moedigen om nieuwe manieren te vinden om de lange termijn visie te realiseren.

Bouwsteen 5: Eigenaarschap voor de energietransitie creëren in de maatschappij

De maatschappij wordt deelgenoot wanneer zij eigenaarschap ervaren over de energietransitie.

Wat is hiervoor nodig?

Een concreet en verbeeldend verhaal – Er is behoefte aan een ongepolijst ‘goed verhaal’ vanuit het Rijk om de maatschappij aan boord te krijgen/hebben en om een gedragsverandering te stimuleren: een andere kijk op, en ander gebruik van elektriciteit. Dat verhaal is idealiter doelgroepgericht en op maat. Het brengt duidelijk over wat ander (flexibel) gebruik van elektriciteit burgers en bedrijven biedt. Dus ‘wat brengt het’ in plaats van ‘wat wordt er afgenomen’. De nadruk van dat verhaal moet op lokaal en sociaal rendement liggen en op de ‘waarden’ die lokaal (en/of zelfs individueel) gerealiseerd kunnen worden in de energietransitie.



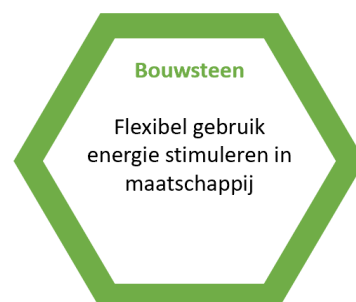
Erkennen en waarderen van experimenten – Koplopers die experimenteren met alternatieve energiesystemen zetten stappen in de energietransitie, met vallen en opstaan. Dat levert koplopers vaak kritiek op, terwijl ze net eigenaarschap oppakken. Om eigenaarschap te behouden bij deze koplopers, is het belangrijk waardering en erkenning te geven voor wat gebeurt, voor het initiatief dat ze tonen.

Bouwsteen 6: Flexibel gebruik energie stimuleren in maatschappij

Om grote netcongestie te voorkomen zal ook flexibel gebruik van energie nodig zijn: burgers, bedrijven, industrie moeten anders en flexibeler leren omgaan met energie. Binnen deze bouwsteen wordt vooral gekeken naar hoe energie en initiatief vanuit de maatschappij om het ‘anders’ te doen, beter ondersteund kan worden op andere manieren dan door algemene fiscale regelingen. Dit vraagt dat de Rijksoverheid een afgestemd en doordacht beeld schetsen welke soort (gedrags)veranderingen - ten behoeve van de energietransitie – verwacht wordt van verschillende spelers.

Wat is hiervoor nodig?

‘Beeld van verandering’ voor samenleving, industrie en bedrijven - Om burgers, bedrijven en industrie te stimuleren het ‘anders’ te doen (c.q. flexibeler gebruik te maken van energie of meer en meer decentraal opgewekte duurzame energie), moet ook perspectief geboden worden op wat dat ‘anders’ inhoudt. Welk soort gedrag wil de overheid uitlokken van burgers? Van bedrijven? Van het bedrijfsleven? Om de samenleving aan boord te hebben, is een duidelijk beeld nodig van welke (gedrags)veranderingen de energietransitie voor verschillende spelers omhelst.



Fit for innovation – Een belangrijk aspect rondom het stimuleren van flexibel gebruik, is het bieden van experimenteerruimte aan de markt en daar prikkelen tot innovatie, bijvoorbeeld om tot alternatieve energiedragers te komen (in relatie tot de industrie), maar ook bijvoorbeeld het ondersteunen van bottom-up en decentrale innovatiekracht (denk aan boeren als potentiële lokale elektriciteitsproducenten, of lokale energiehub op bedrijventerreinen). Tegelijkertijd vraagt dat van de Rijksoverheid dat ook zij ‘klaar’ is voor innovatieve aanpakken en experimenten en deze kan

omarmen in plaats van in de weg zitten met ongunstige regelingen. Daartoe moet ook de Rijksoverheid zichzelf een spiegel voorhouden: wil zij innovatie stimuleren en omarmen, dat moet het sturen daarop ook toegerust zijn.



Reflectie en vervolg

Het casusonderzoek **netcapaciteit** was de eerste casus van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid door PBL/VU. In drie sessies zijn er belangrijke en urgente knelpunten in het beleid rondom netcapaciteit naar voren gekomen, en is er uitgebreid gesproken over hoe deze knelpunten te navigeren. Vooral is gesproken over de bouwstenen voor een meer transformerend beleidsarrangement en wat dit behoeft. De nadruk lag daarbij vooral op het *richtinggevend* en *legitimerend vermogen* van het beleidsarrangement voor een toekomstbestendig netwerk. Er komt een sterk beeld naar voren uit deze casusstudie dat de rijksambtenaren die zich bezigen met de energietransitie voor een ontzettend complexe en uitdagende opgave staan. Eén waarvoor geen optimale oplossingen beschikbaar zijn, maar waarvoor het laveren is tussen meer of minder optimale keuzes en afwegingen. Dat vergt uitstekend ambtelijk vakmanschap. De discussies laten goed zien wat er verder voor nodig zou kunnen zijn om dit ambtelijk vakmanschap beter te ondersteunen en te doen floreren.

De opbrengst van de casus netcapaciteit is substantieel voor wat betreft het proces. In de behoefte naar meer samenhang in het beleid en elkaar beter kunnen vinden (tussen departementen en directies) hebben de werksessies alvast voorzien. Daarnaast gaf de framing van de ervaren uitdagingen en knelpunten als inherente spanningen en paradoxen die voorlopig onderdeel zullen blijven van het klimaatbeleid veel herkenning onder de casusdeelnemers, en een nieuwe manier van kijken naar de eigen beleidspraktijk. Het klimaatbeleid zal voorlopig een 'bumpy road' zijn.

In de werksessies kwam naar voren dat alle thema's een inherente spanning hebben. Die spanning is aanwezig omdat de veranderingen en ontwikkelingen die noodzakelijk zijn voor een toekomstbestendig elektriciteitsnetwerk moeten worden gerealiseerd in een werkelijkheid die hier niet of nog maar heel slecht bij past. Het is onwaarschijnlijk dat die weerbarstige werkelijkheid (snel) grootschalig zal veranderen. Spanningen en paradoxale situaties zullen onderdeel blijven van het klimaatbeleid en voorlopig naar verwachting eerder in aantal toenemen dan afnemen.

De resultaten van het casusonderzoek zijn nog relatief ongrijpbaar. Simpelweg omdat het met elkaar nadenken over, bespreken en formuleren van *hoe klimaatbeleid rondom netcapaciteit meer transformerend kan worden gemaakt* pas een begin vormt van het ook daadwerkelijk doen. 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 casusonderzoek en deze rapportage zijn onderdeel van het lopende onderzoek bij de lerende evaluatie van het klimaatbeleid. Deze inzichten worden meegenomen in een synthese over de casussen heen en dienen als input voor *de Tussenrapportage* die na de zomer uitkomt. De inzichten hieruit dienen weer als input voor het bijstellen van de klimaatplannen in 2024.

