



Planbureau voor de Leefomgeving



SCOPING LERENDE EVALUATIE KLIMAATBELEID

Leren van kansen en uitdagingen rond de klimaatopgave

PBL en VU Athena

PBL

Colofon

Scoping Lerende Evaluatie Klimaatbeleid. Leren van kansen en uitdagingen rond de klimaatopgave

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4948

Contact

Eva.Kunseler@pbl.nl en Hiddo.Huitzing@pbl.nl

Auteurs

Eva Kunseler (projectleiding PBL), Hiddo Huitzing (projectleiding PBL), Pim Klaassen (VU Athena), Anne Loeber (VU Athena), Jan Matthijsen, Pia Nabielek, Lieselot Vandenbussche (VU Athena), Lisa Verwoerd

Stuurgroep

Hans Mommaas, Rob Weterings, Martine Uyterlinde (alle drie PBL) en Barbara Regeer (VU Athena)

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan de beleidsbetrokkenen die in werksessies hun ervaringen rondom de voortgang van het Klimaatbeleid hebben gedeeld.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kunseler, E. & H. Huitzing (2022), Scoping Lerende Evaluatie Klimaatbeleid, 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

Ten geleide	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding: lerend evalueren op verzoek	5
1.2 Doel van lerend evalueren in het klimaatbeleid	6
2 Klimaat als transformatieopgave	10
3 Uitgangspunten Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	12
3.1 Evalueren van transformerend vermogen	12
3.2 Eerste uitwerking van evaluatiecriteria	12
4 Verkenning kansen en uitdagingen in het klimaatbeleid	15
4.1 Aanpak verkenning uitdagingen	15
4.2 Ervaren uitdagingen van beleidsbetrokkenen	16
4.3 Van thema's naar casuïstiek	19
5 Voorbereidingen Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	20
5.1 Hoe krijgt een 'lerend' evaluatieproces vorm?	20
5.2 Opzet van het evaluatiekader	21
5.3 Omgangsvormen voor lerend evalueren	23
Referenties	25
Bijlage 1: Verklarende woordenlijst	26
Bijlage 2: Lerend evalueren in het landschap van monitoring en evaluaties	29
Monitoring en evaluatie op voortgang en doelbereik	29
Verkenningen gericht op 2050	30
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	32

Ten geleide

PBL en VU Athena bereiden op dit moment een lerende evaluatie van het klimaatbeleid (LE KB) voor. Veel aspecten van het klimaatbeleid zijn reeds onderwerp van evaluatie. Op basis daarvan wordt het beleid aangescherpt. Klimaatbeleid staat steeds hoger op de beleidsagenda en er worden meer stappen gezet om doelen te halen. De LE KB is erop gericht om gedurende de rit te evalueren hoe de wijze waarop het klimaatbeleid vorm krijgt, bijdraagt aan ontwikkelingen richting klimaatneutraliteit. De LE KB richt daarmee de aandacht op het beleidsproces zelf en zet de inrichting en het verloop – van zowel de beleidsinzet als de governance – van het klimaatbeleid centraal.

De LE KB evalueert de inrichting en het verloop van het klimaatbeleid vanuit het perspectief van het transformerend vermogen. Met transformerend vermogen bedoelen we hier: het vermogen van de betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben (het beleidsarrangement) om fundamentele veranderingen door te voeren die nodig zijn voor het realiseren van klimaatneutraliteit. Er is juist nu momentum om in te zetten op het versterken van het transformerend vermogen, omdat de klimaatopgave hoog op de politieke en maatschappelijke agenda's staat, en nieuwe eisen stelt aan de inrichting van het beleidsproces.

In deze lerende evaluatie zetten we het handelen van beleidsbetrokkenen richting elkaar en het doel van klimaatneutraliteit centraal, en de kansen en uitdagingen die ze onderweg ervaren. Het zijn de beleidsbetrokkenen zelf die vaststellen, samen met de onderzoekers, waar de aandacht naar uitgaat. Hun ervaringen en zorgen, hun 'claims, concerns en issues' zoals dat in de literatuur over dit soort evaluaties heet, vormen daarbij het uitgangspunt. Ook bij het ontwikkelen van inzichten in hoe kansen benut en uitdagingen aangepakt kunnen worden, ligt het eigenaarschap bij de betrokkenen. In die zin heeft een lerende evaluatie een andere focus dan wat doorgaans onder een evaluatie wordt verstaan – waarin de focus meer ligt op het beoordelen van wat goed gaat, of niet, in het licht van vastgestelde doelen, door een partij van buiten. De belangrijkste uitkomsten van de LE KB zijn inzichten en handelingsperspectief voor beleidsactoren in hoe zij het transformerend vermogen kunnen versterken.

Ter voorbereiding van de LE KB schetsen PBL en VU Athena in deze rapportage de uitgangspunten, doelgroepen, thema's en de werkwijze van de lerende evaluatie (de 'scope'). De volgende rapportage betreft het evaluatiekader dat nodig is voor deze LE KB. Wanneer besloten wordt tot uitvoering van de LE KB, zullen PBL en VU het leerproces voeden met analyses en inzichten en (tussentijds) over de voortgang rapporteren.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en het doel van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (LE KB).

1.1 Aanleiding: lerend evalueren op verzoek

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Voortgangsoverleg¹ hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om een lerende evaluatie van het klimaatbeleid voor te bereiden. Met zo'n lerende evaluatie kunnen de betrokkenen al gedurende de uitvoering van het klimaatbeleid lessen trekken ter verbetering van de beleidsinzet en de governance van het klimaatbeleid. Het kabinet kan de lessen gebruiken voor de herziening van het Klimaatplan in 2024, dat volgens de Klimaatwet elke vijf jaar moet worden bijgesteld.

Het PBL is in samenwerking met het Athena instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) bezig met de voorbereidingen van de lerende evaluatie. Het eerste deel van die voorbereidingen betreft deze notitie, waarin we de scope van een dergelijke evaluatie uitwerken. Het tweede deel is het ontwerpen van een evaluatiekader; dat verwachten we in december 2022 op te leveren. Vooruitlopend op de besluitvorming over de uitvoering van de lerende evaluatie in 2023-2024, werkt het PBL dit najaar ook op hoofdlijnen een Plan van Aanpak uit voor de uitvoeringsfase.

1.1.1 Klimaatbeleid – ‘werk in uitvoering’

Het Nederlandse klimaatbeleid is verankerd in de Klimaatwet en levert een bijdrage aan mondiale en Europese klimaatdoelen. Nederland heeft de afgelopen jaren meerdere streefdoelen voor emissiereductie geformuleerd om in 2050 klimaatneutraal te zijn:

In 2019 zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over de manier waarop de Nederlandse overheid in samenspel met andere publieke en private organisaties tot 49 procent emissiereductie in 2030 kan komen ten opzichte van 1990, met een doorkijk naar 55 procent. In het Coalitieakkoord (december 2021) hebben VVD, D66, CDA en CU een reductiedoel van ten minste 55 procent afgesproken. In juni 2022 is een Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat gepubliceerd waarmee een versnelling en aanvulling op het huidige beleid in gang is gezet, richting 60 procent emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en richting klimaatneutraliteit in 2050.

Om deze klimaatdoelen te behalen, zullen overheden, bedrijven, maatschappelijke stakeholders en burgers samen moeten werken en elk hun eigen bijdrage moeten leveren. Het klimaatbeleid is sectoraal georganiseerd, dat wil zeggen dat emissiereductie en klimaatneutraliteit worden

¹ Aan het voortgangsoverleg (VGO) nemen het Rijk, de voorzitter van het VGO en de voorzitters van de Uitvoeringsoverleggen deel.

nagestreefd door sectorale subdoelen te formuleren voor de gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, elektriciteit² en industrie.

1.2 Doel van lerend evalueren in het klimaatbeleid

Veel aspecten van het klimaatbeleid zijn al onderwerp van evaluatie. Door evaluaties zoals de Klimaat- en Energieverkenning krijgen beleidsbetrokkenen zicht op het (verwachte) effect en de werking van het beleid. Met de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid kijken we niet zozeer naar deze effecten van beleid, maar naar het primaire beleidsproces; naar de kansen en de uitdagingen die zich voordoen in de inrichting en het verloop van het klimaatbeleid en hoe de betrokkenen daarmee om kunnen gaan.

Leren gaandeweg de rit is nodig om de kansen die zich gedurende de beleidsvorming en -uitvoering voordoen te benutten en de uitdagingen te pareren, en het draagt zo bij aan het optimaliseren van het beleidsproces dat is gericht op het halen van de doelen³. Het biedt daarmee dus een andere blik op het beleid dan evaluaties die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid evalueren⁴.

Bij de lerende evaluatie gaan we ervan uit dat het hele systeem rondom het klimaatbeleid een transformerend vermogen heeft, dat wil zeggen dat het mogelijk is om alle actoren, werkprocessen en structuren fundamenteel te reorganiseren en te veranderen, met als doel klimaatneutraliteit te bereiken. De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid heeft tot doel om gedurende de rit te evalueren hoe het transformerend vermogen van het beleidsarrangement⁵ rondom het klimaatbeleid versterkt kan worden.

1.2.1 Kenmerken van lerend evalueren

Kenmerk van de lerende evaluatie is dus de voortdurende reflectie op de inrichting en het verloop van het beleid. In de dagelijkse beleidspraktijk wordt een dergelijke reflectie vaak al snel vergeten,

² In hoofdstuk 6 van het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat is vermeld dat uitvoeringsoverleg (UO) Elektriciteit wordt omgevormd naar uitvoeringsoverleg Energiesysteem. Ook andere UO's worden op onderdelen gewijzigd.

³ Het doel omvat hier in de eerste plaats het einddoel van het klimaatbeleid: klimaatneutraliteit in 2050. Om dit doel te bereiken zijn meerdere transities nodig (zie H2). Een Lerende Evaluatie Klimaatbeleid kan de beleidsbetrokkenen ondersteunen om die veranderingen in werking te stellen. Het bereiken van tussendoelen, beschouwen wij daarbij als tussenstappen. Ook om tussendoelen te bereiken, waaronder 55 of 60 procent emissiereductie in 2030, worden al transities ingezet. In de lerende evaluatie belichten we doelen en transities vanuit de vraag hoe die bijdragen aan de transformatie richting klimaatneutraliteit.

⁴ In bijlage 2 beschrijven we mogelijke raakvlakken met onder meer de Monitor Klimaatbeleid, instrumentevaluaties en de Klimaat- en Energieverkenning. We zullen werkendeweg verkennen hoe deze raakvlakken te benutten zijn in het lerende evaluatieproces.

⁵ Verdere onderbouwing van het concept *transformerend vermogen*, *beleidsarrangement* en andere concepten is te vinden in de verklarende woordenlijst in bijlage 1.

en ontbreken vaak de mogelijkheden voor een goede en snelle terugkoppeling van de benodigde kennis en informatie.

In het geval van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid starten we met vragen als: dragen de maatregelen bij aan een zo optimaal mogelijke route naar klimaatneutraliteit op de lange termijn? Is de manier van werken daarvoor geschikt? Zijn de randvoorwaarden om de juiste stappen naar klimaatneutraliteit te zetten aanwezig? Samen krijgen we zo inzicht in de inrichting en het verloop van het klimaatbeleid, zodat reflectie op de kernvraag op gang komt: ‘draait het in het klimaatbeleid om de goede dingen en zijn alle betrokkenen met de juiste dingen bezig?’ Gezamenlijk kunnen we vervolgens handelingsperspectieven ontwikkelen voor verbetering. Met de lerende evaluatie zorgen we er ook voor dat het reflecteren op en formuleren van nieuwe vragen en inzichten ten behoeve van het klimaatbeleid niet vrijblijvend is, maar dat acties voortkomend uit de reflectie gedocumenteerd en in de praktijk opgevolgd kunnen worden (zie tekstkader 1.1).

Tekstkader 1.1. Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: wat levert het op?

Anders dan bij reguliere evaluatiemethoden is een eindrapportage niet het hoofdproduct van een lerende evaluatie (Verwoerd et al. 2017; 2020). Omdat een lerende evaluatie gedurende het beleidsproces op interactieve wijze inzichten ontwikkelt, dient zo’n rapportage vooral ter vastlegging en verantwoording van deze inzichten. De verdiepende gesprekken die over de inzichten worden gevoerd tijdens de lerende evaluatie en de lessen die daaruit worden getrokken voor het vervolg van het beleid vormen *de belangrijkste uitkomst*. Dit is in lijn met het gedachtegoed dat transformatieopgaven niet alleen nieuwe (technische) kennis vereisen, maar ook andere manieren van denken, doen en samenwerken (Boström et al. 2018). Denk bijvoorbeeld aan het hanteren van een meer systemische kijk op het klimaatbeleid, kunnen omgaan met meervoudige perspectieven en de (morele) verdelingsvraagstukken die daarmee gepaard gaan, het over (sectorale) grenzen kunnen werken, en het samenwerken in een lerend beleidsnetwerk.

De afgelopen jaren hebben we andere lerende evaluaties uitgevoerd, namelijk van het natuurbeleid en landbouwbeleid. Deze evaluaties hebben een verscheidenheid aan inzichten en ontwikkelingen opgeleverd. Zo bracht de Lerende Evaluatie Natuurpact (PBL/WUR 2017; 2020) niet alleen in beeld wat de krachten en kwetsbaarheden zijn in het provinciale natuurbeleid ten behoeve van de biodiversiteitsdoelstellingen, het zette ook een succesvol lerend netwerk onder de provincies in gang ten behoeve van (strategische) uitwisseling over hun natuurbeleid. Het lerend vermogen in het natuurbeleid is mede daardoor versterkt, tot groot enthousiasme van Rijk en provincies. De Lerende Evaluatie van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (PBL/VU 2021) heeft bijgedragen aan een meer gedeeld begrip onder rijks-, gemeente-, provincie- en waterschapambtenaren over wat een transitie naar een ‘vitaal platteland’ eigenlijk betekent. Hierdoor werd voor hen duidelijker wat voor samenwerkingen en dynamiek binnen de overheden en met boeren en burgers nodig zijn om dit te bereiken. Tijdens de looptijd van deze lerende evaluaties leerden betrokkenen samen over de opgaven en de ambities, en brachten zij deze nieuwe inzichten in het beleid in. Ook hier dienden de rapportages hoofdzakelijk om de successen, lessen en resterende uitdagingen vast te leggen, voor de directe beleidsbetrokkenen zelf, maar ook ter kennisgeving voor partijen meer op afstand.

Als PBL en VU kunnen we met een lerende evaluatie een kritische en verbindende rol spelen tussen uitvoering, beleid en kennis om de benodigde ontwikkeling van het transformerend vermogen van het beleidsarrangement te versterken. Door als ‘meedenker’ (eerder dan afstandelijke

toeschouwer), en ‘uitdager en tegendenker’ (eerder dan ‘beoordelaar’) op te treden. Deze rol van de evaluator wordt ook wel ‘reflexief’ genoemd; de nadruk ligt in de evaluatie op het geven van feedback en het aanmoedigen van wisselwerking tussen het beleid en zijn omgeving. Bijvoorbeeld door uitwisseling van informatie en ervaringen binnen en tussen de partijen en netwerken waarop het beleid betrekking heeft te bewerkstelligen.

De impact van een lerende evaluatie valt of staat met het commitment onder beleidsactoren om samen een leerproces aan te gaan. Een lerende evaluatie van het klimaatbeleid biedt beleidsbetrokkenen een unieke kans om met elkaar een pas op de plaats te maken, uit te zoomen, meer holistisch te kijken naar het klimaatbeleid en de kansen en uitdagingen die daar spelen, om zo vervolgens samen handelingsperspectieven te ontwikkelen. Onze ervaring is dat beleidsactoren in de waan van de dag hiervoor weinig tijd en ruimte ervaren, waardoor kansen blijven liggen en het leerpotentieel onvoldoende wordt benut. Met de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid beogen we samen met de beleidsbetrokkenen wel de tijd en ruimte te creëren voor die reflectie en leermomenten.

1.2.2 Lerend evalueren met beleidsbetrokkenen

Bij de uitwerking en uitvoering van het klimaatbeleid werken overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke belanghebbenden langdurig samen. Deze samenwerking vindt plaats in meer of minder formeel georganiseerde ‘governance-netwerken’. In de lerende evaluatie richten we ons op de kern van beleidsbetrokkenen op rijksniveau die gaandeweg het beleidsproces leren hoe zij in wisselwerking met medeoverheden en andere ‘actoren’ (bedrijven, burgers) het onderlinge klimaatbeleid zo kunnen vormgeven dat het toewerkt naar het klimaatneutraliteitsdoel in 2050. Met de lerende evaluatie beogen we het leren en reflecteren te faciliteren tussen deze beleidsbetrokkenen én tussen hen en de bredere beleidsomgeving – waaronder regionale en lokale overheden, politici, maatschappelijke actoren, ondernemers en burgers (zie figuur 1.1).

De doelgroepen van de LE KB bestaan vooralsnog uit:

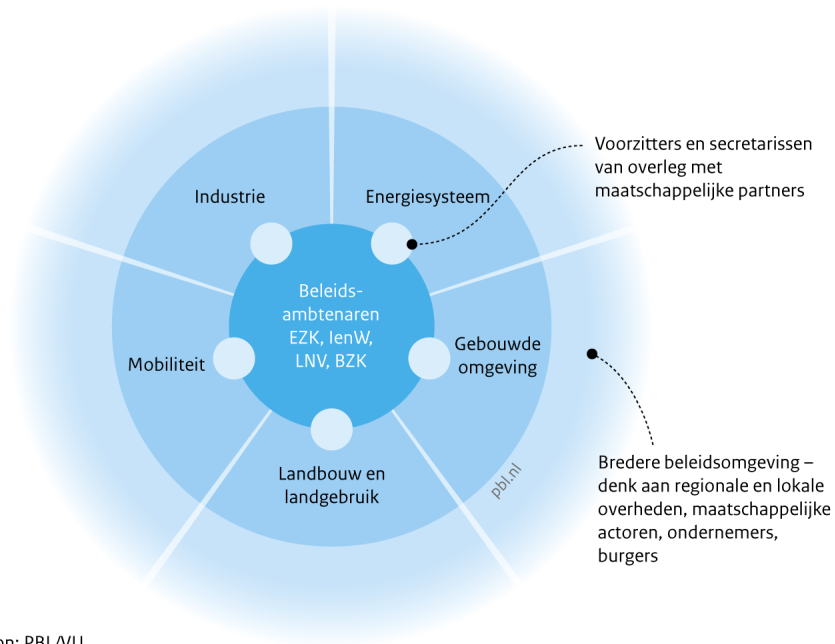
- beleidsambtenaren, met name degenen die werkzaam zijn bij de vier verzoekende departementen (Economische Zaken en Klimaat; Infrastructuur en Waterstaat; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- voorzitters en secretarissen van het overleg met maatschappelijke partners, waaronder het voortgangsoverleg (VGO)⁶ en de uitvoeringsoverleggen (UO’s) en -structuren (US).

Mogelijk verschuift de doelgroep gedurende de looptijd van de evaluatie, omdat in het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat is aangekondigd dat de governance wordt versterkt.

⁶ Het VGO is operationeel tot 3 november 2022. Centrale regie op de voortgang en samenhang krijgt vorm via driemaandelijks overleg onder coördinatie van de coördinerend minister voor Klimaatbeleid. Daarnaast krijgt een onafhankelijk voorzitter ondersteund door het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving een (maatschappelijke) platformfunctie en signaalfunctie (EZK 2022).

Figuur 1.1

Doelgroepen van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

2 Klimaat als transformatieopgave

In dit hoofdstuk zetten we uiteen waarom de klimaatopgave een transformatieopgave is en welke eisen dat stelt aan het klimaatbeleid.

Klimaatverandering werd begin februari 2022 door minister Jetten ‘dé uitdaging voor onze generatie’ genoemd. Het is een uiterst complex, urgent en omvangrijk probleem, dat direct of indirect impact heeft op mensen en ecosystemen. Hoewel ook Nederland al getroffen is door droogte en overstromingen, worden de directe gevolgen nog extremer zichtbaar op andere plekken in de wereld. In Nederland ervaren velen vooral ook de gevolgen van de voorbereidende maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan, zoals het toenemen van het aantal windmolen- en zonneparken in het landschap.

Op Europees niveau hebben het Europese Parlement en de Raad in 2021 in de Europese Klimaatwet vastgelegd dat Europa tegen 2050 klimaatneutraal moet zijn. Nederland heeft dit doel in 2019 al vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet. Volgens een recent IPCC-rapport dienen er voor het realiseren van klimaatneutraliteit vier interacterende ‘systemen’⁷ getransformeerd te worden: energie, land- en ecosysteem, steden en infrastructuur, en industrie (IPCC 2022). Dit vergt structurele veranderingen in de condities waaronder economische en maatschappelijke sectoren in die vier systemen opereren. Via klimaatbeleid kan transformatie richting een klimaatneutrale samenleving worden aangejaagd (zie tekstkader 2.1). Totstandkoming en uitvoering van klimaatbeleid vergt onderlinge afstemming⁸ tussen uiteenlopende sectoren, verschillende departementen op rijksniveau, tussen Rijk en medeoverheden en tussen overheden, markt en samenleving. Die afstemming vergt een vergaande samenwerking en flexibiliteit van de beleids- en andere actoren, zodat ze adequaat op voortschrijdend inzicht en innovatieve ontwikkelingen kunnen reageren. Daarbij is het aansturen van transitieprocessen een extra uitdaging omdat vooraf vaak onduidelijk is (i) wat er precies nodig is, (ii) of de juiste capaciteiten zich op de juiste plek bevinden en (iii) of en hoe bestaande wetten en regels, organisatiestructuren, prikkels en financieringsvormen de noodzakelijke veranderingen ondersteunen of juist belemmeren.

Naast dat het klimaatbeleid kennis-inhoudelijk en organisatorisch complex is, moet het ook ‘in beweging’ blijven om de klimaatuitdagingen op te pakken en richting te geven. Hierdoor moet ook het beleidsarrangement zelf, dat is ingericht voor het maken en uitvoeren van het klimaatbeleid, onderwerp zijn van reflectie en verandering. De oorlog in de Oekraïne toont bijvoorbeeld hoe een politieke machtsstrijd op één plek verstrekende gevolgen kan hebben voor de energiebehoefte, de energieverdeling en de bijbehorende impact elders.

⁷ Een nadere definiëring van het concept ‘systeem’ is te vinden in de verklarende woordenlijst in bijlage 1.

⁸ Het gaat hier om afstemmen als het goed interpreteren van signalen en passend en tijdig reageren, niet afstemmen in de betekenis dat alle partijen op de hoogte zijn van elkaars activiteiten.

Tekstkader 2.1. Klimaatneutraliteit vergt transformatie

Het Nederlandse klimaatbeleid zet in op transitie van verschillende, onderling samenhangende systemen om klimaatneutraliteit te realiseren. Hiermee volgt het grofweg de aanbevelingen hieromtrent gedaan door het IPCC, maar zoals de Wetenschapstoets klimaatverantwoording, uitgevoerd door De Coninck & Kramer (2021) onderstreept, kan het beleid op dit punt nog verbeterd worden.

Het klimaatbeleid beoogt niet één, maar meerdere transitie te realiseren met het oog op klimaatneutraliteit. Om te verwijzen naar dit grootschalige, maatschappij-brede én maatschappelijk gedragen veranderingsproces gebruiken we het begrip transformatie. Een transformatie is te definiëren als een fundamentele en grootschalige verandering die in meerdere maatschappelijke onderdelen ingrijpt – in structureel, relationeel en cognitief opzicht; een veranderingsproces dat leidt tot fundamenteel andere manieren van organiseren, handelen en denken.

Omgaan met die voortdurende veranderingen betekent dat het klimaatbeleid ook steeds adaptief en responsief moet blijven; het probleem ‘beweegt’, dus moet het beleid dat ook. Er moeten enerzijds heldere doelgerichte afspraken zijn zodat iedereen weet waar naartoe te bewegen. Anderzijds moet er voldoende flexibiliteit en ruimte zijn om in sync te blijven met de bewegende doelen en veranderende (politieke) omstandigheden. Het hele systeem rondom het klimaatbeleid moet, zagezegd, een transformerend vermogen hebben, dat wil zeggen dat het mogelijk is om alle actoren, werkprocessen en structuren fundamenteel te reorganiseren en te veranderen, met als doel de transformatie naar klimaatneutraliteit te bereiken. De voorstellen in het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat om onder meer de governance van het klimaatbeleid aan te passen op basis van ervaringen en lessen tot nog toe, zijn hier een voorbeeld van.

Kortom, de klimaatopgave vergt transformatie, zowel van het ‘sturende’ als het ‘bestuurde’ systeem, dat wil zeggen enerzijds van het beleidsarrangement en anderzijds van de interacterende relaties tussen energie-, land- en ecosystemen; steden en infrastructuur en industrie en economie, en alles wat daarmee samenhangt, zoals scholing en arbeidsmarkt, en maatschappelijk gedragen systeemveranderingen.

3 Uitgangspunten Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

In dit hoofdstuk zetten we de uitgangspunten van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid uiteen: hoe gaan we het transformerend vermogen van het klimaatbeleid evalueren.

3.1 Evalueren van transformerend vermogen

De lerende evaluatie van het klimaatbeleid heeft als doel het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rondom het Klimaatbeleid lerend te evalueren en te versterken. Het transformerend vermogen van een beleidsarrangement wordt in dit geval niet in beeld gebracht door de ‘klassieke’ ‘externe’ criteria te hanteren die doorgaans bij beleidsevaluatie aan de dag worden gelegd, waaronder doeltreffendheid of doelbereik. Transformerend vermogen betreft hier het vermogen om, gegeven onzekerheden en veranderende omstandigheden, adequaat en effectief actoren, processen en structuren aan te pakken en te veranderen om de ontwikkeling te bewerkstelligen die moet leiden naar een klimaatneutrale samenleving. Om dit transformerende vermogen van het beleidsarrangement te onderzoeken, moeten we beleidsbetrokkenen in staat stellen onderlinge aanpassingen en verbeteringen aan te brengen met het oog op de benodigde transitie die noodzakelijk zijn voor het bereiken van klimaatneutraliteit.

Om te kunnen evalueren hoe de Rijksoverheid gestalte geeft aan de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving, hebben we een aantal criteria opgesteld. Die criteria bespreken we in paragraaf 3.2 en zijn bedoeld als eerste aanzet voor het evaluatiekader dat nog in de maak is.

3.2 Eerste uitwerking van evaluatiecriteria

In de opzet van de evaluatie ligt de nadruk op de capaciteiten die nodig zijn om het beleidsarrangement te transformeren. De evaluatiecriteria hebben we daarop afgestemd: het vermogen om opgavegericht te werken (vanuit het langetermijndoel van klimaatneutraliteit), het vermogen om adaptief te zijn in het licht van voortschrijdend inzicht, het vermogen om op systeemniveau te herkennen waar blokkades zitten en daar verandering in aan te brengen (in elk geval, daar energie in te steken), en het vermogen om beleidskeuzes te verantwoorden ten aanzien van deze lastig uit te leggen en complexe materie, zowel beleidsmatig als richting de burger.

In tabel 3.1 staat nadere uitleg per criterium. We hebben evaluatievragen toegevoegd als mogelijke concretisering en operationalisering. In het evaluatiekader dat later verschijnt, werken we de criteria en indicatoren verder uit. In deze scopingnotitie zetten we alleen de bakens uit.

Tabel 3.1

Eerste uitwerking van evaluatiecriteria voor de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Criterium	Uitwerking	Mogelijke evaluatievraag
Opgavegericht sturingsvermogen	<p>Klimaatneutraliteit in 2050 is nog een vergezicht, kent verschillende betekenissen, en is vertaald in concrete beleidsdoelen voor emissiereductie voor 2030 en 2050. Daarin schuilt het gevaar dat sturen op deze doelen niet voldoende in relatie staat met de transformatie naar klimaatneutraliteit. Dat kan betekenen dat met het huidige beleid de benodigde transitie(s) voor de transformatie richting klimaatneutraliteit onvoldoende worden ondersteund.</p> <p>Het doordenken van huidige beleidskeuzen in het licht van het vergezicht en de tussendoelen naar klimaatneutraliteit, is een cruciaal onderdeel van het transformerend vermogen van het beleidsarrangement.</p> <p>De LE KB richt zich op basis van dit criterium op het vermogen om beleidsacties te coördineren en effectief te sturen op de opgave: klimaatneutraliteit.</p>	Hoe draagt de huidige beleidsinzet en governance die zijn gericht op de tussendoelen, bij aan de transformatie naar klimaatneutraliteit?
Adaptief vermogen	<p>Het is moeilijk te voorzien wat in de toekomst nodig zal zijn om klimaatneutraliteit te bewerkstelligen. Klimaatverandering is een complex en onzeker probleem. Dat betekent dat het beleidsarrangement rondom het klimaatbeleid voldoende dynamisch moet zijn om in te spelen op voortschrijdend inzicht in een turbulente omgeving.</p> <p>De LE KB richt zich op basis van dit criterium op het beleidsvermogen om adaptief te reageren en de randvoorwaarden te creëren waarbinnen tijdige en effectieve aanpassing van (onderdelen van) het beleidsarrangement mogelijk is.</p>	Hoe wordt in het beleidsarrangement tijdig ingespeeld op nieuwe kennis en (interne en externe) dynamiek, met het oog op het streven naar klimaatneutraliteit in 2050?
Systeeminnovatief vermogen	<p>Klimaatneutraliteit vraagt om het transformeren van delen van de samenleving, door technische, sociale en organisatorische innovatie. De vraag is hoe het beleid ertoe bij kan dragen dat allerlei partijen in de samenleving creatief en met slagkracht daaraan vorm kunnen geven, en hoe zij daarvoor op het juiste spoor gezet kunnen worden.</p> <p>De LE KB richt zich op basis van dit criterium op het vermogen van de</p>	Hoe zitten bestaande manieren van werken, denken en plannen de noodzakelijke verandering in de weg? Zijn er aangrijpingspunten in het klimaatbeleid om systeeminnovatie te bewerkstelligen?

	betrokkenen om barrières voor klimaatneutraliteit te (helpen) herkennen, en deze effectief via (beleid ten behoeve van) innovatie te tackelen.	
Legitimerend vermogen	<p>Het is van belang dat het klimaatbeleid wordt erkend en breed wordt gedragen door veel partijen en een breed publiek. Het klimaatbeleid vraagt inzet van overheden, burgers en bedrijven. Binnen de overheid dient er interdepartementaal en interbestuurlijk te worden samengewerkt. Dit vergt verschillende routes voor politiek-bestuurlijke én maatschappelijke verantwoording, via de klassieke verantwoordingskanalen en daarbuiten, met oog voor de legitimiteit en rechtvaardigheid van het klimaatbeleid.</p> <p>De LE KB richt zich op basis van dit criterium op het vermogen van het beleidsarrangement om zich te verantwoorden richting politici, bestuurders, bedrijven en burgers</p>	Op welke manier wordt de legitimiteit van gemaakte beleidskeuzes gewaarborgd voor en met diverse betrokkenen? Is de governance-structuur toereikend voor een brede verantwoording?

4 Verkenning kansen en uitdagingen in het klimaatbeleid

In dit hoofdstuk bespreken we ervaringen van beleidsbetrokkenen bij de uitwerking van het klimaatbeleid. Deze ervaringen hebben we verdeeld over drie thematische ‘uitdagingen’: (1) inhoudelijke complexiteit; (2) ingewikkeld samenspel en; (3) randvoorwaarden voor realisatie klimaatneutraliteit.

4.1 Aanpak verkenning uitdagingen

In de periode maart tot en met juli 2022 hebben we een aantal beleidsbetrokkenen gevraagd naar hun ervaringen. Dat hebben we als volgt aangepakt:

We hebben een getrapte aanpak voor dataverzameling gevolgd, bestaande uit

- helikopterinterviews met ervaringsdeskundigen⁹,
- drie werksessies¹⁰ met (i) de secretarissen van de uitvoeringsoverleggen (UO’s) en uitvoeringsstructuren (US’s) van het Klimaatakkoord, (ii) de beleidscoördinatoren van de vier verantwoordelijke departementen (EZK, BZK, LNV en IenW), (iii) de monitor- en evaluatiedeskundigen van deze departementen.
- een werksessie met de verzoekers van de vier departementen en gesprekken met de voorzitters van de UO’s en de voorzitter van het VGO¹¹.

De ervaringen die we hebben vergaard in de interviews hebben we geanalyseerd door ze te coderen en thematiseren. De groslijst aan uitdagingen die zo ontstond hebben we verrijkt door

- thema’s terug te leggen bij de deelnemers van de werksessies via een online survey in het registratiesysteem Qualtrics voor toetsing en verrijking.
- onderliggende beleidsdocumenten en kamerstukken te raadplegen om de inzichten uit de werksessies te staven en verrijken¹².
- inzichten uit de interviews en gesprekken met de verzoekers te gebruiken om de thema’s en de onderliggende dilemma’s scherper te stellen.

De thema’s hebben we vervolgens geordend naar drie hoofdthema’s: inhoudelijke complexiteit, ingewikkeld samenspel en randvoorwaarden voor klimaatneutraliteit. De thematische indeling helpt om de problemen die de beleidsbetrokkenen in deze verkenningsfase ingebracht hebben te typeren en scherper te stellen wat de dilemma’s zijn waar de lerende evaluatie zich op moet

⁹ Rob Weterings (voormalig secretaris Klimaatakkoord; sectorhoofd PBL); Ayolt de Groot (voormalig Secretaris Klimaatakkoord; coördinator kenniscluster EZK directie Klimaat); Alexander van der Vooren (secretaris VGO, SER); Kim Hermans (coördinator monitor klimaatbeleid, EZK directie Klimaat).

¹⁰ Werksessies hebben plaatsgevonden op 31 maart 2022, 21 april 2022 en 12 mei 2022.

¹¹ Gesproken met Ed Nijpels (voorzitter VGO), Jan Jacob van Dijk (voorzitter UO Elektriciteit/Energiesysteem). Pieter Litjens (voorzitter UO Mobiliteit, Focco Vijselaar (voorzitter UO Industrie), Pieter van Geel (voorzitter UO landbouw en landgebruik), Teun Bokhoven (voorzitter UO Gebouwde Omgeving).

¹² Bijlage 3 bevat een overzicht met geraadpleegde documenten.

richten. De kansen en successen waar ook waardevolle lessen uit getrokken kunnen worden, worden later meegenomen.

4.2 Ervaren uitdagingen van beleidsbetrokkenen

Tabel 4.1 vat samen welke typen uitdagingen zoal worden ervaren door de betrokkenen die wij hebben gesproken en die wij in drie hoofdthema's hebben uitgewerkt. Per thema beschrijven we – in opeenvolgende paragrafen – wat de kenmerken van de uitdagingen zijn en welke dilemma's daarin besloten liggen.

Tijdens de lerende evaluatie zullen deze uitdagingen en frustraties over wat nog niet goed loopt het uitgangspunt zijn voor de vragen die we gaan stellen. Voorbeeldvragen per thema zijn in figuur 4.1 samengevat. De vragen richten zich op lessen en acties op beleidsniveau, vooralsnog primair op het rijksniveau, en weerspiegelen een beleidsmatige handeling. Wat moet veranderd en dus 'geleerd' worden, wil het beleidsarrangement versterkt worden in het bewerkstelligen van klimaatneutraliteit?

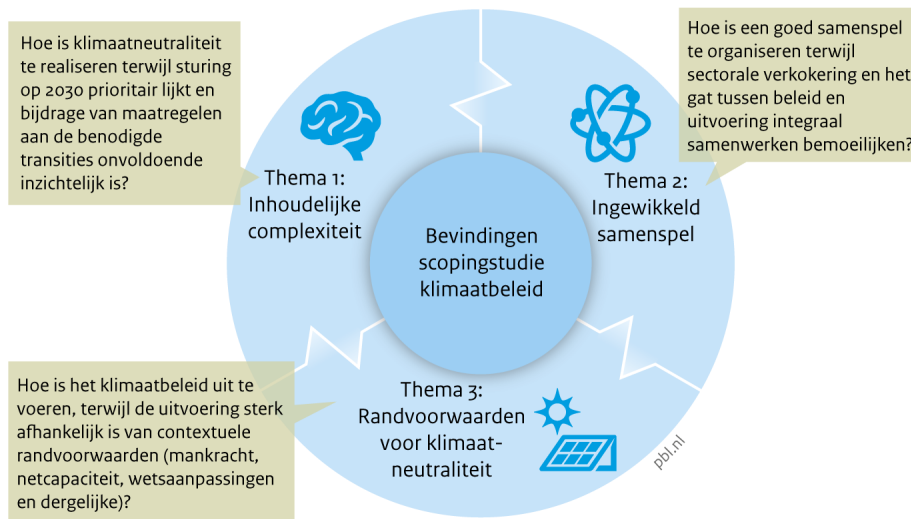
Tabel 4.1.

Voorlopige selectie van ervaren uitdagingen van het Klimaatbeleid, samengevat in drie overkoepelende thema's

Thema's ->	Inhoudelijke complexiteit	Ingewikkeld samenspel	Randvoorwaarden voor realisatie klimaatneutraliteit
Type dilemma's	<p><i>Sectoraal / integraal</i> Tegenstrijdige doelen en belangen binnen en tussen sectoren</p> <p><i>Controverse / consensus</i> Controversiële onderwerpen verdwijnen van de agenda, om discussie te vermijden</p> <p><i>Korte / lange termijn</i> Koppeling tussen inzet van huidig klimaatbeleid en de voor het 2050-doel benodigde transitie is niet altijd helder</p>	<p><i>Belangrijk maar niet urgent</i> Urgentie voor klimaat ontbreekt soms in het samenspel tussen politiek, maatschappij en beleid</p> <p><i>Sectoraal / integraal</i> Sectorale verkokering, er wordt nog weinig over sectoren heen gewerkt</p> <p><i>Decentraal / centraal</i> Gedeeld beeld en taal niet altijd aanwezig in beleids- en uitvoeringsarena's</p>	<p><i>Maatschappelijk gedragen</i> Niet altijd voldoende draagvlak bij en ruimte voor (creatieve) inbreng van bedrijven en burgers</p> <p><i>Ruimtelijke inpassing</i> Ruimtelijke schaarste, inpassen klimaat naast andere opgaven</p> <p><i>Van beleid naar uitvoering</i> Schaarste in de arbeidsmarkt, grondstoffen en beschikbare infrastructuur</p> <p><i>Starre instituties</i> Aanpassing wettelijke en financiële kaders verloopt traag</p>

Figuur 4.1

Voorbeelden van leervragen per thema



Bron: PBL/VU

4.2.1 Inhoudelijke complexiteit van het klimaatprobleem

Een eerste set van uitdagingen zoals beleidsbetrokkenen die ervaren, valt te relateren aan de inhoudelijke complexiteit die inherent is aan het klimaatprobleem. Deze complexiteit heeft invloed op de doelenagenda in het klimaatbeleid: doelen en maatregelen verschuiven continu – bijvoorbeeld door voortschrijdend inzicht of door veranderende omstandigheden. Doelen zoals voor emissiereductie, besparing en verduurzaming zijn ook onderling verweven, met feedback-loops tussen doelen die elkaar kunnen versterken of in de weg zitten. Tegelijkertijd zijn de doelen sectoraal opgesteld, wat soms leidt tot inconsistenties in de doelen tussen de sectoren, zoals mobiliteit, landbouw en gebouwde omgeving. Daarnaast kent het klimaatbeleid een gelaagde tijdshorizon: enerzijds sturing op de afgebakende emissiereductiedoelen voor 2030, anderzijds sturing op de langetermijndoelstelling van klimaatneutraliteit in 2050. In de werksessies is deze complexiteit herkend en was er vraag naar handelingsperspectief om hier mee om te gaan.

Illustraties van inhoudelijke complexiteit	
-	<i>We focussen erg op de 2030-doelen, maar klimaatneutraliteit dan? (Elektriciteit)</i> “Er is een spanningsveld tussen de 2030-doelen en de 2050-doelen. De 2050-klimaatneutraliteitsdoelen zijn van een andere orde, vragen om heel andere processen. De focus op de kosteneffectieve winst op korte termijn gaat moeilijk samen met het tijdig investeren in de grote transities. Er zijn weinig operationele instrumenten die de langetermijntransitie ondersteunen.”
-	<i>Doelen zijn niet in beton gegoten (Gebouwde omgeving)</i> “Hebben we wel de juiste doelen? Eigenlijk weten we helemaal niet hoe groot het effect van ons beleid is in de hele beweging van de energietransitie. Het wordt achterstevoren georganiseerd. Het regeerakkoord is leidend, vervolgens zijn dat de doelen en dan gaan wij daarmee aan de slag.”
-	<i>Synergie op domeinoverstijgende onderwerpen (Landbouw)</i> “Hoe creëer ik synergie op domeinoverstijgende onderwerpen (zoals biobrandstoffen)? Energie en aandacht gaan uit naar grote (technologische)

initiatieven, daar valt de landbouw buiten. Bovendien is het belang voor biobrandstoffen niet voor elke sector even groot.”

Op basis van de uitdagingen die dit thema illustreren, worden tijdens de lerende evaluatie leervragen geformuleerd. Bijvoorbeeld: Hoe is klimaatneutraliteit te realiseren terwijl sturing op de 2030 prioritair lijkt en het onvoldoende inzichtelijk is welke bijdrage de maatregelen leveren aan de benodigde transitie?

4.2.2 Ingewikkeld samenspel tussen sectoren, tussen politiek en beleid, en tussen beleid en maatschappij

Het klimaatbeleid krijgt vorm door een samenwerking van verschillende overheidslagen en samenwerking met niet-overheidspartijen (bijvoorbeeld bedrijven, belangenorganisaties en burgerinitiatieven). Bijvoorbeeld regio's en het Rijk die samenwerken aan Regionale Energiestrategieën, ondersteund vanuit een nationaal programma. Centrale uitdagingen die worden ervaren zijn het gebrek aan ruimte, tijd en organisatievermogen voor sector en schaal-overstijgende samenwerking en het ontwikkelen van gedeelde ideeën over de aanpak van het klimaatbeleid, in de vorm van gezamenlijke probleemstellingen en oplossingsstrategieën.

<i>Illustratie van ingewikkeld samenspel</i>
<ul style="list-style-type: none">- <i>Sectorale verkokering bij laad-infrastructuur voor elektrische voertuigen in de gebouwde omgeving (Gebouwde omgeving)</i> “Cross-over voorstel voor heavy duty laad-infrastructuur in de gebouwde omgeving is nog steeds een worsteling. Pooling van budgetten vanuit sectoren Mobiliteit en Gebouwde omgeving lukt daar niet zomaar. Verantwoordelijkheden zijn vaak strikt gescheiden.”
<ul style="list-style-type: none">- <i>Afhankelijkheden tussen beleidstrajecten elektriciteit en industrie (Industrie)</i> “Hoe kan ik meer integraal werken terwijl iedereen vooral bezig is met zijn eigen sector en opgave? En zonder erin te verzuipen? Hoe doen we het op een slimme manier? Kan integraal op heel veel manieren invullen, speelt op alle niveaus. Verschillende standpunten over zaken en hoe breng je dat samen?”
<ul style="list-style-type: none">- <i>Probleemeigenaarschap is niet duidelijk belegd bij gezamenlijk databeheer (Mobiliteit)</i> “Informatie staat nu op verschillende plekken. Is het mogelijk om een algemene database te maken waarin crossverbanden en indicatoren bij elkaar staan. Dit meer automatiseren is nodig. Er is een probleemeigenaar nodig over de hele breedte heen om de data te koppelen. Nu vindt iedereen het wiel voor zichzelf uit.”

Samenvattend werpen deze uitdagingen rondom het ingewikkeld samenspel in het Klimaatbeleid bijvoorbeeld de volgende overkoepelende vraag op: Hoe zijn een goed samenspel en gezamenlijke acties te organiseren, terwijl sectorale verkokering en het gat tussen beleid en uitvoering integraal samenwerken bemoeilijken?

4.2.3 Randvoorwaarden voor klimaatneutraliteit

De laatste set van uitdagingen betreft het creëren van de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om het klimaatbeleid uit te voeren. Dit betreffen randvoorwaarden in allerlei contexten: in de politiek-bestuurlijke context, de fysiek-ruimtelijke context, de juridische, kennis-inhoudelijke, maatschappelijke context, enzovoort. Deze brede en dynamische context creëert mogelijkheden en beperkingen die direct van invloed zijn op de uitvoering van het klimaatbeleid. Zo wijzen beleidsbetrokkenen op het ontbreken van de benodigde capaciteit – in verschillende

hoedanigheden: mankracht, infrastructuur, enzovoort – om beleid ook daadwerkelijk te realiseren zoals voorgenomen. Ook ervaren zij dat wettelijke kaders de uitvoering kunnen bemoeilijken, of dat gebrek aan inzicht in de werking van beleidsinstrumenten de ontwikkeling van een effectief instrumentarium belemmerd.

<i>Illustratie van randvoorwaarden voor realisatie klimaatbeleid</i>	
-	<i>Gebrek aan arbeidskracht bij gemeenten en marktpartijen bij het verduurzamen van de landbouw (Landbouw)</i> “Groot risico is het gebrek aan capaciteit bij gemeenten en marktpartijen. Gemeenten kunnen wel extra geld krijgen, maar vraag is of zij de juiste mensen hebben om burgers te ontzorgen of utiliteitsbouweigenaren zo ver te krijgen. Bij marktpartijen gaat het om mankracht om daadwerkelijke ingrepen te doen in woningen. In het beleidsprogramma wordt daar wel wat over genoemd – cultuuromslag, arbeidsmarktbeleid – maar dat gebeurt niet zomaar.”
-	<i>Beleid staat ver af van maatschappelijke realiteit (Gebouwde omgeving)</i> “Discussies die we voeren met de minister zijn voornamelijk theoretischer van aard, maar hoe verhoudt zich dat tot de werkelijkheid? Klopt wat wij verzinnen wel met de praktijk? Bijvoorbeeld kosten rondom het verduurzamen van een woning, hoe daar zicht op te krijgen? Technologische ontwikkelingen gaan hard, dus een warmtepomp kan over 5 jaar misschien veel meer.”
-	<i>Benodigde randvoorwaarden ontbreken</i> “Financiële middelen, wettelijke kaders, maar ook politiek kapitaal ontbreekt: hoe komt het allemaal samen om tot uitvoering en opschaling te komen?”

Dit thema, en de bijhorende uitdagingen, laten zich bijvoorbeeld vertalen in de volgende vraag: Hoe is het klimaatbeleid uit te voeren, terwijl de uitvoering sterk afhankelijk is van randvoorwaarden (zoals mankracht, netcapaciteit en wetsaanpassingen)?

4.3 Van thema's naar casuïstiek

Bovenstaande informatie die de betrokkenen hebben aangereikt, vormen, samen met de successen en kansen, de basis voor het selecteren van casussen waarmee we de thema's tijdens de lerende evaluatie gaan uitdiepen en op zoek gaan naar praktisch handelingsperspectief.

De casusselectie vindt plaats tijdens het uitwerken van het evaluatiekader. Er wordt vanuit de thema's naar casuïstiek gezocht, waarbij we de breedte van het klimaatbeleid in het oog houden en casussen selecteren met bijvoorbeeld raakvlakken aan meerdere sectoren en meerdere schaalniveaus (decentraal-centraal; centraal-internationaal).

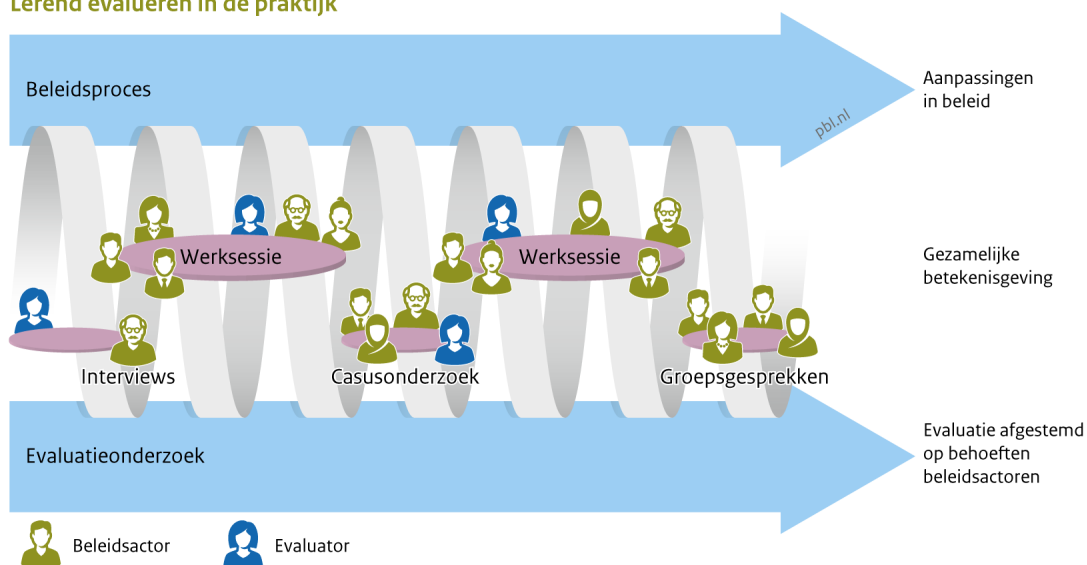
5 Voorbereidingen Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Dit afsluitende hoofdstuk van de scopingnotitie schetst de voorbereiding van het evaluatiekader en het evaluatieproces. We lichten toe hoe een lerend evaluatieproces eruitziet en hoe de uitwerking van een evaluatiekader vorm krijgt. Daarnaast bespreken we de omgangsvormen tussen onderzoekers en beleidsactoren tijdens het evaluatieproces.

5.1 Hoe krijgt een ‘lerend’ evaluatieproces vorm?

De voorbereidingen voor de lerende evaluatie vormen de opmaat naar de uitvoering van die evaluatie in 2023-2024. Indien tot uitvoering wordt overgegaan zal gedurende de looptijd van de evaluatie onderzoek worden uitgevoerd (zie figuur 5.1, onderste pijl). Ervaringen uit de beleidspraktijk staan centraal in het onderzoek, terwijl het beleidsproces doorloopt en verder uitwerking krijgt (zie figuur 5.1, bovenste pijl). De uitwisselingen zijn onderdeel van een leer-actiecyclus. Het onderzoek voedt de leer-actiecyclus en levert inzichten aan over hoe kansen benut en uitdagingen aangepakt kunnen worden met het oog op de realisatie van de klimaatopgave. Door vanuit een systeemblik te reflecteren op hoe de actoren, de werkprocessen en structuren met elkaar interacteren ontstaan inzichten in en handelingsperspectieven voor hoe transformatie richting klimaatneutraliteit versterkt kan worden. De handelingsperspectieven die gedurende het evaluatieproces ontwikkeld worden zijn input voor uitwisseling met een grotere groep actoren en worden gedocumenteerd door PBL /VU voor verdere overdracht. Op deze manier worden de inzichten en praktische handelingsperspectieven die worden ontwikkeld tijdens de lerende evaluatie beschikbaar gemaakt om het bredere beleidsnetwerk te ‘voeden’.

Lerend evalueren in de praktijk



Bron: PBL/VU

5.2 Opzet van het evaluatiekader

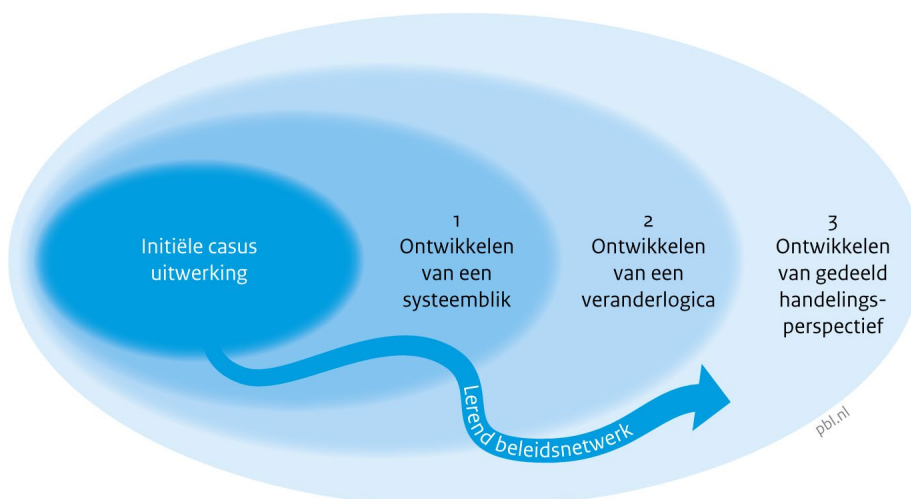
In het evaluatiekader wordt de aanpak voor het doorlopen van een leer-actiecycclus verder uitgewerkt. In deze cyclus zijn er qua opzet in elk geval drie stappen denkbaar, die verdere uitwerking krijgen in het evaluatiekader:

1. Ontwikkelen van een systeemblik: verdieping en verbreding van de probleemanalyses van beleidsbetrokkenen vanuit een systeemperspectief;
2. Ontwikkelen van een veranderlogica: uitwerking van leervragen en het expliciteren van een veranderlogica;
3. Ontwikkelen van gedeeld handelingsperspectief en het formuleren van een actieagenda.

We beschrijven de drie stappen met aandacht voor het doel van elke stap en wat dit – bij benadering – inhoudt. Een dergelijke leer-actiecycclus doorlopen we aan de hand van casuïstiek waarin (clusters van) uitdagingen en kansen centraal staan. Figuur 5.2 geeft dit proces schematisch weer.

Figuur 5.2

Stappen in een leer-actiecycclus



Bron: PBL/WU

1 Ontwikkelen van een systeemblik

De eerste stap is het ontwikkelen van een systeemblik op ervaren kansen en uitdagingen van de betrokkenen bij een geselecteerde casus. Daartoe zullen betrokkenen uit het beleidsnetwerk waarin de casus zich afspeelt door de onderzoekers worden uitgedaagd om 'uit te zoomen' en de uitdagingen en kansen van een afstand te beschouwen. De uitdaging of kans wordt zo in ogenschouw genomen vanuit een bredere context en uitgebreid verkend, zonder meteen in oplossingen te gaan denken. Betrokkenen brengen alles in kaart wat ze relevant achten in relatie tot de uitdaging of kans: ze brengen bijvoorbeeld in kaart hoe een uitdaging verbonden is met en inwerkt op transitie(s) in de eigen sector / de realisatie van de eigen sectorale opgave, maar verkennen ook hoe de uitdaging raakt aan andere sectorale opgaven of aan andere uitdagingen. Ze verkennen welke actoren, processen en structuren (in het beleidsarrangement en daarbuiten) van invloed zijn, en welke consequenties dat heeft. Verschillende betrokkenen kunnen daar op andere

wijze tegenaan kijken. Het visualiseren van deze elementen, vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen, in een overzicht dat wij een 'systeemkaart' noemen, helpt om de probleemanalyse te verdiepen en verbreden en een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van de complexiteit waarin betrokkenen handelen. Door de bredere inbedding en verbreding van de probleemanalyse is de kans groot dat in de volgende stap aanknopingspunten voor verandering gevonden worden: "Een complexiteitsvergroten aanpak verhoogt de kans op rijke [...] oplossingen" (Bil en Teisman 2017).

2 Ontwikkelen van een veranderlogica

In de tweede analysestap ligt de nadruk op het ontwikkelen van een veranderlogica. Diverse betrokkenen in het beleidsnetwerk nemen de systeemkaart die in stap 1 is ontwikkeld als vertrekpunt om te reflecteren op hoe het huidige beleidsarrangement (niet) inspeelt op de uitdaging uit de probleemanalyse en welke veranderingen nodig zijn om meer te sturen op de transformatie naar klimaatneutraliteit

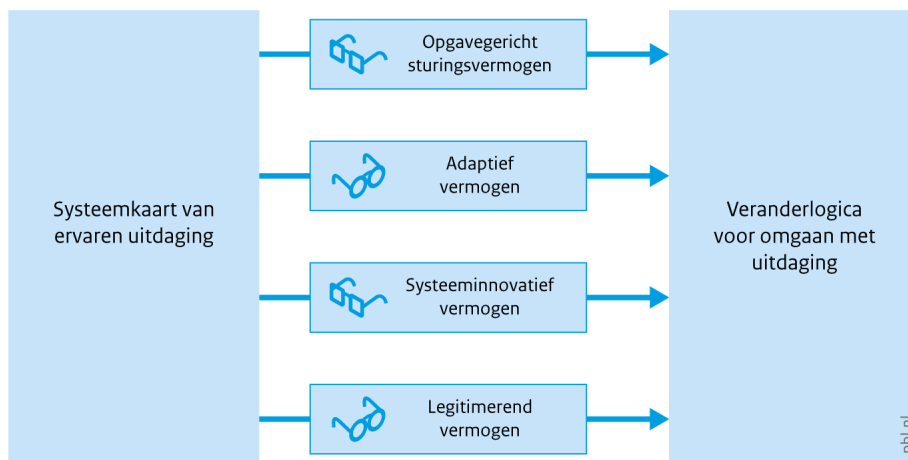
Door gezamenlijk barrières en kansen voor de benodigde transformatie richting klimaatneutraliteit te identificeren kunnen de uitdagingen worden geherformuleerd in zogenaamde leervragen. Leervragen zijn vragen waarin een concreet streven wordt gekoppeld aan een analyse van situaties die hem of haar bij dat streven hinderen. Dit leidt tot een herformulering van uitdagingen die worden ervaren door betrokkenen in een actiegerichte vraag: "Hoe kan ik / hoe kunnen we ... realiseren, terwijl [situatie x of y het geval is]".

Het voordeel van het formuleren van dergelijke leervragen is dat een omslag wordt gemaakt van een (passief) ervaren uitdaging (iets wil niet lukken) naar een (actief) beeld op wat gedaan kan worden om tot de gewenste verandering te komen. Het formuleren van leervragen versterkt niet alleen het gevoel 'aan zet te zijn', maar vergroot daadwerkelijk de kans op verandering. Leervragen geven op heel concreet, praktisch niveau aan wie aan de slag moeten gaan met welke uitdagingen bij de uitvoering van het klimaatbeleid, en welke nieuwe verbanden voor informatie-uitwisseling, herziene werkprocessen, verandering in regelgeving of bijvoorbeeld ontwikkeling van nieuwe instrumenten daarbij nodig zijn.

Om scherp te krijgen wat verandering in de weg staat en wat verandering ondersteunt worden in deze stap de vier evaluatiecriteria (zie hoofdstuk 3) gehanteerd. Deze werpen elk een ander licht op de kansen en uitdagingen. Tezamen bieden ze aanknopingspunten om tot een gebalanceerde veranderlogica te komen, zie figuur 5.3. Elk van deze criteria – *opgavegericht sturingsvermogen*, *adaptief vermogen*, *systeeminnovatief vermogen* en *legitimerend vermogen* – fungeert als een lens om de specifieke vaardigheden en capaciteiten van betrokken actoren en de randvoorwaarden en processen van die nodig zijn voor de benodigde 'systeemtransformatie' scherp te kunnen formuleren.

Figuur 5.3

Ontwikkelen veranderlogica door reflectie op systeemkaart met behulp van de evaluatiecriteria



Bron: PBL/VU

3. Ontwikkelen van gedeeld handelingsperspectief

De laatste stap betreft het ontwikkelen van gedeeld handelingsperspectief. De veranderlogica die is ontwikkeld in stap 2 wordt tijdens deze stap uitgewerkt in concrete opties voor actie: welke stappen en interventies zijn daadwerkelijk nodig om de gewenste veranderingen door te voeren? En welke zijn, in het licht daarvan, kansrijk of juist niet? En om die kansrijk(er) te maken, wie moeten er nog meer bij worden betrokken? In deze laatste stap wordt gewerkt aan een actieagenda. Deze wordt ontwikkeld met aandacht voor de mogelijkheden om met de veranderingen aan de slag te gaan en daar een trekkersrol in kunnen vervullen. Er wordt dus actief gezocht naar zogenaamde *change agents* die het verschil kunnen maken. Om deze 'ambassadeurs' te kunnen toerusten op het vervullen van deze rol organiseren we tijdens het evaluatieproces sessies waar we de inzichten uit de casuïstiek samenbrengen, en het beleidsnetwerk voeden. Een eerste leer-actiecyclus vormt de basis voor volgende leer-actiecycli. In deze trajecten wordt de rol van evaluatoren kleiner, naarmate betrokkenen in het netwerk hun rol als *change agents* explicieter en beter kunnen vervullen.

5.3 Omgangsvormen voor lerend evalueren

Tijdens een lerende evaluatie is het onderscheid tussen 'kennisproducent' (de onderzoekers) en de 'kennisgebruiker' (de beleidsactoren) niet functioneel. Onderzoekers en de betrokken beleidsactoren gaan samen en onderling een leerproces aan en hebben daarin gelijkwaardige rollen. Tegelijkertijd zijn de rollen – en de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan – niet gelijk. Zo hebben onderzoekers zich te houden aan de standaarden voor onafhankelijke en robuuste wetenschap, en hebben beleidsactoren eveneens rekening te houden met het bewaken van een democratisch en legitiem beleidsproces. De organisatie van het evaluatieproces vergt om die reden aandacht voor goede omgangsvormen tussen onderzoekers en beleidsactoren; en tussen betrokken beleidsactoren onderling. In tabel 5.1 zijn de kwaliteitsprincipes weergegeven. Afspraken hierover en alertheid op de naleving daarvan stellen PBL en VU in staat om de kwaliteit, relevantie en onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Het waarborgen van de principes vergt onderlinge alertheid en afstemming.

Tabel 5.1.
Kwaliteitsprincipes voor de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Kwaliteitsprincipes	In het kort
1. Gedeeld eigenaarschap	Beleidsbetrokkenen zijn mede-eigenaar van de lerende evaluatie en benutten inzichten die tijdens de lerende evaluatie worden gedeeld, uitgewisseld en gerapporteerd om beleid en uitvoering effectiever te maken. Via rol- en verwachtingsmanagement en werkvormen kunnen PBL en VU dit eigenaarschap bewerkstelligen. Dit vraagt van beleidsbetrokkenen motivatie, commitment en tijd voor een bijdrage aan het evaluatieproces.
2. Open, transparant en verrassingsvrij	Openheid van alle betrokkenen is nodig om ongemak, verschil van inzicht en wrijving bespreekbaar te maken. Dit vergt een professionele én reflectieve houding van zowel onderzoekers als beleidsbetrokkenen, onder meer door wederzijds ‘verrassingsvrij’ werken hoog in het vaandel te houden. PBL en VU creëren, via werk- en leersessies, de benodigde ruimte voor uitwisseling in vertrouwen, waar alle betrokkenen hun ongemak en onzekerheden kunnen delen.
3. Diversiteit en inclusie	De kwaliteit van het leerproces is erbij gebaat dat alle geluiden aan bod kunnen komen. Dit vraagt om goede begeleiding van de interactieve onderdelen, zodat partijen worden uitgedaagd. Een onafhankelijk klankbord van wetenschappers en maatschappelijke partijen zal de inclusieve blik van het onderzoeksteam waarborgen.
4. Responsief, iteratief en beheersbaar	Een responsieve en iteratieve aanpak is nodig voor de kwaliteit van het leerproces. Echter, die kan op gespannen voet staan met tijdigheid en aansluiting op beleidscycli. PBL en VU streven naar een optimale afstemming van de leercycli op ijkmomenten in het beleidsproces.
5. Rolvast en onafhankelijk	In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid nemen PBL en VU een rol in als ‘reflexief evaluator’ in de beleids- en uitvoeringspraktijk. PBL is ook in andere rollen betrokken bij het klimaatbeleid. PBL hecht eraan dat diverse rollen onderscheidend blijven. Duidelijke rolverdeling en rolscheiding binnen PBL en naar buiten toe zijn van belang zodat er geen verwarring ontstaat.

Referenties

- Arts, B., & Tatenhove, J. V. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy sciences*, 37(3), 339-356.
- Bil, H., & Teisman, G. (2017). Zit je vast? Maak het complexer. Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf. Utrecht: Eburon.
- Boström, M., Andersson, E., Berg, M., Gustafsson, K., Gustavsson, E., Hysing, E., ... & Öhman, J. (2018). Conditions for transformative learning for sustainable development: A theoretical review and approach. *Sustainability*, 10(12), 4479.
- Cabrera, D., Colosi, L., & Lobdell, C. (2008). Systems thinking. *Evaluation and program planning*, 31(3), 299-310.
- De Coninck, H., & Kramer, G.J. (2021). Wetenschapstoets klimaatverantwoording. Geraadpleegd via Wetenschapstoets klimaatverantwoording | Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Flood, R. L. (1999). *Rethinking the fifth discipline: Learning within the unknowable*. Routledge.
- Foster-Fishman, P. G., Nowell, B., & Yang, H. (2007). Putting the system back into systems change: A framework for understanding and changing organizational and community systems. *American Journal of Community Psychology*, 39(3), 197-215.
- Hölscher, K., Wittmayer, J. M., & Loorbach, D. (2018). Transition versus transformation: What's the difference? *Environmental innovation and societal transitions*, 27, 1-3.
- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability [IPCC Sixth Assessment Report]*. Geraadpleegd via <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: A primer*. UK: Chelsea Green Publishing.
- PBL en WUR (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: PBL.
- PBL & WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, Den Haag: PBL.
- PBL & VU Athena Instituut (2021). *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*, Den Haag: PBL.
- Scoones, I., Stirling, A., Abrol, D., Atela, J., Charli-Joseph, L., Eakin, H., & Yang, L. (2020). Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 42, 65-75.
- Strasser, T., de Kraker, J., & Kemp, R. (2019). Developing the transformative capacity of social innovation through learning: A conceptual framework and research agenda for the roles of network leadership. *Sustainability*, 11(5), 1304.
- Verwoerd, L., Regeer, B. J., & de Wildt-Liesveld, R. (2017). *The value of reflexive evaluation—a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*, Amsterdam: VU Athena.
- Verwoerd, L., Klaassen, P., Van Veen, S. C., De Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B. J. (2020). Combining the roles of evaluator and facilitator: Assessing societal impacts of transdisciplinary research while building capacities to improve its quality. *Environmental Science & Policy*, 103, 32-40.

Bijlage 1: Verklarende woordenlijst

Concepten	Uitwerking in scopingnotitie
(sub)systeem	<p>De term systeem wordt gebruikt om te verwijzen naar <i>een set van onderling verbonden elementen die, door interactie, samen een coherent samenhangend geheel vormen met een eigen (gedrags)patroon en doel of functie</i> (Cabrera, Colosi & Lobdell 2008; Foster-Fishman, Nowell, & Yang 2007; Meadows 2008). Deze systemen kunnen biologisch (bijv. een ecosysteem), structureel (bijv. treinspoorsysteem) of ideologisch (bijv. het democratisch systeem) van aard zijn (Cabrera et al. 2008).</p> <p>Systemen zijn ‘gelaagd’: ze maken deel uit van grotere systemen, die op hun beurt ook weer deel uitmaken van nog grotere systemen. Zo zijn systemen doorgaans ook subsystemen van een groter systeem (Meadows 2008). Wat door actoren als systeem benaderd wordt/gezien wordt, waar de grenzen van een systeem ‘liggen’, is in essentie een arbitraire (en deels subjectieve) constructie.</p> <p>We maken in relatie tot het klimaatbeleid een onderscheid tussen het ‘sturende’ en het ‘bestuurde’ systeem. Het ‘sturende’ systeem is het beleidsarrangement rondom het klimaatbeleid.</p> <p>De ‘bestuurde’ (sub)systemen betreffen dan de systemen die ‘gestuurd’ worden vanuit de sectorale opgaven: het energiesysteem, de industrie, mobiliteitssysteem, de gebouwde omgeving, en landbouw en landgebruik. De LE KB richt zich op het transformerend vermogen van het sturende systeem, het beleidsarrangement, en evalueert in welke mate dit beleidsarrangement erin slaagt transitie te brengen in de systemen die het stuurt (het energiesysteem, de gebouwde omgeving, etc.).</p>
transitie	<p>De term transitie gebruiken we om te verwijzen naar <i>sociale, institutionele en technologische veranderingsprocessen binnen een subsysteem</i> (Hölscher, Wittmayer & Loorbach 2018).</p> <p>De sectorale opgaven die het klimaatbeleid vooropstelt, behelzen verschillende transitie, zoals de energietransitie, transitie naar duurzame mobiliteit, de transitie naar een circulaire economie, etc.) (EZK 2022).</p>
transformatie	<p>Het klimaatbeleid beoogt niet één, maar meerdere transitie te realiseren met het oog op klimaatneutraliteit. Om te verwijzen naar dit grootschalige en maatschappij-brede veranderingsproces gebruiken we het begrip transformatie. Een transformatie is te definiëren als <i>een fundamentele en grootschalige, maatschappij-brede verandering die op meerdere subsystemen ingrijpt – in structureel, relationeel en cognitief opzicht</i>; een veranderingsproces dat leidt tot fundamenteel anders organiseren, handelen en denken (Hölscher, Wittmayer & Loorbach 2018; Scoones et al. 2020).</p>

	<p>De verschillende transitie die het klimaatbeleid beoogt te realiseren, dragen samen bij aan een transformatie richting klimaatneutraliteit. Het reorganiseren van verschillende, met elkaar samenhangende subsystemen – energie, mobiliteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw – moet leiden tot een transformatie naar een klimaatneutrale samenleving, een samenleving die er fundamenteel anders zal uitzien dan deze die we nu kennen.</p>
transformerend vermogen	<p>Transformerend vermogen verwijst naar het vermogen van een ‘systeem’ om zich te <i>herorganiseren en te bewegen richting een nieuw doel of functie (vs. behouden van status quo)</i>. Dat omvat het vermogen om dominante/bestaande instituties uit te dagen, te veranderen en/of te vernieuwen (te transformeren) in het licht van dit gewenste doel of functie (Strasser, de Kraker & Kemp 2019; Foster-Fishman, Nowell & Yang 2007).</p> <p>In de LE KB richten we ons op het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rondom het klimaatbeleid. Hiermee verwijzen we naar het vermogen van het beleidsarrangement (het sturende systeem) – actoren, werkprocessen, en structuren – fundamenteel te herorganiseren en te veranderen met het oog op klimaatneutraliteit (als doel). Met andere woorden: het gaat om het vermogen van het beleidsarrangement om transformatie naar klimaatneutraliteit te faciliteren en realiseren.</p> <p>Het vermogen om transformatie naar klimaatneutraliteit te realiseren, wordt onder andere zichtbaar in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de mate waarin het beleidsarrangement effectief stuurt op klimaatneutraliteit (opgavegericht sturingsvermogen); • de mate waarin het beleidsarrangement zich kan aanpassen (incrementeel en radicaal) wanneer dat noodzakelijk blijkt in het licht van klimaatneutraliteit (adaptief vermogen); • de mate waarin het beleidsarrangement blokkades herkent en fundamenteel andere manieren van denken, handelen en organiseren weet in te zetten en dus kan innoveren (wanneer bestaande manieren in de weg zitten) (systeeminnovatief vermogen); • de mate waarin het beleidsarrangement recht doet aan meervoudige perspectieven, kansgelijkheid en een eerlijke verdeling van lusten en lasten (legitimerend vermogen).
beleidsarrangement	<p>Een beleidsarrangement verwijst zowel naar de inhoud van het beleid (de beleidsinzet -waaronder instrumenten- in het klimaatbeleid) als naar de manier waarop dit beleid is georganiseerd (de governance van het klimaatbeleid). Een beleidsarrangement omvat dus het geheel aan actoren (en hun onderlinge verhoudingen), werkprocessen en structuren (cf. Arts & Van Tatenhove 2004; Flood 1999).</p>
systeemblik	<p>In de LE KB hanteren we een systeemblik. Een systeemblik is een manier van kijken naar de wereld om ons heen: daarbij is de blik gericht op systemen, op componenten in systemen, op de onderlinge relaties tussen die componenten en op de manier waarop de interacties tussen die componenten bepalend zijn voor waar het systeem toe in staat is (Foster-Fishman, Nowell & Yang 2007). Een systeemblik maakt diepgaand begrip van een systeem, de componenten die er deel van uitmaken, begrip van</p>

de interacties tussen die componenten en van het gedrag van het systeem mogelijk, en is een kritische stap om succesvol om te gaan met complexe problematiek (Meadows, 2008).

Dat betekent dat we bij het kijken naar het beleidsarrangement rondom het Klimaatbeleid zowel het beleidsarrangement als geheel beschouwen, maar ook kijken naar de verschillende componenten die er deel van uitmaken: de actoren, de werkprocessen en structuren, en hoe deze met elkaar interacteren, en naar hoe dat op zijn beurt het functioneren van het beleidsarrangement bepaalt.

Bijlage 2:

Lerend evalueren in het landschap van monitoring en evaluaties

In deze bijlage bespreken we de plek van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid in het bestaande veld van kennis, monitoring en evaluaties van klimaatbeleid in Nederland.

De lerende evaluatie beoogt *complementair* te zijn aan het bestaande veld van kennis, monitoring en evaluaties. We beschrijven mogelijke raakvlakken. We zullen werkende weg verkennen hoe deze raakvlakken te benutten zijn in het lerende evaluatieproces. De lerende evaluatie verbreedt het palet met een overwegend kwalitatieve evaluatie die zich concentreert op het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rondom het Klimaatbeleid.

Om beschikbare kennis in het evaluatieproces goed te benutten, maken we gebruik van monitors en evaluaties van het klimaatbeleid die zich richten op doelbereik en voortgang van het klimaatbeleid. Daarnaast maken we gebruik van studies die het klimaatbeleid belichten vanuit de transitie naar 2050. We lichten hier een aantal studies uit, maar streven hierbij geen volledigheid na.

Monitoring en evaluatie op voortgang en doelbereik

Conform de Klimaatwet wordt het Klimaatplan ten minste eens in de vijf jaren opnieuw vastgesteld. Iedere twee jaar na de vaststelling wordt over de voortgang van de uitvoering gerapporteerd. Voor inzicht in de realisatie van het doelbereik worden jaarlijks de Klimaatnota, de Monitor Klimaatbeleid en de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uitgebracht. Regelingen en instrumenten die vallen onder het klimaatbeleid worden conform de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) geëvalueerd.

Rond het klimaatbeleid staat het PBL vooral bekend om de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) die, zoals voorgeschreven in de Klimaatwet, jaarlijks de gevolgen van vastgesteld en voorgenomen klimaat- en energiebeleid publiceert. In de KEV wordt een integrale analyse gemaakt van de volle breedte van het gevoerde nationale klimaat- en energiebeleid en worden de verwachte effecten daarvan gekwantificeerd. De KEV onderzoekt ook verwachte effecten van het geagendeerde beleid (uitgedrukt in CO₂-equivalenten) - mits voldoende concreet. Minder concrete of mogelijke aanvullende maatregelen en extra nationaal en lokaal beleid waarmee bijvoorbeeld ambities van de RES¹³ en de CES¹⁴ vorm kunnen krijgen, worden niet apart doorgerekend. De KEV-prognoses bieden beperkt zicht op wat er nodig is om het vastgestelde en voorgenomen beleid waar de KEV

¹³ De Monitor RES van het PBL: [Monitor RES 1.0 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

¹⁴ De Monitor CES van het PBL: [Reflectie op Cluster Energiestrategieën \(CES 1.0\) | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

naar kijkt te verbinden met mogelijk additioneel beleid wat er in de toekomst nodig zou kunnen zijn om klimaatneutraliteit in 2050 te bereiken.

De Monitor Klimaatbeleid¹⁵ kijkt specifiek naar beleidsinstrumenten en voortgang van de vijf benoemde sectoren: Elektriciteit, Industrie, Gebouwde Omgeving, Landbouw en landgebruik en Mobiliteit. De Monitor Klimaatbeleid is een beknopte jaarlijkse samenvatting van de informatie op het Dashboard Klimaatbeleid¹⁶. De Monitor Klimaatbeleid zet de resultaten af tegen het geplande tijdsplan met stappen naar 2030, zodat kan worden beoordeeld of de voortgang op schema ligt en of bijstelling van verwachtingen en beleid nodig is. Er zijn kernindicatoren die de voortgang van de transitie binnen de sector laten zien. Hier is onder meer aandacht voor ontwikkelingen rondom randvoorwaarden, (gedrags)veranderingen en beleidsrelevante resultaten, waarbij indicatoren voor randvoorwaarden en gedragsverandering nog beperkt voorhanden zijn. Dit is mede ingegeven door het ontbreken of de beperkte uitwerking van sectorale uitvoeringsprogramma's en door ontbrekende kennis om indicatoren voor randvoorwaarden en gedragsverandering vast te kunnen stellen.

De LE KB kan gebruik maken van de prognoses op doelbereik en bevindingen uit instrumentenevaluaties om de vormgeving en het verloop van het beleidsproces te evalueren. De LE KB biedt een complementaire blik door de beleidsinzet en governance te beoordelen op het transformerend vermogen.

Verkenningen gericht op 2050

De 'Wetenschapstoets op klimaatverantwoording'¹⁷ is uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer door De Coninck en Kramer (2021). Zij benadrukken het belang van het centraal stellen van systeemtransities, het gericht houden van de blik op 2050 en de noodzaak van een eerlijke transitie. Zij problematiseren dat beleidsvorming en beleidsevaluatie door de politiek te veel rekenkundig en modelmatig benaderd wordt¹⁸. Zij pleiten ervoor dat naast kwantitatieve inzichten verstandige oordeelsvorming rondom systeemveranderingen ook om intuïtie en ervaring vraagt. Zij benadrukken dat niet alleen de maatregelen, maar ook de systeemtransities, subdoelen en voorwaardelijkheden gemonitord moeten worden. Dit vergt volgens hen een uitbreiding van de monitoringsystematiek, niet in plaats van maar naast de KEV van het PBL. Waarbij zij benadrukken dat leren en experimenteren parallel aan elkaar moeten lopen bij de uitvoering van de Klimaatwet. Zo kunnen systeemtransities niet alleen worden versneld, maar kan ook worden bijgestuurd op basis van nieuwe inzichten, wensen of ideeën.

Diverse initiatieven en studies schetsen scenario's en routes naar een klimaatneutrale samenleving. PBL werkt aan een Trajectverkenning Klimaatneutraal. EZK ontwikkelt een Nationaal Plan

¹⁵ [Monitor Klimaatbeleid 2021 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁶ [Dashboard Klimaatbeleid](#)

¹⁷ [Wetenschapstoets klimaatverantwoording | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

¹⁸ Zij problematiseren hierbij zowel de overschatting van wat rekenkundige modellen kunnen als een onderschatting van de politieke keuzevrijheid. Ook leidt het tot een te grote focus op (berekende) technische verandering, ten koste van (lastig berekende) maatschappelijke en gedragsverandering.

Energiesysteem¹⁹. Een Expertteam Energiesysteem 2050²⁰ is bezig met een Outlook Energiesysteem 2050. Zij richten zich hierbij op een aantal onderdelen van het systeem die nu al moeten worden gerealiseerd om de klimaatdoelen op tijd te bereiken.

De LE KB sluit aan op de constatering in de Wetenschapstoets. Voor de LE KB is het relevant om kennis te nemen van studies en initiatieven om routes naar klimaatneutraliteit te identificeren om synergie te creëren met de uitdagingen en kansen die (beleids)betrokkenen ervaren tijdens het beleidsproces in het licht van de transformatie naar klimaatneutraliteit.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/contouren-nationaal-plan-energiesysteem>

²⁰ [De weg naar ons energiesysteem in 2050 - Expertteam Energiesystemen 2050 \(etes2050.nl\)](#)

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

- Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (2021, 15 december).
Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Europese Klimaatwet (2021, 30 juni). Geraadpleegd van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1119>
- Jetten, R.A.A. (2022, 11 februari). *Uitwerking coalitieakkoord Klimaat en Energie* [Kamerbrief].
Geraadpleegd van [Kamerbrief over uitwerking coalitieakkoord onderdeel Klimaat en Energie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- Klimaataakkoord (2019, 28 juni). Geraadpleegd van <https://www.klimaataakkoord.nl/actueel/nieuws/2019/06/28/klimaataakkoord-in-stukken>
- Klimaatwet (2019, 2 juli). Geraadpleegd van [wetten.nl - Regeling - Klimaatwet - BWBR0042394 \(overheid.nl\)](#)
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). Klimaatplan 2021-2030 [Beleidsnota].
Geraadpleegd van [Klimaatplan 2021-2030.pdf \(overheid.nl\)](#)
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*.
Geraadpleegd van [Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat \(overheid.nl\)](#)
- Nijpels, E. (2019, 28 juni). *Aanbieding Klimaataakkoord* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van [Aanbiedingsbrief Klimaataakkoord aan Tweede Kamer | Publicatie | Klimaataakkoord](#)
- Nijpels, E. (voorzitter Voortgangsoverleg Klimaataakkoord) (2020, 19 november). *Urgente punten uitvoering Klimaatbeleid* [Brief gericht aan minister van Economische Zaken en Klimaat, E.D. Wiebes]. Geraadpleegd van [Brief urgente punten uitvoering Klimaataakkoord | Publicatie | Klimaataakkoord.](#)
- Nijpels, E. (voorzitter Voortgangsoverleg Klimaataakkoord) (2021, 18 oktober). *Klimaatbeleid in regeerakkoord* [Brief gericht aan het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie]. Geraadpleegd van [Brief Voortgangsoverleg: Klimaatbeleid in regeerakkoord 2021 | Publicatie | Klimaataakkoord..](#)
- Nijpels, E. (voorzitter Voortgangsoverleg Klimaataakkoord) (2021, 31 maart). *Voorjaarsbrief Voortgangsoverleg Klimaatbeleid* [Brief gericht aan het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie].
Geraadpleegd van [Voorjaarsbrief Voortgangsoverleg | Brief | Klimaataakkoord.](#)
- PBL, TNO, CBS en RIVM (2021). *Klimaat- en Energieverkenning 2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd van [Klimaat- en Energieverkenning 2021 \(pbl.nl\)](#)
- Twynstra Gudde (2021, 5 november). *Uitvoering geven aan het Klimaataakkoord – Kernelementen voor een versterkte governance* [Adviesnota]. Geraadpleegd van [Advies versterkte governance Klimaataakkoord nov2021 | Publicatie | Klimaataakkoord](#)