

AAN DE SLAG MET TRANSFORMEREND KLIMAATBELEID

EERSTE BEVINDINGEN UIT DE LERENDE EVALUATIE KLIMAATBELEID

Eva Kunseler, Anne Loeber, Lisa Verwoerd & Pim Klaassen
24 oktober 2023

PBL

Colofon

Aan de slag met transformerend klimaatbeleid. Eerste bevindingen uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5233

Contact

eva.kunseler@pbl.nl

Auteurs

Eva Kunseler (PBL), Anne Loeber (Athena Instituut, VU), Lisa Verwoerd (PBL), Pim Klaassen (Athena Instituut, VU)

Stuurgroep

Martine Uyterlinde, Olav-Jan van Gerwen, Andre van Lammeren (tot augustus 2023), Marko Hekkert (vanaf september 2023) (allen PBL) en Barbara Regeer (Athena Instituut, VU)

Met dank aan

Het PBL en de Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) zijn dank verschuldigd aan alle betrokkenen bij de casestudies rond netcapaciteit en warmtetransitie en verkennende studies naar mobiliteit en gebouwde omgeving.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Tekstcorrectie 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. et al. (2023), *Aan de slag met transformerend klimaatbeleid. Eerste bevindingen uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse 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

Samenvatting	4
Transformerend klimaatbeleid	4
Gebrek aan sturing op systeemverandering	5
Vier paradoxen in beeld	6
Vervolg Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	11
1 Aan de slag met transformerend klimaatbeleid	12
1.1 Toepassing van het evaluatiekader voor transformerend vermogen	13
1.2 Leeswijzer	15
2 Het nationale klimaatbeleid als vertrekpunt: uitdagingen in de praktijk	16
2.1 Een sectorale aanpak staat een samenhangend klimaatbeleid in de weg	16
2.2 Regie is nodig om voorbij reductiedoelen te komen richting systeemverandering	17
2.3 Naar een steviger koppeling tussen beleid en samenleving	19
2.4 Een systeemperspectief in het klimaatbeleid verankeren	20
3 Vier paradoxen in beeld	22
3.1 Samenhang in het klimaatbeleid organiseren	22
3.2 Op flexibele wijze richting geven	25
3.3 De maatschappij meekrijgen	28
3.4 De langetermijnklimaatopgave in het vizier houden	32
4 Conclusies	35
4.1 Rode lijnen	35
4.2 Aanbevelingen	36
4.3 Vervolg Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	37
Referenties	38

Samenvatting

In dit rapport van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Athena Instituut van de Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) geven we onze bevindingen tot nu toe weer over het transformerend vermogen van het nationale klimaatbeleid. Deze eerste bevindingen zijn uitkomst van de eerste periode van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid, dat wil zeggen van januari tot en met juli 2023. We delen ze om betrokkenen bij het klimaatbeleid te informeren over de paradoxen die het huidige beleidsproces parten spelen in het werken aan transformerend klimaatbeleid. Maar ook om alvast een aanzet te geven voor handelingsperspectieven om het transformerend vermogen te versterken. Daarnaast hopen we met deze tussentijdse terugkoppeling inspiratie en inzichten te bieden voor de Contourenbrief van het (demissionaire) Kabinet aan de Tweede Kamer over een langetermijnstrategie voor het klimaatbeleid en voor de formatietafel. Leren is een continu proces. Met dit rapport beogen we het leerproces rond het klimaatbeleid te voeden.

Transformerend klimaatbeleid

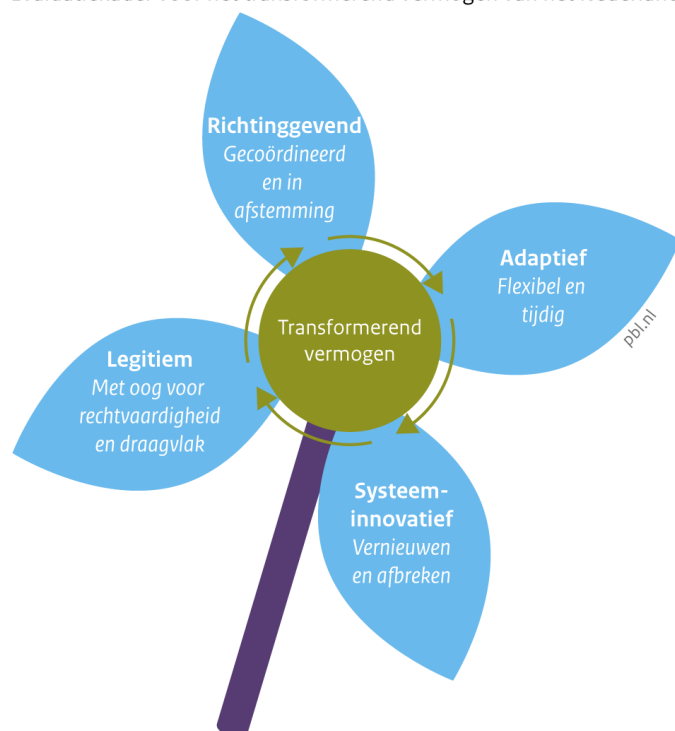
Om toe te werken naar een klimaatneutrale samenleving in 2050, zet het Nederlandse klimaatbeleid gelijktijdig in op een groot aantal fundamentele veranderingen in de samenleving, waaronder de warmtetransitie en transitie richting duurzame mobiliteit, verduurzaming van de industrie en een circulaire economie. Maatschappelijke transitie vraagt om scherpe beleidskeuzes en governance die de maatschappelijke veranderdynamiek – het ‘transformatieproces’ – ondersteunen en helpen versnellen. Beleid dat erin slaagt om transformatieprocessen te bewerkstelligen (bijvoorbeeld door meer partijen in de samenleving te bewegen hun warmte uit niet-fossiele bronnen te betrekken, en dat dit qua infrastructuur en capaciteit ook mogelijk is), beschikt over *transformerend vermogen*.

Het PBL en de VU hebben in de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid een kader ontwikkeld voor het evalueren van het transformerend vermogen van het Nederlandse klimaatbeleid. Dit kader, het ‘vliegwiel voor transformerend vermogen’, maakt het mogelijk om de beleidsinzet en governance rond het Nederlandse klimaatbeleid vanuit een transitieperspectief te evalueren (zie Kunseler & Huitzing et al. 2022; Nabielek et al. 2023). We onderscheiden daartoe vier onderdelen die samen het transformerend vermogen van beleid vormen: richtinggevend vermogen, adaptief vermogen, systeeminnovatief vermogen en legitimerend vermogen. Deze manier van kijken naar de werking van het klimaatbeleid brengt beleidsaspecten in beeld die aanvullend zijn op evaluatie en monitoring vanuit een technisch-analytische blik op doelbereik, zoals in de *Klimaat- en Energieverkenning (KEV)* het geval is.

Van januari tot juli 2023 is het evaluatiekader gebruikt in twee verkennende sectoranalyses en twee verdiepende casestudies. In discussienotities is aan de hand van het vliegwiel de transformatieve oriëntatie in het sectorbeleid voor de gebouwde omgeving en mobiliteit in beeld gebracht. In twee casestudies over de aanpak van systeemvraagstukken bij netcapaciteit en de warmtetransitie is het vliegwiel in reflectiesessies met een kerngroep van beleidsbetrokkenen bij de ministeries van EZK, IenW, BZK en LNV toegepast. In het najaar van 2023 volgen een derde casus over sturing op randvoorwaarden in systeemtransities en drie verkennende sectoranalyses voor de industrie, landbouw en landgebruik, en het energiesysteem.

Vliegwiel voor transformerend vermogen

Evaluatiekader voor het transformerend vermogen van het Nederlandse klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

Gebrek aan sturing op systeemverandering

Momenteel wordt sterk ingezet op een klimaatneutrale samenleving in 2050. Ondanks het heldere langetermijndoel is het transformerend vermogen van het huidige nationale klimaatbeleid beperkt, omdat de beleidsinzet en governance worden gekenmerkt door sectorale werkprocessen, een kortetermijriorientatie en een sterke scheiding tussen beleid en samenleving. Er zijn meer inspanningen nodig voor het verbeteren van de samenwerking tussen sectoren en tussen beleid en samenleving, en voor het verstevigen van de focus op de benodigde systeemveranderingen.

Aanbeveling 1: Voer regie op verdere samenwerking rond systeemvraagstukken

Wat betreft de samenwerking tussen sectoren missen de huidige beleidsinzet en governance samenhang en regie, terwijl die met name voor sectoroverstijgende vraagstukken onontbeerlijk zijn. Er zijn inmiddels goede ervaringen opgedaan met sectoroverstijgend samenwerken, zoals met het Nationaal Plan Energiesysteem. De eerste aanbeveling is om in te zetten op verdere samenwerking rond systeemvraagstukken, zoals grondstoffen- en materiaalgebruik, energie-infrastructuur en arbeid en scholing. Op rijksniveau zijn er ontwikkelingen in gang gezet die zijn gericht op het verstevigen van een regierol van de Rijksoverheid, onder andere door het opzetten van kwartaaloverleggen tussen de minister voor Klimaat en Energie en collega-bewindspersonen. Daarnaast ondersteunt een integrale aanpak voor de monitoring van de voortgang van het klimaatbeleid in het Dashboard Klimaatbeleid de departementen om het sectorbeleid op een consistente wijze te monitoren, als input voor de kwartaaloverleggen en de jaarlijkse klimaatnota. Het is aan te bevelen om in de volgende kabinetsperiode te focussen op een verdere regie op systeemvraagstukken.

Aanbeveling 2: Koppel visievorming aan publieke waarden

De scheiding tussen beleid en samenleving komt voort uit een gebrek aan een aantrekkelijk perspectief enerzijds en een gebrek aan systematische (kennis)uitwisseling anderzijds. Een *tweede aanbeveling* is om via *visievorming een wenkend en eerlijk perspectief te ontwikkelen op de benodigde systeemveranderingen voor een klimaatneutrale samenleving*. Dit vraagt om een hertaling van het technisch geformuleerde frame van broeikasgasreductie dat mensen niet direct raakt – naar narratieven die een aansprekend perspectief bieden door ze te koppelen aan nastrevenswaardige publieke waarden, zoals het verbeteren van de volksgezondheid of een veerkrachtig ecosysteem. Tegelijkertijd is de eerlijke boodschap dat de lusten en lasten in de toekomst niet voor iedereen gelijk uit zullen pakken. Voor de glastuinbouw geldt dat sommige regio's over zullen moeten gaan op een ander soort teelt, of dat bedrijven moeten stoppen of verplaatsen omdat er geen lokale duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn. Voor burgers betekent het bijvoorbeeld dat nieuwe wijken vertraging oplopen of een omscholing naar 'groene' banen. Het streven om de langetermijneriëntatie op de benodigde systeemveranderingen te verankeren in het volgende Klimaatplan kan ondersteunend zijn aan het uitwerken van een wenkend en eerlijk perspectief. Daarnaast kan de koppeling tussen beleid en samenleving versterkt worden via systematische kennisuitwisseling in een lerende context. Het is aan te bevelen om in de volgende kabinetsperiode het Nationaal Klimaat Platform en een (nog op te richten) burgerplatform te benutten om signalen uit de samenleving te verbinden aan lessen over de uitvoerbaarheid van het klimaatbeleid.

Aanbeveling 3: Versterk het opgavegericht werken in klimaatbeleid

Door de overheersende kortetermijneriëntatie in politiek-ambtelijke kringen dreigt het klimaatbeleid geregeld te verzanden in de waan van de dag. Een *derde aanbeveling* is daarom om *te investeren in het versterken van opgavegerichte werkprocessen in het klimaatbeleid*. Urgente sectorale taken en de focus op zichtbare output voor politiek en media bemoeilijken het werken aan de langetermijnklimaatopgave over grenzen van departementen en sectoren heen. Het voortzetten van de huidige sectorale governance dient dan ook gepaard te gaan met een gerichte inspanning voor het ontwikkelen van opgavegerichte werkprocessen en -cultuur. Van 'beleggen bij een afdeling' naar erkennen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen afdelingen, en van 'succes' meten aan de hand van kortetermijnprestaties naar een verantwoordingscultuur op basis van gedeeld ervaren verantwoordelijkheden vanuit een langetermijnperspectief. Er is binnen het Rijk aanbod voor professionele ontwikkeling op opgavegericht werken, ambtelijk vakmanschap en moreel besef. Programma's als Grenzeloos Samenwerken en Klaar voor de Toekomst (van het ministerie van EZK) ondersteunen ambtenaren via intervisie en andere werkvormen om tegenspraak te bieden aan de gebruikelijke *business as usual*. Het is aan te bevelen om in de volgende kabinetsperiode het opgavegericht werken verder te professionaliseren in de ambtelijke organisatie van het klimaatbeleid.

Vier paradoxen in beeld

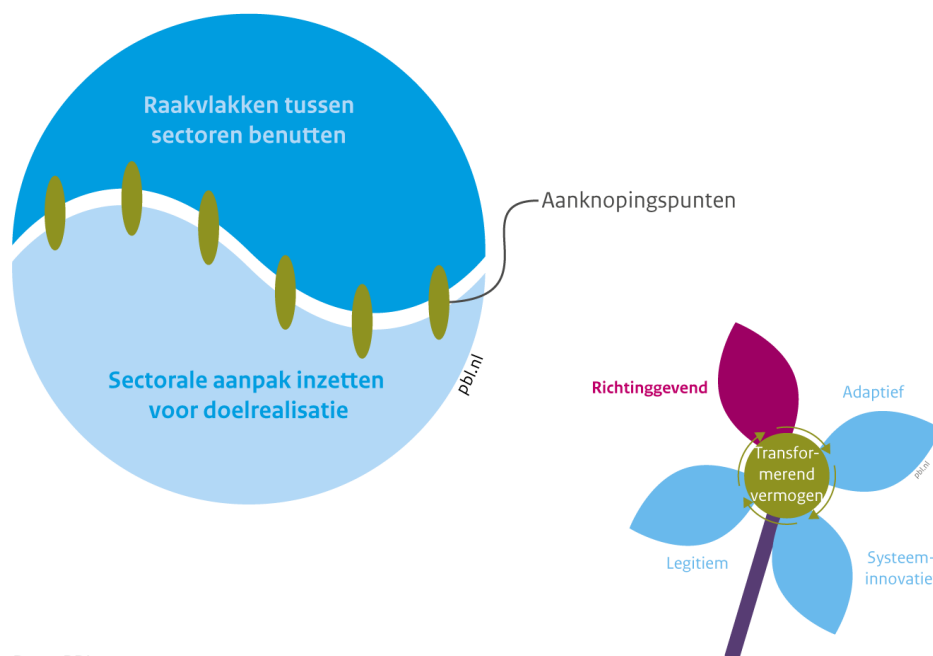
De bevindingen tot dusver laten zien dat werken aan een transformerend klimaatbeleid voor beleidsmakers ingewikkeld en uitdagend is omdat de beleidspraktijk daar niet op is ingericht. Aandacht voor het vergroten van een of meerdere vermogens (uit het vliegwiel) stuit in de praktijk geregeld op vereisten en routines die voortkomen uit het gebruikelijke beleidswerk, die evenzeer aandacht behoeven en nastrevenswaardig zijn. Het gevolg is dat zich ogenschijnlijk tegenstellingen voordoen tussen enerzijds de inzet op transformerend vermogen en anderzijds de realiteit van de beleidspraktijk waarbinnen beleidsmakers de transformerende aanpak moeten uitrollen en verantwoorden.

Deze schijntegenstellingen hebben we als vier paradoxen verwoord, die illustreren dat beleidsmakers voortdurend moeten *laveren* tussen meer of minder optimale keuzes en afwegingen om het klimaatbeleid te richten op de transformatie richting een klimaatneutrale samenleving.

Samenhang in het klimaatbeleid organiseren

Voor het versterken van het richtinggevend vermogen van het klimaatbeleid is het van belang om de raakvlakken tussen de vijf sectoren die vallen binnen het klimaatbeleid beter te benutten. Ook is een koppeling van de klimaat- en energieopgaven met andere opgaven, zoals die rondom water, stikstof en ruimte, van belang. De maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving voltrekt zich niet binnen de grenzen van sectoren. Er is sprake van interactie en nauwe verwevenheid. Het beleid in de ene sector heeft effect op een andere sector, er kan concurrentie zijn tussen sectoren, en er zijn sectoroverstijgende vraagstukken (bijvoorbeeld netcongestie) die in samenhang opgepakt moeten worden. Belangrijk is om in beleid, naast het sectorale perspectief, een systeemperspectief te hanteren, waarin interactie, samenhang en onderlinge raakvlakken en afhankelijkheden centraal staan. Een sectorale verdeling is functioneel als het gaat om het bereiken van de emissiereductiedoelen. De emissiereductieopgave is in het Klimaatakkoord sectoraal verdeeld om de opgave behapbaar te maken en daar te beleggen waar de relevante expertise en verantwoordelijkheid ligt. Bovendien is de verantwoording richting de Tweede Kamer gekoppeld aan de emissiereductieopgaven op sectorniveau. Als gevolg van deze sectorale en departementale verkokering en verantwoordingsmechanismen domineert een mentaliteit van 'eigen sector eerst'. De paradox die hieruit naar voren komt, is als volgt samen te vatten: *Hoe kunnen overheden zorgen voor samenhang in het klimaatbeleid, terwijl het beleid en de verantwoordingmechanismen op sectorale doelrealisatie zijn ingericht?*

Samenhang in het klimaatbeleid organiseren



Bron: PBL

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat dit inderdaad om een *schijnbare* tegenstelling gaat: oplossingen zijn wel degelijk voor handen, maar vergen gericht aandacht voor het vraagstuk en het bijsturen van de condities waaronder beleidsmakers eraan kunnen werken. Concreet vraagt het verbeteren van de samenwerking tussen sectoren om *meer inspanning voor het ontwikkelen van passende werkprocessen* die zijn gebaseerd op een gedeelde verantwoordelijkheid tussen departementen voor

sturing op systeemveranderingen en waardering voor inzet op die gezamenlijkheid in verantwoordingsprocessen, zoals voortgangsrapportages.

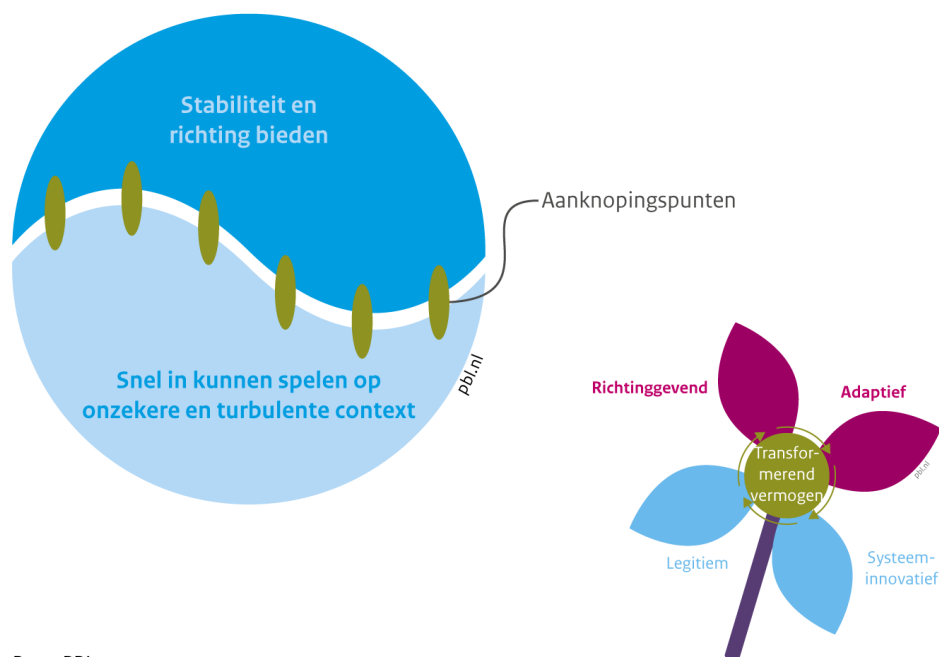
Op basis van de lerende evaluatie bieden we de volgende aanknopingspunten voor het omgaan met deze paradox:

- Maak gebruik van goede ervaringen met sectoroverstijgend werken, zoals aan de toekomst van het energiesysteem (via het Nationaal Plan Energiesysteem), voor het creëren van een programmatische aanpak op andere sectoroverstijgende systeemvraagstukken (zoals rond arbeid en scholing, infrastructurele vraagstukken en grondstoffen- en materiaalgebruik).
- Richt werkprocessen in op gezamenlijke verantwoordelijkheid, om meer vanzelfsprekend het effect van de beleidsinzet van de ene sector op een andere sector te verdisconteren, om concurrentie te voorkomen en raakvlakken beter te benutten, zodat sectoren elkaar verder helpen in plaats van alleen redeneren vanuit sectoraal doelbereik.

Op flexibele wijze richting geven

Het aangeven van een duidelijke richting kan 'rust op het beleidsfront' bieden voor uitvoeringspartijen en het bedrijfsleven. Tegelijkertijd is het nodig om tussentijds bij te kunnen stellen op basis van voortschrijdend inzicht. Dit lijkt paradoxaal. Om het adaptief en richtinggevend vermogen van het klimaatbeleid te versterken is het daarom van belang om in de praktijk een balans te creëren tussen stabiliteit en richting bieden enerzijds, en anderzijds ruimte te behouden voor tussentijdse aanpassing om te kunnen inspelen op de onzekere en turbulente (geo)politiek-bestuurlijke context. Ook raakt het geven van richting aan legitimerend vermogen. Helderheid over de beleidskoers heeft een positieve invloed op de ervaren legitimiteit van het beleid. De paradox die hieruit naar voren komt is als volgt samen te vatten: *Hoe kunnen overheden stabiliteit creëren en duidelijk richting geven aan medeoverheden, uitvoeringsorganen, de industrie, het bedrijfsleven en de samenleving, terwijl er sprake is van een blijvend onzekere en grillige (geo)politiek-bestuurlijke context waarop beleid flexibel op moet inspelen?*

Op flexibele wijze richting geven



Bron: PBL

De lerende evaluatie laat zien dat stabiliteit en richting geven vragen om *structurende keuzes* die betrokken actoren een helder perspectief bieden en een *bandbreedte aanreiken* waarbinnen transitiepaden kunnen worden geschetst. Binnen die bandbreedte dient het beleid vervolgens *adaptief en lerend* te zijn.

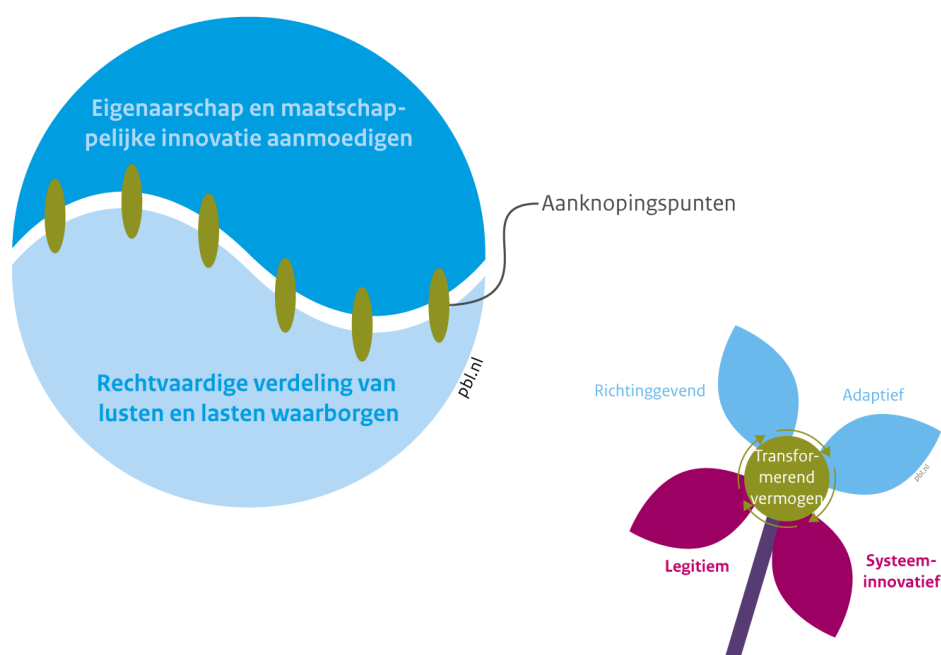
Op basis van de lerende evaluatie bieden we de volgende aanknopingspunten voor het omgaan met deze paradox:

- Zet in op visievorming via een dynamische en systematische aanpak, zoals een *Theory of Change* (ToC), zodat de beleidsinzet en de governance rond het klimaatbeleid worden beredeneerd vanuit de transformatieopgave en samenhangende systeemveranderingen die daarvoor nodig zijn.
- Hanteer een systeem- en transitieperspectief in verantwoordingsprocessen, zodat de voortgang van het klimaatbeleid meer vanuit de langetermijnvisie en transitiepaden naar systeemverandering worden vastgelegd en gemonitord. Hierdoor kan in de uitvoering worden bijgestuurd op basis van de voortgang op systeemverandering, naast de voortgang op reductiedoelen.

De maatschappij meekrijgen

De derde paradox gaat over het meekrijgen van de maatschappij in de ambities en doelen van het klimaatbeleid om het legitimerend en systeeminnovatief vermogen van dat beleid te versterken. Transformerend klimaatbeleid draait om het aanmoedigen van maatschappelijke innovatie en eigenaarschap, en om het organiseren van draagvlak en daadkracht bij het bedrijfsleven en huishoudens om met verduurzaming en energiebesparing aan de slag te gaan. Daarvoor is wenkend perspectief nodig dat zicht biedt op een klimaatneutrale samenleving, terwijl 'het eerlijke verhaal' ook verteld moet worden: niet langer kan alles en niet iedereen zal 'garen spinnen' bij de transities. Het is noodzakelijk om keuzes te maken in wat niet meer kan en een rechtvaardige verdeling te waarborgen van lusten en lasten. Het paradoxale hierin laat zich vangen in het volgende vraagstuk: *Hoe krijgen overheden het bedrijfsleven en huishoudens mee met het klimaatbeleid, terwijl het eerlijke verhaal is dat niet alles meer kan en een wenkend perspectief ontbreekt?*

De maatschappij meekrijgen



Bron: PBL

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat het *versterken van de koppeling* tussen ontwikkelingen in beleid en de dynamiek in de samenleving vraagt om *het verbinden van klimaatdoelen aan specifieke, publiekelijk nastrevenswaardige waarden* op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld het koppelen van klimaatdoelen aan doelen uit het volksgezondheidsbeleid).

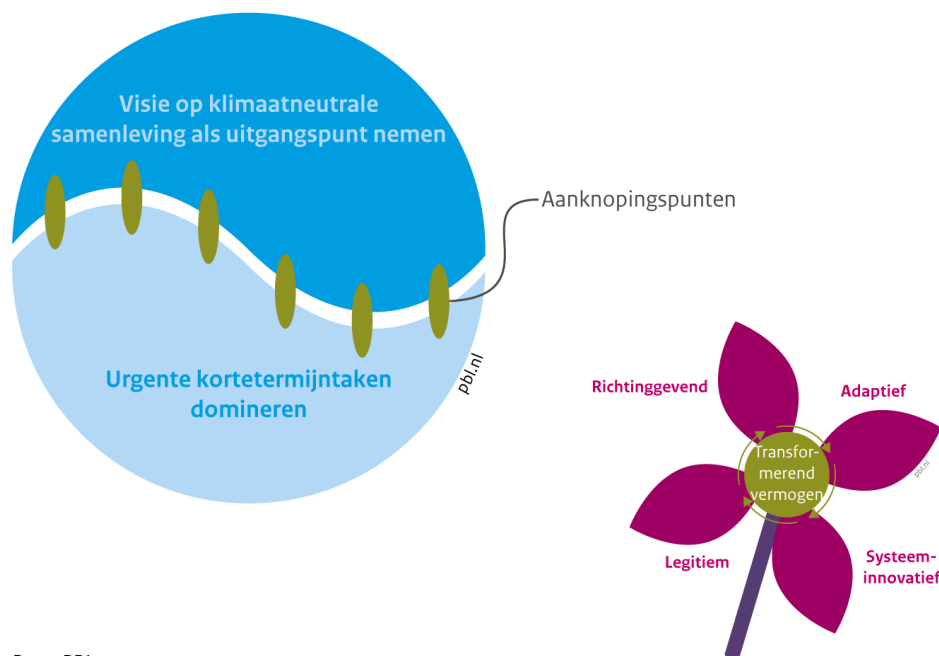
Op basis van de lerende evaluatie bieden we de volgende aanknopingspunten voor het omgaan met deze paradox:

- Ontwikkel een eerlijk en aansprekend verhaal over een klimaatneutrale samenleving voor en met de samenleving via burgerfora en andere participatietafels.
- Stimuleer initiatieven en bied opschaling van maatschappelijke innovaties een kans door initiatiefnemers handvatten te geven voor mogelijke opschalingsroutes.
- Neem verdelingsvraagstukken serieus door de lusten en lasten voor diverse groepen in beeld te brengen en durf moeilijke keuzes over verdelingskwesaties te maken.

De lange termijn in het vizier houden

De vierde en laatste paradox is dwarsdoorsnijdend en benadrukt het temporele aspect van het klimaatbeleid. Transformerend klimaatbeleid vraagt niet alleen om een langetermijnorientatie, maar vooral ook om het in het vizier houden van die lange termijn tijdens de uitvoering. Inzet op transformerend vermogen (dat wil zeggen op richtinggevend, legitiem, adaptief én innovatief vermogen) vraagt om heen- en terugdenken tussen de korte (2030), middellange (2040) en lange termijn (2050 en verder). In de beleidsdrukte van alledag kan het langeretermijnperspectief ondersneeuwen door urgente, vaak sectorale taken die de aandacht opeisen. De paradox uit zich in het vraagstuk: *Hoe houden overheden de langetermijnklimaatopgave in het vizier, terwijl de focus op de korte termijn in politiek en media de agenda bepaalt, waardoor ambtenaren druk zijn met zaken die de opgave op de langere termijn niet dienen?*

Langetermijnklimaatopgave in het vizier houden



Bron: PBL

De lerende evaluatie laat zien dat het versterken van de *koppeling tussen de kortere en langere termijn* een gerichte inspanning vraagt om tijd, capaciteit en kennis in te zetten voor andere dan 'de gebruikelijke'

doelen binnen een sector of departement. Daarnaast is het nodig *weerstand te bieden aan de urgentie die politiek en media* veroorzaken in de politiek-bestuurlijke context waarin beleidsmedewerkers werken.

Op basis van de lerende evaluatie bieden we de volgende aanknopingspunten voor het omgaan met deze paradox:

- Neem de tijd om vooruit te kijken en te bespreken of de wijze waarop het beleid nu invulling krijgt (nog) wel passend is vanuit het doel dat Nederland in 2050 klimaatneutraal is.
- Organiseer tegenspraak tegen de gebruikelijke doelen en impliciete regels die onderdeel zijn van de cultuur van departementen en bepalen waar prioriteit aan wordt gegeven, hoe dat gebeurt en wat kan rekenen op waardering.

Vervolg Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Dit rapport biedt inzicht in de paradoxen die beleidsmakers die werken aan transformerend klimaatbeleid parten spelen en geeft aanknopingspunten en aanbevelingen mee aan het nationale klimaatbeleid hoe daarmee om te gaan. Dit rapport vormt de basis voor een eindrapport in het voorjaar van 2024, dat een evaluatie van het transformerend vermogen van het nationale klimaatbeleid en verdere uitwerking van handelingsperspectieven zal bevatten.

Vooruitlopend op de afronding van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid in 2024 benadrukken PBL en VU dat aan beleidszijde verdere inzet op een lerende beleidsorganisatie nodig is om het transitiedenken in het nationale klimaatbeleid te verstevigen en verankeren. Transformaties gaan niet over één nacht ijs, maar vergen een andere manier van denken, doen en organiseren. Door op lerende wijze aan de slag te zijn én blijven met transformerend klimaatbeleid, komt ook de transformatie richting een klimaatneutrale samenleving dichterbij.

1 Aan de slag met transformerend klimaatbeleid

Het toewerken naar een klimaatneutrale samenleving in 2050 vraagt om een groot aantal fundamentele veranderingen in de samenleving, die onder ander de manier van leven, wonen, kopen, eten en reizen van veel mensen beïnvloeden. Het Nederlandse klimaatbeleid beoogt de maatschappelijke veranderdynamiek – het ‘transformatieproces’ – te ondersteunen en te helpen versnellen. Beleid dat hierin slaagt, beschikt over transformerend vermogen.

Met de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid brengen het PBL en de VU in beeld hoe het transformerend vermogen van het Nederlandse klimaatbeleid versterkt kan worden.

Met klimaatneutraliteit in 2050 als Europese doelstelling staat Nederland voor een enorme uitdaging. De klimaatopgave vraagt om een transformatie van dominante manieren van denken en doen. Veel economische bedrijvigheid en sociale infrastructuur die bedrijven en huishoudens in Nederland als vanzelfsprekend zijn gaan beschouwen, zijn inmiddels, gegeven de klimaatambities, niet vol te houden en zijn zelf onderdeel van het probleem. Zo worden huishoudens geconfronteerd met een breed palet aan maatregelen die raken aan het dagelijks leven, van het verwarmen van woningen en veranderingen in het woon-werkverkeer tot aan de dagelijkse kost.

Ook de wijze waarop de beleidsinzet en governance vorm krijgen, behoeft verandering. Het klimaatbeleid is sectoraal georganiseerd, en zodoende worden emissiereductie en klimaatneutraliteit nagestreefd via subdoelen die zijn geformuleerd voor de sectoren gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, industrie en het energiesysteem. Tussen die sectoren bestaan echter tal van wisselwerkingen en afhankelijkheden. Vanuit het overkoepelende klimaatdoel moeten daarom beleidsprocessen en -inzet op onderdelen nauwkeurig op elkaar worden afgestemd om uiteindelijk tot een samenhangend en effectief beleid te komen. Dat vergt nieuwe vormen van samenwerken binnen en tussen departementen, tussen het Rijk en medeoverheden en tussen overheid en samenleving (NSOB 2020; ROB 2023). Bovendien brengt de focus op de lange termijn allerlei onzekerheden met zich, onder andere over de wisselwerking tussen specifieke einddoelen en maatschappelijke ontwikkelingen.

De mate waarin het lukt om de beleidsinzet en governance passend te krijgen bij de specifieke uitdagingen van het klimaatbeleid, is medebepalend voor wat uiteindelijk in de samenleving aan klimaatgeoriënteerde veranderingen plaatsvindt. Er is dus een dubbele transformatie nodig, waarbij de transformatie in beleid ten dienste staat van de maatschappelijke transformatie. De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid is gericht op de transformatie in beleid en evalueert de werking van de beleidsinzet (het beleidsinstrumentarium) en de governance (de sturingsaanpak). Dit rapport vormt de basis voor deze evaluatie. In dit rapport brengen we in beeld welke paradoxen ten grondslag liggen aan de uitdaging om het transformerend vermogen van het nationale klimaatbeleid te versterken (zie kader 1.1).

1.1 Van verzoek tot eerste bevindingen

Van verzoek ...

De ministeries van EZK, LNV, BZK en IenW werken aan een herziening van het Klimaatplan in 2024 en een langetermijnstrategie voor het klimaatbeleid. In dat kader hebben deze ministeries in 2022 aan het PBL gevraagd om vanuit een lerende evaluatie input te leveren voor herziening van het Klimaatplan. De vraag luidde: '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?' We hebben het verzoek in samenwerking met het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) opgepakt en de scope en aanpak in overleg met de verzoekers in 2022 uitgewerkt. De uitvoering van de lerende evaluatie vindt plaats in 2023 en 2024 en biedt een reflectie op hoe het klimaatbeleid is vormgegeven vanuit een systeem- en transitieperspectief. De lerende evaluatie is niet gericht op het behalen van gekwantificeerde doelen in 2030 of 2050, maar reflecteert op de veranderingen die met de huidige beleidsinzet en governance worden ingezet om de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving in 2050 te kunnen realiseren. In deze lerende evaluatie staan het handelen van beleidsbetrokkenen richting elkaar en het doel van klimaatneutraliteit centraal, en de kansen en uitdagingen die ze onderweg ervaren. Concreet levert het evaluatieproces praktische en doorlopende resultaten in de vorm van de inzichten en handelingsperspectieven die beleidsbetrokkenen uit de analyses en dialogosessies meenemen via actieve deelname in de lerende evaluatie.

... tot eerste bevindingen

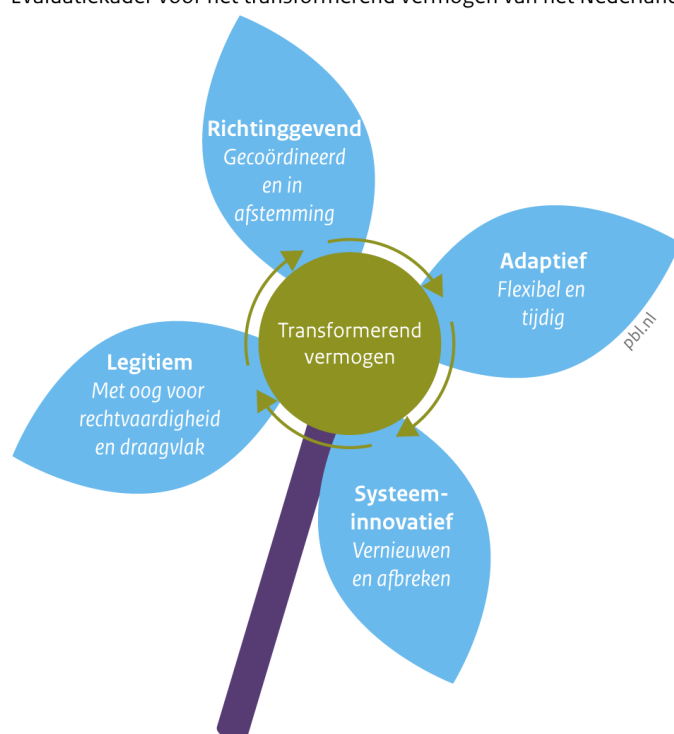
Dit rapport bevat inzichten en reflecties die in de eerste periode van de lerende evaluatie (januari tot en met juli 2023) zijn opgehaald over het transformerend vermogen van het nationale klimaatbeleid. Dit rapport dient het doel om betrokkenen bij het huidige beleidsproces te informeren, en een aanzet te geven voor handelingsperspectieven om het transformerend vermogen van het klimaatbeleid te versterken. Achtergrond bij dit rapport zijn discussienotities van verkennende sectoranalyses voor mobiliteit en de gebouwde omgeving, en de casusrapporten van de verdiepende studies naar de netcapaciteit en warmtetransitie. Deze stukken zijn te vinden op de website van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: www.pbl.nl/lekb.

1.1 Toepassing van het evaluatiekader voor transformerend vermogen

Voor deze lerende evaluatie hebben het PBL en de VU een evaluatiekader ontwikkeld dat licht werpt op het transformerend vermogen van het klimaatbeleid (Nabielek et al. 2023). Met dit zogenoemde vliegwiel evalueren we het vermogen om gecoördineerd en in afstemming richting te kunnen geven aan een maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving (richtinggevend vermogen), het vermogen om in het licht van langetermijndoelen en voortschrijdend inzicht flexibel en tijdig beleidsaanpassingen door te voeren (adaptief vermogen), het vermogen om innovatie en creativiteit in de samenleving te benutten voor systeemverandering middels inzet op vernieuwing en afbraak (systeeminnovatief vermogen), en om keuzes in richting, systeeminnovatie en adaptatie op rechtvaardige wijze te kunnen legitimeren (legitimerend vermogen).

Vliegwiel voor transformerend vermogen

Evaluatiekader voor het transformerend vermogen van het Nederlandse klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

Van januari tot juli 2023 is het evaluatiekader gebruikt in twee *verkennde sectoranalyses* en twee *verdiepende casestudies*. Aan de hand van het vliegwiel hebben we in discussienotities trekkende voorbeelden verzameld over de transformatieve oriëntatie in het beleid voor de sectoren gebouwde omgeving en mobiliteit. Deze notities zijn opgesteld met sectordeskundigen van het PBL en met respectievelijk twee (gebouwde omgeving) en drie (mobiliteit) beleidsmedewerkers doorgesproken en verrijkt. In twee verdiepende casestudies naar de aanpak van systeemvraagstukken bij netcapaciteit en de warmtetransitie is het vliegwiel gebruikt in reflectiesessies met een kerngroep van beleidsbetrokkenen bij de ministeries van EZK, IenW, BZK en LNV. Beide cases bestonden uit drie opeenvolgende reflectiesessies met in beide gevallen (netcapaciteit en warmtetransitie) zeven kerngroepleden. In die sessies is vanuit het identificeren van uitdagingen toegewerkt naar verandervaden en actieagenda's. In een sessie met het directeurenoverleg 55% (ambtelijke stuurgroep voor klimaatbeleid vanuit EZK, IenW, BZK en LNV) en enkele voorzitters van de Uitvoeringsoverleggen zijn op 6 juli 2023 de voorlopige bevindingen uit de casestudies en sectoranalyses besproken en verrijkt. In het najaar van 2023 volgen een derde casus over sturing op randvoorwaarden in systeemtransities en drie verkennde sectoranalyses voor de industrie, landbouw en landgebruik en het energiesysteem.

De toepassing van het evaluatiekader bestaat uit drie stappen (uitgewerkt in een plan van aanpak en working paper op de website van het PBL, www.pbl.nl/lekb). De drie stappen zijn doorlopen in de casestudies. In de sectoranalyses is de eerste stap toegepast. Deze eerste stap betreft het vaststellen van leervragen, die zijn geformuleerd in termen van enerzijds een ambitie om in te zetten op transformerend klimaatbeleid (met accent op een of meerdere vermogens uit het vliegwiel), terwijl anderzijds een belemmering of uitdaging speelt bij het uitrollen en verantwoorden daarvan. Uit een thematische analyse zijn vier overkoepelende uitdagingen uit de casestudies en sectoranalyses naar voren gekomen. In hoofdstuk 2 introduceren we deze uitdagingen beknopt. De leervragen die er uit volgen zijn uitgewerkt in

hoofdstuk 3 en laten zich vertalen in de vorm van paradoxen. Dit zijn schijnbare tegenstellingen die zich in de beleidspraktijk voordoen tussen enerzijds de inzet op transformerend vermogen en anderzijds de realiteit van de praktijk waarbinnen beleidsmakers de transformerende aanpak moeten uitrollen en verantwoorden.

In een tweede stap is in de casestudies toegewerkt naar een veranderlogica. Deze stap is doorlopen door met de kerngroepleden de omslag te maken van de ervaren paradox (de situatie lijkt vast te zitten) naar een (actief) beeld van wat gedaan kan worden om tot de gewenste verandering te komen. Niet per se met als doel de leervraag direct op te lossen, wat vaak niet mogelijk is, maar om te zorgen dat ze het proces van de transformatie niet verlammen. In deze evaluatiestap is concreet, op praktisch niveau doordacht wat de bouwstenen zijn om tot de gewenste verandering te komen. Tot slot is in een derde evaluatiestap in de casestudies een begin gemaakt met het formuleren van handelingsperspectieven: de stappen en interventies die daadwerkelijk nodig zijn om de gewenste veranderingen door te voeren. In hoofdstuk 3 lichten we de bevindingen uit tweede en derde evaluatiestap verder toe.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de uitdagingen die voortkomen uit de praktijk, wanneer betrokkenen aan de slag gaan met transformerend klimaatbeleid in een setting die is ingericht op kort(er) lopend, sectoraal beleid. In hoofdstuk 3 werken we deze uitdagingen uit in vier paradoxen. In dit hoofdstuk schetsen we eveneens aanknopingspunten voor omgang met de paradox aan de hand van bouwstenen die beleidsbetrokkenen in het evaluatieproces hebben ingebracht om transformerend vermogen te versterken en de onderliggende uitdagingen het hoofd te bieden. In hoofdstuk 4 brengen we de rode lijnen samen die uit de lerende evaluatie tot dusver naar voren komen, formuleren we aanbevelingen voor het oppakken van paradoxen en schetsen we het vervolgtraject. Dit rapport is onderdeel van een tussentijdse terugkoppeling. We hopen gespreksstof en inzichten te bieden voor een langetermijnstrategie voor het nationale klimaatbeleid. Leren is een continu proces. Met dit rapport beogen we het leerproces rond het klimaatbeleid te voeden.

2 Het nationale klimaatbeleid als vertrekpunt: uitdagingen in de praktijk

De directie Klimaat van het ministerie van EZK neemt het voortouw in de coördinatie van het klimaatbeleid. De monitoring klimaatbeleid, via het Dashboard Klimaatbeleid, is daarbij een cruciaal instrument, evenals de jaarlijkse Klimaatnota, waarin over de voortgang wordt gerapporteerd. Eenmaal per vijf jaar verschijnt een nieuw Klimaatplan, waarin de strategie uiteen wordt gezet. In 2024 zal bij het Klimaatplan een langetermijnstrategie worden opgenomen. In dit hoofdstuk gaan we in op de vormgeving van het nationale klimaatbeleid, en op de routines die zijn ontstaan in het gebruikelijke beleidswerk waarin dit beleid gestalte krijgt. Vanuit de blik van transformerend vermogen bespreken we vier uitdagingen die deze ‘gebruikelijke’ manier van werken met zich brengt.

2.1 Een sectorale aanpak staat een samenhangend klimaatbeleid in de weg

In de manier waarop de governance van het klimaatbeleid is vormgegeven klinkt de ervaring met het Energieakkoord door. Evenals bij dat akkoord is bij het Klimaatakkoord gekozen voor een thematische uitwerking, waarna de thema's belegd zijn bij verschillende directies. Het inpassen van het klimaatbeleid in bestaande organisatiestructuren heeft voordelen. Bij betrokken departementen is de nodige capaciteit en expertise aanwezig, en de managementstructuur, om de uitwerking in beleid (de ‘beleidsinzet’) vorm te geven en de uitvoering aan te sturen. Uiteraard vergt een dergelijke vormgeving veel coördinatie.

Ten behoeve van de uitvoering van het Klimaatakkoord werd de governance aanvankelijk georganiseerd via vijf sectorale uitvoeringsoverleggen waarin overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen zich committeerden aan sectorale emissiereductiedoelen. Eind 2019 stelde de minister van EZK een Voortgangsoverleg Klimaatbeleid (VGO) in, waaraan het Rijk, de voorzitter van het VGO en de voorzitters van de vijf sectorale uitvoeringsoverleggen (Elektriciteit, Gebouwde omgeving, Industrie, Landbouw en landgebruik en Mobiliteit) en de vier uitvoeringsstructuren (Arbeidsmarkt en scholing, Circulaire economie, Financiële sector en Innovatie) deelnamen, alsmede de programmadirecteur van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (RES) en vertegenwoordigers van de medeoverheden en de DG Klimaat en Energie. Het VGO diende twee doelen: de voortgang en samenhang waarborgen van en tussen de belangrijkste trajecten die meerdere sectoren raken in de uitvoering van het klimaatbeleid, en de ‘community’ van het Klimaatakkoord blijvend met elkaar te verbinden en de dialoog tussen hen te organiseren (Nijpels 2022).

De gesprekken die we met beleidsbetrokkenen hebben gevoerd in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid wijzen uit dat er agenderings- en afstemmingskwesaties spelen als gevolg van de sectorale uitwerking van het klimaatbeleid, al leiden deze niet noodzakelijk tot de conclusie dat een sectorale insteek als zodanig heroverwogen moet worden. Omdat het klimaatbeleid is uitgewerkt vanuit sectorale opgaven en deze zijn belegd in de bestaande sectorale structuren, is echter een aanvullende inspanning nodig, om de samenhang in het klimaatbeleid te waarborgen. Zonder een dergelijke inspanning worden bijvoorbeeld kansen op synergie tussen verschillende beleidsdoelen gemist (zie kader 2.1) en is doelbereik niet optimaal gegarandeerd in het huidige beleidsproces.

2.1 Gemiste kansen voor synergie in de gebouwde omgeving

Een voorbeeld van een suboptimale coördinatie bieden de ervaringen in de sector gebouwde omgeving. De sector zet in op het behalen van emissiereductiedoelen voor vermindering en verduurzaming van energiegebruik in de gebouwde omgeving. Om die reden is het beleid voor isolatie, via het Nationaal Isolatieprogramma, belegd bij deze sector. Echter, daarmee is de discussie over welke materialen gebruikt worden om te isoleren niet beslecht. Momenteel wordt vanwege de goede isolerende eigenschappen veelal polyurethaan (PIR) of, in geval van oudbouw, glas- of steenwol gebruikt. PIR en soortgelijke materialen zijn echter gemaakt uit aardolie en zijn moeilijk recyclebaar. Bovendien komen bij de verwerking microplastics vrij. Omdat het klimaatdoel voor de gebouwde omgeving is afgebakend tot energiegebruik is daar geen enkele prikkel om eisen te stellen aan materiaalgebruik, bijvoorbeeld via de toeleveranciers van isolatiematerialen. Het gevolg is dat de neveneffecten van het gebruik van PIR niet zijn meegenomen in het klimaatbeleid. Immers, de klimaatimpact van de productie van PIR komt qua klimaatdoelbereik voor rekening van sector industrie. De sector gebouwde omgeving ziet bovendien geen redenen om in te zetten op het ontwikkelen van klimaatneutrale alternatieven voor het isoleren van woningen (bijvoorbeeld met hennepisolatieblokken) omdat het aanmoedigen van de productie van alternatieven voor isolatiemateriaal onderdeel is van het Nationaal Programma Circulaire Economie. Dat programma is belegd bij het ministerie van IenW. Daarnaast zou dit opgepakt kunnen worden in beleidsprogramma's rond biobased productie vanuit het ministerie van LNV, en een rol kunnen spelen in het ontwikkelen van alternatieve verdienmodellen voor boeren. Maar dat alles valt buiten het zicht van de doelen en de verantwoordingsplicht van de sector gebouwde omgeving.

Om silobeleid te voorkomen is (inter)departementale coördinatie en afstemming tussen afdelingen nodig: betrokkenen die elkaar doorgaans niet in de gebruikelijke werkoverleggen en afstemmingsprocedures treffen moeten elkaar weten te vinden. Dit betekent in de praktijk een additioneel beroep op tijd en inzet, wat weer lastig te verenigen is met de taakgerichte werkwijze binnen departementen, en met de agenda die vanuit de dagelijkse politieke dynamiek wordt ingegeven (NSOB 2020). Pas op het moment dat in de uitvoering zaken op zo'n manier gaan knellen dat deze via de politieke agenda in beeld komen, worden deze geagendeerd in sectorale overleggen. De 'casus' netcapaciteit laat dit duidelijk zien. Netcapaciteit als onderwerp was geen onderdeel van het Klimaatakkoord, en achteraf noemen betrokkenen dit verbazingwekkend. Naar eigen zeggen ligt de oorzaak hiervan in de sectorale blik die de agenda bepaalde, evenals het gegeven dat men ten tijde van het opstellen van het akkoord onvoldoende in het vizier had wat precies komt kijken bij de uitvoering van beleidsplannen. Juist de uitvoerende partijen van het beleid hebben het onderwerp netcapaciteit en de congestieproblematiek in de uitvoering naderhand met succes geagendeerd – maar niet voordat er kostbare tijd en energie verloren zijn gegaan.

2.2 Regie is nodig om voorbij reductiedoelen te komen richting systeemverandering

Met het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV en de aanstelling van Rob Jetten als minister voor Klimaat en Energie in 2022 kreeg het tegengaan van klimaatverandering een centralere focus in het rijksbeleid. Dat maakte de weg vrij voor de huidige governanceaanpak, waarin regie vanuit de centrale overheid een duidelijker plek heeft naast decentrale aansturing en maatschappelijke uitwerking. Eind 2022 is het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord opgeheven. Uit een reflectie op de uitvoering en voortgang van het Klimaatakkoord bleek dat de coördinatie en regie op de uitvoering van het Klimaatakkoord in de toenmalige governance te licht waren georganiseerd, gelet op het feit dat de

afhankelijkheden groot zijn, het tempo te laag en er vele sectoroverstijgende kwesties spelen (TG 2021). Sindsdien is de coördinatie van het klimaatbeleid in handen van de directie Klimaat van het ministerie van EZK, die samenwerkt met de vakinhoudelijke directies bij de ministeries van EZK, IenW, BZK en LNV. Er zijn kwartaaloverleggen belegd tussen de vakinhoudelijke departementen, en de coördinerend minister voor Klimaat en Energie om regie te houden op de voortgang van het klimaatbeleid. De uitvoeringsoverleggen fungeren nu als schakel tussen overheid en uitvoeringspartijen, maar hebben beleidsvormend minder zeggenschap. De monitoring klimaatbeleid, via het Dashboard Klimaat, vormt de basis om, naast de Klimaat-, en Energieverkenning, over de voortgang te rapporteren in de jaarlijkse Klimaatnota. Eenmaal per vijf jaar verschijnt een Klimaatplan, waarin de strategie uiteen wordt gezet.

Hoe precies die regierol invulling kan krijgen, is om verschillende redenen een complexe vraag. Ten eerste vanwege de sectorale uitwerking van het klimaatbeleid (zie paragraaf 2.1): in de huidige governance zijn integrale en sectoroverstijgende beleidsopgaven, die interbestuurlijk spelen, niet expliciet belegd. Ten tweede zet de onzekerheid waarmee het klimaatbeleid gepaard gaat het aloude spanningsveld tussen rechtszekerheid en beleidsvrijheid (Damen et al. 2018) op scherp: regie in het klimaatbeleid is vanwege structurele onzekerheden minder koersvast dan vanuit het streven naar een 'betrouwbare overheid' wenselijk zou zijn. De klimatologische en daarmee samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen zijn zodanig onzeker, en de gevolgen ervan zodanig complex, dat de gebruikelijke instrumenten voor het omgaan met onzekerheid in beleid, zoals scenariostudies of modellering, in principe altijd tekortschieten. Klimaatverandering wordt gekenmerkt door 'structurele onzekerheid' (*radical uncertainty*, Stirling 2010), dat wil zeggen dat de wetenschappelijke inzichten en aannames die in dergelijke instrumenten gebruikt worden, en die gebaseerd zijn op situaties in het verleden, onvoldoende kunnen blijken om nog gereede voorspellingen over toekomstige situaties te doen (Petersen 2023). Dat betekent dat klimaatbeleid vraagt om adaptief beleid, zodat adequaat kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht.

Adaptieve beleidsvoering staat op gespannen voet met de gewenste koersvastheid van regie in het klimaatbeleid, dat stuurt op het langetermijndoel van een 'klimaatneutraal Nederland in 2050'. De spanning tussen enerzijds koersvast zekerheid bieden, en anderzijds de noodzaak wendbaar en flexibel te zijn om complexiteit het hoofd te bieden, kenmerkt alle langetermijnbeleid (CPB & SCP 2000). Adaptatie en bijsturen ondermijnen het idee van een 'betrouwbare overheid' (Damen et al. 2018), en alhoewel ze kunnen bijdragen aan een effectieve overheid, draagt dat bij aan de politieke complexiteit van het klimaatbeleid.

Een derde reden waarom de vraag naar regie in het klimaatbeleid complex is, is het ontbreken van een heldere visie op de systeemveranderingen ('transities') die nodig zijn voor een klimaatneutrale samenleving. Het huidige klimaatbeleid is niet gericht op systeemtransformatie, maar is technisch-economisch ingestoken, gericht op emissiereductie ten behoeve van klimaatneutraliteit in 2050 (zie kader 2.2).

Deze eenzijdige uitwerking van het klimaatbeleid, gericht op het halen van reductiedoelen, biedt een onvoldoende basis voor het agenderen van ongemakkelijke boodschappen richting ministeries en samenleving, zoals ten aanzien van de noodzakelijke vergroening van het belastingstelsel. Bovendien kunnen wijzigingen in beleid op grond van voortschrijdend inzicht niet in onderlinge samenhang worden doordacht of uitgelegd. Mede dankzij gremia zoals het Expertteam Energiesysteem, de IBO Klimaat en de Wetenschappelijke Klimaatraad komt een systeem- en transitieperspectief in het klimaatbeleid recent steeds centraler te staan.

2.2 Reductiedoelen domineren aanpak Nederlands klimaatbeleid

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 vorige Coalitieakkoord (december 2021) hebben VVD, D66, CDA en CU een reductiedoel van ten minste 55 procent afgesproken. In 2022 is met het Beleidsprogramma Klimaat een versnelling en aanvulling op het huidige beleid in gang gezet, richting 60 procent emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en richting klimaatneutraliteit in 2050 (EZK 2022). Om in 2050 broeikasgasneutraal te kunnen zijn, is al in 2040-2045 een CO₂-neutraal energiesysteem nodig (Expertteam Energiesysteem 2023).

De uitwerking en uitvoering van de tussentijdse reductiedoelen via instrumenten en maatregelenpakketten van het Rijk en medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke partijen wordt bekostigd vanuit het klimaatfonds. Het klimaatfonds stelt 35 miljard euro aan middelen beschikbaar voor de komende tien jaar om de broeikasgasreductiedoelen uit de Klimaatwet te bereiken.

Het werken aan emissiereductiedoelen is echter niet hetzelfde als het werken aan een maatschappelijke hervormingsopgave. Een heldere visie die samenhangende systeemveranderingen voor de gehele klimaattransitie inzichtelijk maakt, ontbreekt (De Coninck & Kramer 2021).

2.3 Naar een steviger koppeling tussen beleid en samenleving

De transformatie naar een klimaatneutraal Nederland alleen kan plaatsvinden mét (eigenaarschap en betrokkenheid van) de samenleving. De vraag is hoe signalen uit de samenleving beter gekanaliseerd kunnen worden richting beleid, en vice versa, zodat ontwikkelingen op beide niveaus van organisatie beter gekoppeld worden.

Voor een betere afstemming tussen de dynamiek in de samenleving rondom klimaatverandering en het klimaatbeleidsproces in Den Haag is het Nationaal Klimaat Platform (NKP) in het leven geroepen, dat focust op kansen om processen te versnellen en knelpunten op te lossen. Het NKP heeft een onafhankelijk voorzitter en wordt ondersteund door het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving dat een (maatschappelijke) platformfunctie en signaalfunctie heeft (EZK 2022). Transitieprofessionals dienen de trekkers van het NKP van advies (in een 'Versnellingsdialoog'), en daarnaast worden burgers, ondernemers en beleidsmakers betrokken om in beeld te krijgen welke signalen relevant zijn voor het versnellen, wie daarbij betrokken (kunnen) worden, en wat concrete interventies zijn om kansen te benutten en knelpunten weg te nemen. Daarnaast wordt ingezet op het opzetten van een burgerforum over klimaat- en energiebeleid. Dit wordt momenteel nader uitgewerkt (waarschijnlijk in de richting van een burgerberaad over duurzame consumptie, circulariteit en reizen (EZK 2023).

In de huidige governanceaanpak rond klimaat komen neveneffecten van beleidsinzet (zoals in het voorbeeld van materiaalgebruik in relatie tot de doelen in de gebouwde omgeving, zie kader 2.1)¹ niet snel en scherp in beeld, evenmin als tegenstrijdigheden tussen op zichzelf helder doordachte beleidsprogramma's die pas in de uitvoeringspraktijk zichtbaar worden. Om het transformerend vermogen van het klimaatbeleid te vergroten is het essentieel dat signalen vanuit de uitvoeringspraktijk,

¹ Een ander voorbeeld van vooralsnog niet meegenomen neveneffecten van klimaatbeleid zijn de milieuschade die elders in de wereld ontstaat als gevolg van de mijnbouw voor o.a. het benodigde lithium en koper, en de mensenrechtenschendingen die worden begaan ten behoeve van de energietransitie.

afgegeven door bedrijfsleven, burgers en/of maatschappelijke organisaties, al dan niet via sectorale uitvoeringsoverleggen, beleidsactoren tijdig en helder bereiken. Een dergelijke terugkoppeling van informatie tussen beleid en uitvoering stelt beleidsbetrokkenen in staat om tijdig te reageren op dergelijke signalen, en beleid hierop, waar nodig, aan te passen.

Het dusdanig organiseren van informatiestromen dat de beleidsvoering effectief en efficiënt is, is een bekende uitdaging in beleid en governance (Loeber & Laws 2016; ROB 2023). Door de aard van het onderwerp is dit voor het klimaatbeleid nog complexer: het thema verbindt uiteenlopende (beleids)terreinen op nieuwe manieren, en het is onzeker welke informatie op termijn relevant wordt. Vanwege deze structurele onzekerheid (zie paragraaf 2.2) is het belangrijk informatie uit verschillende sectoren en kennisbronnen bij elkaar te brengen, om zo het vermogen verrast te worden te voeden, door het combineren van inzichten, zodat het mogelijk wordt om plannen op (interne en externe) ontwikkelingen strategisch af te stemmen. Beide type activiteiten – het ‘onverwacht’ combineren van inzichten, en het herzien en afstemmen van plannen in het licht daarvan – zijn te begrijpen als ‘leren’: als een proces van reflectie op, en correctie van, (de aannames die ten grondslag liggen aan) beleidsmatig handelen naar aanleiding van feedback. Dit is de basis van adaptieve beleidsvoering. Adaptieve beleidsvoering gaat uit van de wederkerigheid tussen beleidsplannen en -handelingen enerzijds en de context waarbinnen deze vorm krijgen anderzijds. Die wederkerigheid vormt de sleutel bij het zoeken naar mogelijkheden om (fundamentele) maatschappelijke veranderingen te begrijpen en te stimuleren (Loeber & Laws 2016).

2.4 Een systeemperspectief in het klimaatbeleid verankeren

Vanaf 2024 zal, is momenteel de verwachting, in het Klimaatplan voor 2024-2029 een langetermijnstrategie worden opgenomen. Het opstellen van een nationale langetermijnstrategie is een Europese afspraak die is vastgelegd in een verordening vanuit de Europese Unie (EU 2018/1999, artikel 15). Iedere lidstaat moet in de nationale strategie beschrijven hoe wordt bijgedragen aan het realiseren van de doelen van het Akkoord van Parijs. Ook moet de strategie beschrijven wat de lidstaat bijdraagt aan de Europese doel en op de langere termijn, om in de Unie zo snel mogelijk klimaatneutraliteit te bereiken en te komen tot een zeer energie-efficiënt en sterk op hernieuwbare energiebronnen gebaseerd energiesysteem.

Ondanks dat het Nederlandse klimaatbeleid met de Klimaatwet nadrukkelijk georiënteerd is op de lange termijn², vertaalt dit zich in de huidige technisch-economische invulling van het beleid, gericht op reductie van emissies, nog niet in een langetermijnvisie (zie paragraaf 2.2). De verwachting is dat daar verandering in komt: in de voortgangsrapportages en vijfjaarlijkse herzienings- en update momenten die zijn voorgeschreven in de Klimaatwet ligt steeds nadrukkelijker de nadruk op het 2050-perspectief om de beleidsinzet gezien. Met de verkiezingen en kabinetsformatie voor de deur is het echter nog ongewis welke accenten in het vervolg in het klimaatbeleid gelegd zullen worden, en hoe een langetermijnstrategie een plek krijgt.

Ook als een langetermijnvisie vanuit het kabinet uitblijft is een focus op systeemverandering vanuit de doelen voor 2050 noodzakelijk, om alle hierboven genoemde redenen. Meer aandacht voor de lange

² Het eerste Klimaatplan onder de Klimaatwet bevat daarom ook beleid dat voorbereid op de langere termijn (INEK 2019).

termijn, en voor de uitwerking daarvan in sectorale en sector-overstijgende visies (op basis van een onderliggende, samenhangende systeemgeoriënteerde langetermijnstrategie) biedt een basis om ongemakkelijke boodschappen te agenderen zoals over een verdere vergroening van het belastingstelsel. Bovendien helpt het voorkomen dat het beleid dreigt te verzanden in de ‘waan van de dag’: in de beleidsdrukte van alledag kan het langere-termijnperspectief ondersneeuwen door urgente, vaak sectorale taken die de aandacht opeisen. Andersom heeft klimaatbeleid zonder een dergelijke heldere visie onvoldoende ‘weerwoord’ tegen politieke en ambtelijke tendensen die ertoe leiden dat de agenda van departementen en clusters daarbinnen bepaald worden door de gebruikelijke doeloriëntatie en sectorgerichte dynamiek. Daarnaast is er behoefte aan een langetermijnvisie als basis voor actieve legitimering van de beleidsinzet richting samenleving, en aan verantwoording van de gevolgen van het beleid.³

Het ‘primaat van de politiek’ hoeft niet te verhinderen dat vanuit de ambtelijke organisatie per sector en per sector-overstijgend thema een langetermijnvisie wordt geformuleerd. Door de praktijken, routines, institutionele regels, en de morele vraagstukken binnen afdelingen en organisaties te bespreken wordt duidelijk waar mogelijkheden liggen om een langetermijnstrategie te articuleren. Van daaruit kan worden uitgedacht hoe transformatie en innovatie op systeemniveau vorm kunnen krijgen, want dat is waar het om gaat bij klimaatbeleid. Daarbij moet ook oog zijn voor ‘exnovatie’ en af- en ombouw van wat nu gangbaar is. Zaken als het uitfasen van op fossiele brandstof geënte industrie en mobiliteit, het verkleinen van de veestapel, en het wezenlijk veranderen van consumptiepatronen behoeven agendering. In dergelijk transformerend klimaatbeleid biedt een lange-termijnooriëntatie een basis om systematisch heen en terug te denken tussen de korte (2030), middellange (2040) en lange (2050 en verder) termijn te verankeren.

³ Voor ingrijpend beleid op een complex thema als klimaat is er het besef dat de gebruikelijke interne (politiek-administratieve) verantwoordingsprocessen (via departementale hiërarchie en parlement) aanvulling behoeven.

3 Vier paradoxen in beeld

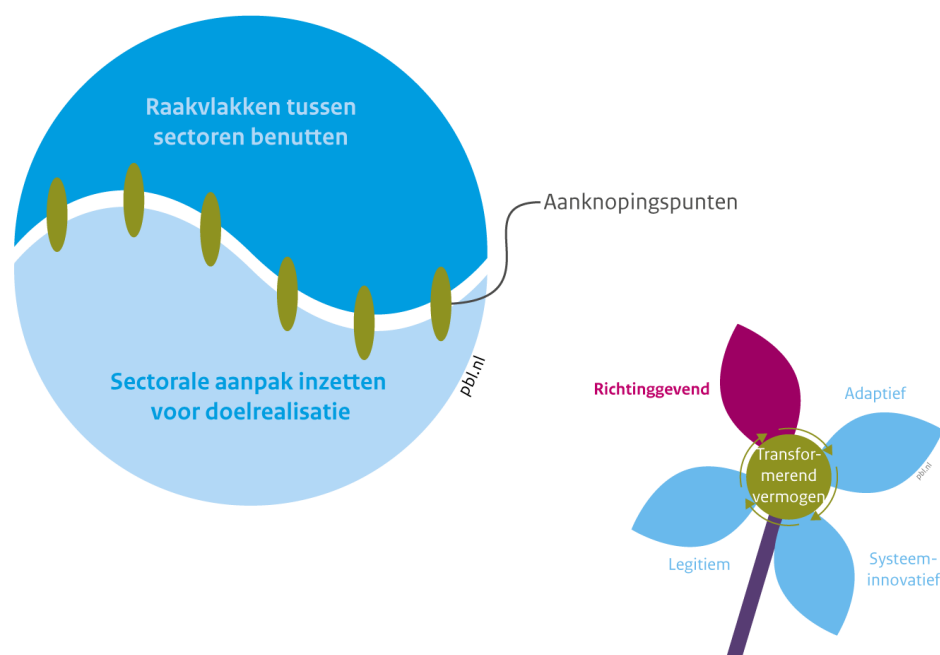
In dit hoofdstuk komen vier paradoxen aan bod die beleidsmakers ervaren in hun pogingen de transformerend klimaatbeleid te realiseren ondanks de uitdagingen die de gebruikelijke beleidspraktijk met zich meebrengt. Bevindingen uit de lerende evaluatie tot dusver laten zien dat werken aan een transformerend klimaatbeleid voor beleidsmakers ingewikkeld en uitdagend is, omdat de beleidspraktijk daar niet op is ingericht. Inzetten op het vergroten van een of meerdere vermogens (uit het vliegwiel) stuit in de praktijk geregeld op vereisten en routines die voortkomen uit het gebruikelijke beleidswerk, die evenzeer aandacht behoeven en nastrevenswaardig zijn. Het gevolg is dat schijnbare tegenstellingen zich voordoen tussen enerzijds de inzet op transformerend vermogen en anderzijds de realiteit van de beleidspraktijk waarbinnen beleidsmakers de transformerende aanpak moeten uitrollen en verantwoorden.

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

3.1 Samenhang in het klimaatbeleid organiseren

De behoefte aan meer samenhangend klimaatbeleid in een sectorale realiteit is mogelijk de meest uitdagende paradox omdat het beleid langs sectorale lijnen is georganiseerd en verantwoording afgelegd moet worden op het halen van de sectorale doelen. Het kunnen overbruggen van de tegenstelling tussen samenhangend en sectoraal beleid vraagt om richtinggevend vermogen: het vermogen om een langetermijnvisie voor een klimaatneutrale samenleving in 2050 centraal te stellen in het beleid, en het handelen van beleidsbetrokkenen zo te coördineren dat ze naar deze langetermijnvisie gaan (samen)werken. De overkoepelende leervraag bij deze paradox is: Hoe kunnen overheden zorgen voor samenhang in het klimaatbeleid, terwijl het beleid en de verantwoordingmechanismen op sectorale doelrealisatie zijn ingericht?

Samenhang in het klimaatbeleid organiseren



Bron: PBL

3.1.1 Ervaring met de paradox

De huidige inrichting van het klimaatbeleid leidt er toe dat dominante manieren van werken sterk taakgericht zijn en gefocust op de eigen sector of eigen directie (zie ook paragraaf 2.1). Onder de betrokken ambtenaren leeft wel de wens om meer samen te werken en de samenhang met de beleidsinzet van andere departementen beter te borgen, maar het ontbreekt hen aan concreet incentive en tijd om intersectoraal te werken. Zo is het bijvoorbeeld nodig dat FIN meedenkt over een afbouw van het degressieve belastingtarief op energie, of überhaupt over fiscale maatregelen ten behoeve van de lokale warmtetransitie, maar dit gesprek komt niet van de grond. Of het is nodig dat er nog sterker de verbinding wordt gelegd tussen de glastuinbouw en de duurzame warmteoplossingen die daar liggen, en de gebouwde omgeving. Er is een voortdurende hoge druk op het behalen van sectorale doelen, des te meer omdat de CO₂-reductie vooral sectoraal wordt geteld (zoals via de KEV) en omdat die samenwerking niet (gelijk) tot concrete uitkomsten leidt, voor de eigen sector dan wel voor het bredere klimaatbeleid. Er wordt een ‘eigen-sector-eerst’ mentaliteit en een zekere competitiedrang ervaren. Elk departement (en uitvoeringspartij) heeft daarbij zijn eigen cultuur en manieren van denken en doen die samenwerken lastig maakt, en er wordt weinig wederzijds vertrouwen noch openheid over de eigen agenda ervaren. Tegenstrijdige beelden over de klimaataanpak kunnen zo ontstaan en zorgen voor verwarring onderling, maar ook in het uitdragen daarvan naar de samenleving. Dat geldt bijvoorbeeld over de rol van de hybride warmtepomp met groen gas: volgens sommigen wordt de hybride warmtepomp ‘alleen in uitzonderlijke gevallen’ beschouwd als een eindoplossing voor de lokale warmtetransitie’ terwijl de hybride warmtepomp door anderen beschouwd wordt als een geschikte ‘non lock-in tussenoplossing’, die waarschijnlijk in veel gevallen ook het goedkoopste alternatief is en daarom een mogelijke eindoplossing. Dit illustreert hoe een gedeeld narratief op Rijksniveau ontbreekt. Dat zit de wijkaanpak in de weg, omdat dergelijke uiteenlopende beelden verwarring scheppen bij inwoners en bedrijven.

Hoewel het werken in sectoren ook functioneel en noodzakelijk is – immers, een bepaalde opdeling van de klimaatopgave is nodig om het behapbaar en uitvoerbaar te maken, en om zo snelheid te maken – maakt de sectorale insteek het lastig om synergiën en trade-offs tussen sectordoelen en sectorbeleid goed bij elkaar aan te kaarten en tijdig te agenderen. Uit de lerende evaluatie komt de behoefte naar voren om meer samenhang te organiseren, zonder te verzanden in een ‘alles hangt met alles samen’. Er is onder de beleidsbetrokkenen in de lerende evaluatie behoefte aan gedetailleerde feiten en cijfers per sector en sectoroverstijgende thema’s om op te sturen, en op bij te sturen, en om zo’n bijsturing te kunnen verantwoorden.

Op dit moment zijn dergelijke (sectorale of thematische) visies nog onvoldoende uitgekristalliseerd om iedereen die betrokken is bij het klimaatbeleid genoeg houvast te bieden. In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid spreken veel betrokkenen uit behoefte te hebben aan een leidende inhoudelijke visie. Zo’n visie biedt ook een basis om het gesprek binnen afdelingen en tussen afdelingen te initiëren, en om vast te stellen wat precies van beleidsbetrokkenen verwacht wordt in onderlinge samenwerking vanuit lange-termijndoelen.⁴

⁴ Hulpmiddelen als het Beleidskompas (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>) kunnen hierbij worden ingezet.

3.1.2 Omgang met de paradox

Om de tegenstelling tussen de sectorale organisatie van het klimaatbeleid enerzijds en de behoefte aan meer integraliteit en samenhang anderzijds te overbruggen, zijn er in de lerende evaluatie verschillende aanknopingspunten naar voren gekomen (zie kader 3.1).

Ten eerste is er grote behoefte aan een *gemeenschappelijk verhaal*, dat uitgaat van een inhoudelijke visie op de benodigde samenhangende systeemveranderingen voor de gehele klimaattransitie en houvast biedt in het maken van afwegingen, zoals tussen verschillende korte-termijn doelen, sectorale kwesties of bureaupolitieke afwegingen. Maar, ook in de communicatie met maatschappelijke partijen wordt zo'n gedeeld verhaal nodig geacht omdat zo bijvoorbeeld bepaalde structurerende of prioriteringskeuzes kunnen worden uitgelegd. Zo'n gemeenschappelijk verhaal zou het ook mogelijk moeten maken om prioriteit te kunnen geven aan het aanvliegen van wat sectoraal belegd is vanuit een samenhangende visie op klimaatbeleid. Het uitwerken van een visie met betrekking tot het eigen deelterrein (sectoraal, sectorale raakvlakken of sectoroverstijgend) kan als vehikel dienen voor het nader afstemmen tussen sectoren en actoren. Zo blijkt uit de lerende evaluatie onder beleidsbetrokkenen bij de casus warmtetransitie de behoefte aan een gedeelde visie op de warmtetransitie en hoe de verschillende departementen en de decentrale overheden en maatschappelijke partijen – daar gezamenlijk aan bijdragen. Dit vergt een goede inbedding van zo'n visie in het beleid en een doorwerking naar de ambtelijke werkvloer.

Het *proces* van het werken aan zo'n gedeelde visie wordt zo mogelijk nog belangrijker gevonden dan de uitkomst ervan. Het tweede aanknopingspunt legt daarom de nadruk op het interdepartementaal *werken aan* een congruent en gedeeld verhaal. Het proces rond het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) komt in de lerende evaluatie geregeld ter sprake als een goed voorbeeld. Met het NPE maakt het kabinet richtinggevende keuzes die de basis leggen voor de ontwikkeling van het energiesysteem. Via het programmatische werken aan een toekomstvisie voor een energiesysteem met gelijkwaardige inbreng vanuit diverse directies en sectoren is het gesprek verder gebracht dan 'afvinklijstjes' en 'belangenspel'. Dit proces, bestaande uit structurele interdepartementale ontmoetingen met een focus op de inrichting van het energiesysteem op de lange termijn, is bijzonder gewaardeerd. Wat dit proces tot een succes maakte was dat het ingebed was in het beleid, er mandaat was en dat het dus legitiem was om hier tijd in te steken.

Er is behoefte aan meer georganiseerde interdepartementale gesprekken vanuit een overzicht van wat waar al gebeurt, waar er tegenstrijdigheden zitten in het beleid en hoe hier samen aan gewerkt kan worden. De maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving voltrekt zich niet binnen de grenzen van sectoren en departementen. Er is sprake van interactie en nauwe verwevenheid. Het beleid in de ene sector heeft effect op een andere sector, er kan concurrentie zijn tussen sectoren, en er zijn sectoroverstijgende vraagstukken (zoals bijvoorbeeld netcongestie), die in samenhang opgepakt moeten worden. Meer samenhang in het klimaatbeleid organiseren is niet alleen nuttig met het oog op de coördinatie binnen het rijk, maar ook voor de interactie tussen rijk en medeoverheden, en tussen overheden en samenleving. Uitkomsten van samenwerken aan een gemeenschappelijk verhaal zijn, naast dus een gedeelde visie, verbeterde kennis en begrip over elkaars handelen, wederzijds vertrouwen en een verstevigd netwerk binnen het Rijk en met mede-overheden en uitvoeringspartijen. Er is dus een duidelijke behoefte aan het ontwikkelen van deze meer 'zachte' kanten van samenwerking. De benodigde afstemmingen vergen tijd: het leggen en onderhouden van contacten in 'on gebruikelijke netwerken': wie gaat waarover, hoe vind je die persoon, hoe vaak en op welke manier spreek je met elkaar, waar kan je terecht voor aanvullende informatie, etc. Bovendien is het nodig dat er waardering is voor de inzet van mensen die investeren in dergelijke (informele) contacten en afspraken.

Naast deze ‘zachte kant’ vraagt klimaatbeleid anderzijds om het ‘hard’ en formeel afbakenen van ‘nieuwe’ verantwoordelijkheden: sectoroverstijgende opgaven behoeven een gerichte inspanning voor het ontwikkelen van een bij het klimaatbeleid passende werkprocessen- en cultuur: van ‘beleggen bij een afdeling’ naar erkennen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen afdelingen, en van ‘succes’ meten aan de hand van korte-termijndoelen naar een verantwoordingscultuur op basis van gedeeld ervaren verantwoordelijkheden vanuit een langetermijnperspectief. Nodig is aandacht voor het formeel afbakenen van ‘nieuwe’ verantwoordelijkheden tussen actoren en sectoren: sectoroverstijgende doelen behoeven een heldere formulering die tot stand komt in samenspraak tussen diverse betrokkenen. En ze behoeven structurele aandacht in voortgangsrapportages naast sectoraal geformuleerde doelen.

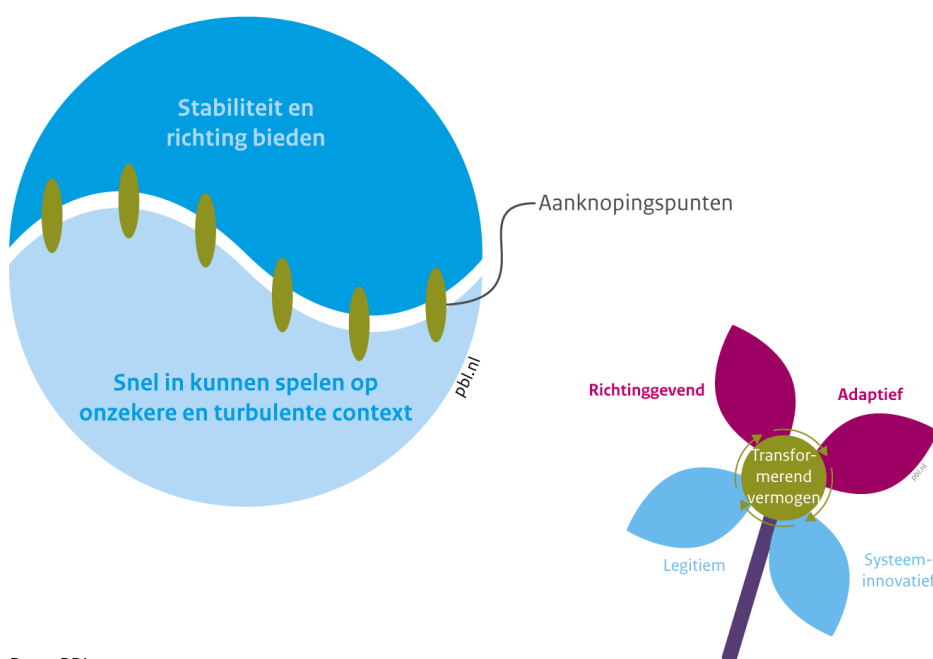
3.1 Aanknopingspunten om op samenhangende wijze aan de slag te gaan

- Maak gebruik van goede ervaringen met sectoroverstijgend werken, zoals aan de toekomst van het energiesysteem (via Nationaal Plan Energiesysteem), voor het creëren van een programmatische aanpak op andere sectoroverstijgende systeemvraagstukken (zoals rond arbeid en scholing, infrastructurele vraagstukken en grondstoffen,- en materiaalgebruik).
- Richt werkprocessen in op gezamenlijke verantwoordelijkheid, om meer vanzelfsprekend het effect van de beleidsinzet van de ene sector op een andere sector te verdisconteren, om concurrentie te voorkomen en raakvlakken beter te benutten, zodat sectoren elkaar verder helpen in plaats van alleen redeneren vanuit sectorale doelrealisatie.

3.2 Op flexibele wijze richting geven

Tegelijkertijd hebben de actoren in de samenleving behoefte aan zekerheid en perspectief. Deze paradox gaat dan ook over hoe in te kunnen spelen op deze onzekere en turbulente context om voortgang te blijven boeken, terwijl er ook maatschappelijke behoefte is aan standvastigheid en stabiliteit. De paradox omvat een spanning tussen richtinggevend vermogen enerzijds, en adaptief vermogen - het vermogen om adequaat te reageren op contextuele veranderingen, zowel van buiten (maatschappelijk of politiek) als van binnen (nieuwe kennis, beleidsevaluatie), en het beleid bij te sturen in het licht van de langetermijnvisie – anderzijds. Ook raakt het aan legitimerend vermogen: het vermogen om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die legitiem wordt gevonden door een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers), in het licht van de langetermijnopgave. Stabiliteit en zekerheid hebben invloed op de ervaren legitimiteit van het beleid. De overkoepelende leervraag bij deze paradox is: ‘Hoe kunnen overheden stabiliteit creëren en duidelijk richting geven aan medeoverheden, uitvoeringsorganen, de industrie, het bedrijfsleven en de samenleving, terwijl er sprake is van een blijvend onzekere en grillige (geo)politiek-bestuurlijke context waarop beleid flexibel op moet inspelen?’

Op flexibele wijze richting geven



Bron: PBL

3.2.1 Ervaringen met de paradox

Het klimaatbeleid is continu in beweging. Nieuwe inzichten en onvoorziene (politieke, maatschappelijke, technologische) ontwikkelingen maken dat er behoefte is aan snel en accuraat kunnen reageren en hierop inspelen. Er is dus behoefte aan adaptief vermogen en flexibiliteit. En op strategisch niveau is het huidige klimaatbeleid ook adaptief ingericht; zo wordt het Klimaatplan elke vijf jaar herijkt, evenals het NPE, en wordt de SDE+ regeling aangehaald als een goed voorbeeld van regelmatige herijking. Niettemin maakt de turbulente context van het klimaatbeleid dat er structurele onzekerheden zijn voor hoe beleid op de lange termijn uit zal werken. Er is behoefte aan effectieve feedbackloops vanuit uitvoering en praktijk over hoe het beleid (niet) werkt en over onvoorziene ontwikkelingen (zie paragraaf 2.2).

Tegelijkertijd wordt er een grens ervaren aan hoe flexibel het beleid kan zijn en hoe ver er afgeweken kan worden van de huidige gang van zaken, omdat er vanuit het bedrijfsleven, industrie en inwoners, maar ook door de decentrale overheden, naar het Rijk gekeken voor richting, stabiliteit en zekerheid. In de regel komen beleidsplannen tot stand na veel afstemmingsmomenten en soms taai onderhandelingen. Het is dan niet zomaar wenselijk om, wanneer dat beleid eindelijk is ingezet en tractie krijgt, hier weer wijzigingen in aan te brengen omdat dat ten koste kan gaan van de bereidwilligheid van betrokken partijen bij te dragen aan de energietransitie – ook al zou dat, gegeven nieuwe inzichten en ontwikkelingen, misschien wel wenselijk zijn.

De zorg om maatschappelijke weerstand tegen klimaatbeleid werkt een behoudende bestuurscultuur in de hand, zo blijkt in de lerende evaluatie. Scherpe keuzes blijven uit en er wordt politieke voorzichtigheid ervaren. Hierdoor worden soms meerdere opties langdurig open gehouden. Meer duidelijkheid over, bijvoorbeeld, welke industrie de overheid wáár wil hebben in 2050 en hoeveel waterstof daar dan voor nodig zou zijn, is wenselijk om duidelijkheid en perspectief te kunnen bieden aan bedrijven en mogelijke investeringen die zij willen doen. Voor netbeheerders is perspectief nodig om hen te helpen differentiëren in wie wanneer wordt aangesloten en waar als eerste wordt geïnvesteerd in het elektriciteitsnetwerk. En voor inwoners geldt eveneens dat duidelijkheid over wat voor warmteoplossingen waar mogelijk zijn hen

handelingsperspectief biedt. Medialogica en de recente geschiedenis – denk aan de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen – beïnvloeden politieke voorzichtigheid, in de zin dat er extra behoudend wordt gehandeld om fouten te voorkomen en om niet het risico te lopen terug te hoeven komen op gedane uitspraken. (Politieke) carrières leggen het in zo'n bestuurscultuur af tegen slagvaardig beleid. Maar juist scherpe keuzes kunnen het beleid meer verrijkend maken.

3.2.2 Omgang met de paradox

Om de ogenschijnlijke tegenstelling tussen adaptief en flexibel beleid, en beleid dat stabiliteit en zekerheid biedt te overbruggen, komen uit de lerende evaluatie verschillende kansrijke aanknopingspunten naar voren (zie kader 3.2).

In de eerste plaats vraagt deze paradox om het maken van structurerende keuzes, zodat actoren in de samenleving een helder perspectief kan worden geboden en op basis waarvan transitiepaden kunnen worden geschetst. Binnen die bandbreedte dient het beleid vervolgens adaptief en lerend te zijn. Het vergt een systematisch 'heen- en terugdenken' vanuit de langetermijndoelen en -visie naar beleidsformulering en uitvoering per sector, en vice versa. Concreet betekent dit dat zo'n aanpak daadwerkelijk wordt gebruikt als ijkpunt-in-wording in beleidsvorming⁵. Bijvoorbeeld door de beleidsinzet op de korte en middellange termijn in specifieke beleidsnota's te beschrijven in het licht van transitiepaden. Het helpt hierbij om de verandertheorie (Theory of Change) achter de beleidsinzet en governance te doordenken: wat wordt beoogd met het inzetten van een mix aan beleidsinstrumenten, en waarom is de verwachting dat dit het beoogde effect zal sorteren. In een verandertheorie gaat het over het effect in termen van systeemverandering en over relaties met andere sectoren en beleidsvelden hierbij.

Transitievizies en -paden per sector of thema moeten op gezette tijden doordacht en eventueel herzien worden vanuit de voortgang van beleidsdoelen op de korte en middellange termijn en in het licht van interne en externe ontwikkelingen. Dit vraagt om het meer adaptief maken van de huidige beleidsprocessen, ook in beleidsprogramma's. Dit vergt het inbouwen van structurele tussentijdse (interdepartementale) beleidsmomenten om het beleid te herijken, en het mandaat hiervoor beleggen op ambtelijk niveau. Belangrijk is dat het geaccepteerd dient te worden dat beleid wordt ontwikkeld op basis van de op dat moment best beschikbare kennis en mogelijkheden; op basis van voortschrijdend inzicht dus. En dat het aanpassen van het beleid vanzelfsprekend is en een inherent onderdeel van het gezamenlijke zoekproces waar men zich in bevindt. Dit betekent ook dat tegenvallende resultaten niet als 'mislukkingen' worden gezien en het einde van een (politieke) carrière betekenen, maar als nuttige lessen voor toekomstig beleid. Dit betekent geen vrijbrief om ondoordacht beleid uit te zetten, maar wel dat de risico's van bepaalde beleidsrichtingen goed in beeld worden gebracht en worden geaccepteerd. Dit vraagt bestuurlijk lef, om openbaar te twijfelen en transparant te zijn over keuzes en onzekerheden. Dat is momenteel niet gebruikelijk.

Ten tweede kunnen de beleidsprocessen meer lerend worden gemaakt, dat wil zeggen: het organiseren van adequate feedbackloops om informatie en kennis uit de (uitvoerings)praktijk te genereren over de werking en effecten van het beleid in het licht van de transformatie. Op dit moment worden tal van zaken gemonitord – via het Dashboard klimaatbeleid, monitoring op instrument niveau en de KEV – maar dat geeft lang niet altijd zicht op of er een transformatie in gang is, noch voldoende handvatten voor hoe moet worden bijgestuurd om deze te versnellen. Kijken naar voortgang in de uitvoering op basis van

⁵ Hulpmiddelen als het Beleidskompas (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>) kunnen hierbij worden ingezet.

Theory of Change (ToC) en bijbehorende betekenisvolle indicatoren is nodig om beter systemisch inzicht te krijgen in *waarom* beleid wel of niet werkt zoals verwacht, dus met aandacht voor de barrières en weeffouten in het systeem/de systemen. Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat bijsturing uitgaat van informatie en kennis om de werking van de huidige sectorale beleidskaders te optimaliseren, en die dus ook in stand houdt. Illustratief hiervoor is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat waarbij er aanvullend nationaal klimaatbeleid is bedacht zonder extra kosten (met als gevolg uitsluitend normerend en beprijzend beleid). Er werd in het proces gewerkt met fiches per sector en weinig aandacht gegeven aan interdepartementale uitwisseling over de vraag *waarom* met de huidige beleidsinzet de cijfers uit de KEV lager uitvielen dan verwacht, om met elkaar conclusies te kunnen trekken over benodigde aanpassingen. Het lerend maken van het beleid vergt dus een adequate informatie- en kennisinfrastructuur om de werking en effecten van het beleid in de (uitvoerings)praktijk inzichtelijk te krijgen, en de tijd en ruimte om de input hieruit vanuit een strategische en systemische transitiebleik te analyseren, alvorens het beleid aan te passen dan wel aan te vullen.

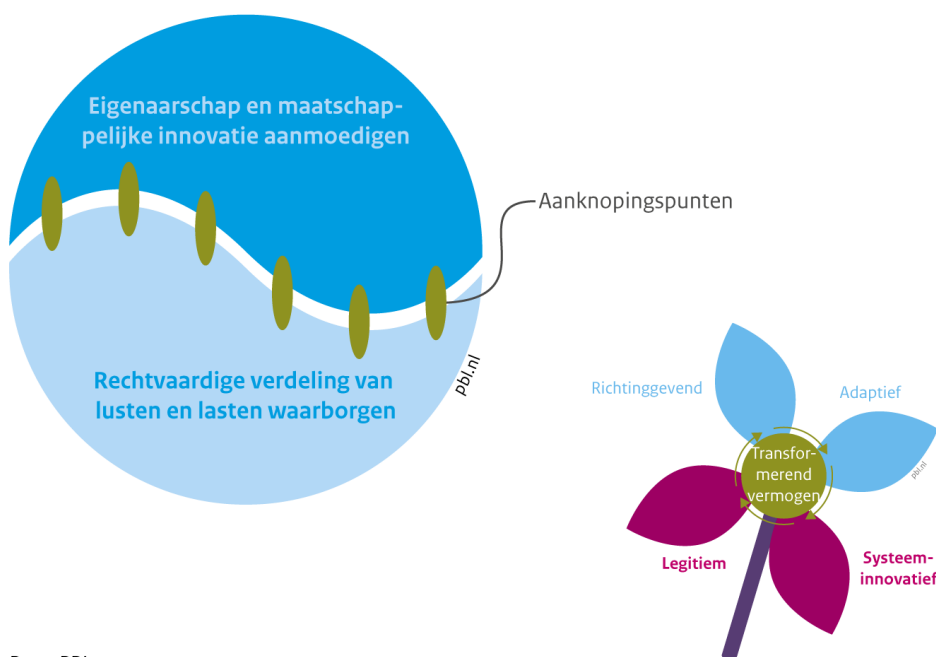
3.2 Aanknopingspunten om op flexibele wijze richtinggevend aan de slag te gaan

- Zet in op visievorming via een dynamische en systematische aanpak, zoals een *Theory of Change* (ToC), zodat de beleidsinzet en de governance rond het klimaatbeleid worden beredeneerd vanuit de transformatieopgave en samenhangende systeemveranderingen die daarvoor nodig zijn.
- Hanteer een systeem,- en transitie perspectief in verantwoordingsprocessen, zodat de voortgang van het klimaatbeleid meer vanuit de lange-termijn visie en transitiepaden naar systeemverandering worden vastgelegd en gemonitord. Hierdoor kan in de uitvoering worden bijgestuurd op basis van voortgang op systeemverandering naast voortgang op reductiedoelen.

3.3 De maatschappij meekrijgen

De transformatie richting een klimaatneutraal Nederland in 2050 gaat niet als de samenleving hier niet in meekomt. Niet alleen vanwege democratische en rechtvaardigheidsprincipes, maar ook omdat het anders simpelweg niet lukt: de overheid alleen is niet in staat om de transformatie te verwezenlijken. Het moet samen gebeuren. Tegelijk valt er een pittige boodschap te verkondigen. De manieren van doen, leven en werken zien er in 2050 anders uit. Deze paradox gaat over hoe eigenaarschap en maatschappelijke innovatie aan te moedigen, terwijl de boodschap is dat niet alles (meer) kan, en dat er haast moet worden gemaakt. Aanvullend is er een risico op een onrechtvaardige verdeling van de lusten en lasten. Dit raakt aan het legitimerend vermogen van het beleid. Ook raakt deze paradox aan systeem-innovatief vermogen: het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties, die relevant zijn voor de lange-termijn opgave, te koesteren en in stelling te brengen, en om creatieve en nieuwe wijzen van doen en denken uit de samenleving op te schalen en te institutionaliseren. En: het vermogen om niet-duurzame praktijken uit te faseren en stop te zetten. De leervraag bij deze paradox is: Hoe krijgen overheden het bedrijfsleven en inwoners mee met het klimaatbeleid, terwijl het eerlijke verhaal is dat niet alles meer kan en een aantrekkelijk perspectief ontbreekt?

De maatschappij meekrijgen



Bron: PBL

3.3.1 Ervaringen met de paradox

Transities zijn afhankelijk van de betrokkenheid en de energie uit de samenleving. Er is een aansprekend en inclusief verhaal nodig om maatschappelijke verankering van het klimaatbeleid te bewerkstelligen. Terwijl tegelijkertijd de reële boodschap is dat we van (ogenschijnlijk) goedkoop fossiel naar vaak (tijdelijk) duurder alternatieven moeten. Voor de glastuinbouw kan dit gaan betekenen dat sommige regio's over zullen moeten gaan op een ander soort teelt, of dat bedrijven moeten stoppen of verplaatsen omdat er geen lokale duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn. Voor burgers betekent het dat er ontslagen kunnen vallen, dat bedrijven moeten verhuizen of dat nieuwe wijken vertraging oplopen. Het hoe, waar en wanneer energie (elektriciteit in het bijzonder) zal kunnen worden gebruikt, zal veranderen met betekenis voor zowel bedrijven, industrie als huishoudens. Zullen bedrijven zich nog willen (blijven) vestigen in Nederland? Is het straks nog mogelijk om en de droger, wasmachine en vaatwasser tegelijk aan te zetten op dagen dat het niet waait en bewolkt is? Dit reële verhaal wordt niet uitgedragen en dat leidt tot ongemak onder de deelnemende ambtenaren. Er wordt ervaren dat het klimaatbeleid 'oogkleppen' op heeft en een soort blind vertrouwen in dat technologische innovaties tijdig de uitkomst zullen bieden. Terwijl, zoals steeds duidelijker wordt, blindelings in blijven zetten op elektrificatie vanuit alle sectoren er uiteindelijk toe kan leiden dat het netwerk dusdanig overbelast raakt dat grotere groepen inwoners en bedrijven afgesloten worden. Het belang van de samenleving deelgenoot maken van deze realiteit en van de urgentie daarvan is zeer lastig te agenderen in het klimaatbeleid, zo is de ervaring. Terwijl de noodzaak daartoe groot is.

Een gangbare manier om maatschappelijke betrokkenheid aan te moedigen is door het stimuleren van bottom-up innovaties om zo gedragen oplossingen voor de vermindering en verduurzaming van energieverbruik uit de samenleving te laten komen. Deze oplossingen sluiten dan goed aan op de lokaal beschikbare kennis en expertise, en op de lokale situatie en wensen, is de gedachte. Maar op dit moment wordt er niet op systemische wijze gekeken naar zulke initiatieven. Hoe tellen die op? Wat zijn daarbij trade-offs tussen initiatieven, bijvoorbeeld in termen van arbeidskrachten en gebruik van grond en grondstoffen? Geldt duizend-bloemen-bloeien of zijn er interregionale waterbed-effecten waar regie op

nodig is? Wie voert die regie? Er zijn hieromtrent nog onduidelijkheden, zoals wie er aan de lat staat om innovatie te stimuleren en hoe experimenteeruimte kan worden geboden (op welke gronden) en wie hiervoor mandaat heeft. Bovendien is nu juist de ervaring dat lokale initiatieven stuk lopen op ongunstige wet- en regelgeving die hun innovatiekracht beperken; zij lopen dus tegen systeem barrières op waarvoor het Rijk in stelling is om deze te verhelpen.

Ook raakt deze paradox aan het rechtvaardigheidsvraagstuk van klimaatbeleid. Zo is er beperkte netcapaciteit en beperkte (duurzame) energie die moeten worden verdeeld over bedrijven, industrie en huishoudens. Wie krijgen er voorrang in deze verdeling, waar wordt het eerste geïnvesteerd in verzwaring of uitbreiding van het net of de beschikbaarheid van alternatieve bronnen? Voor netcapaciteit lijkt de dominante keuze die (impliciet) is gemaakt dat de grote infrastructuur voor netverzwaring zal worden gelegd langs de vijf grote industriële clusters. Dit heeft implicaties voor de verdeling en prioritering die voor veel spelers in het veld niet helder is. Terwijl het nodig is dit explicieter te maken, om zo helderheid te bieden aan bedrijven dan óf super flexibel, óf om het net heen moeten gaan werken. Aanvullend is er een risico op het vergroten van maatschappelijke ongelijkheid. Mogelijk kunnen alleen de beterbedeelden straks accu's betalen (zoals een elektrische auto) en daarmee meer autonomie houden over wanneer en waarvoor ze elektriciteit gebruiken, terwijl anderen zich dat niet kunnen veroorloven.

3.3.2 Omgang met de paradox

Om deze tegenstelling tussen het aanmoedigen van betrokkenheid van de samenleving enerzijds en hen het eerlijke verhaal vertellen anderzijds te overbruggen komen uit de lerende evaluatie diverse aanknopingspunten naar voren (zie kader 3.4).

De eerste betreft het maken van een aansprekend en realistisch verhaal met en voor de samenleving over de energietransitie, mobiliteitstransitie en dergelijke. Hierbij past een reframing van het huidige dominante discours in het beleid dat is gericht op het *tegengaan* van specifieke zaken (uitstoot, verbruik). Deze framing maakt het lastig om aan te haken bij de energie vóór en de wens tot innovatie in de samenleving. In de huidige framing kunnen partijen eerder een beperking van hun huidige manieren van leven en werken ervaren ('er wordt iets afgenomen') in plaats van dat een aansprekend perspectief wordt geboden op hoe het anders kan ('wat brengt het ons'). Op dit moment ontbreekt het aan een 'wenkend perspectief', en worden partijen onvoldoende meegenomen in het *waarom* van bepaalde maatregelen en hoe het leven eruit gaat zien in 2050. Daarover is natuurlijk geen zekerheid te bieden, maar de onduidelijkheid hierover en ervaren tegenstrijdigheden in beleid leiden tot terughoudendheid en weerstand.

Zo'n meer positieve, aansprekende framing vergroot het legitimerend vermogen van het beleid, ook door partijen in de samenleving meer deelgenoot te maken van het probleem én de oplossingen. Een kans ligt hier in het klimaatbeleid breder koppelen aan andere publieke waarden. Uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid komen verschillende suggesties naar voren die laten zien hoe positieve visievorming kan helpen bij zowel legitimeren als prioriteren. Een voorbeeld: prioriteit geven aan het stimuleren van elektrisch rijden in de grote binnensteden. Een dergelijke heldere keuze helpt praktisch bij de aanpak van problemen rondom netcapaciteit: er volgt uit dat grote binnensteden voorrang krijgen op het net wanneer zij inzetten op elektrificatie van het wagenpark. Zo wordt gelijktijdig gewerkt aan het verbeteren van de luchtkwaliteit, en dus aan een gezondere leefomgeving voor inwoners in de stad. Dit is een communicabel perspectief: door deze doelen in één narratief met elkaar te verbinden is beleidsinzet op de korte-termijn te verantwoorden, en wordt, met de heldere prioritering voor de langere termijn, een setting gecreëerd waarin het bedrijfsleven durft te investeren. Dit is slechts een enkel voorbeeld. Onder de brede noemer van 'klimaatbeleid' kan zo een reeks van onderling coherente beleidslijnen worden ontwikkeld over verschillende beleidsvelden en domeinen heen.

Het tweede aanknopingspunt raakt aan het breder stimuleren en opschalen van maatschappelijke innovatie. Zo kan de samenleving verder deelgenoot worden gemaakt van de zoektocht naar (lokaal) passende oplossingen. Hiervoor is het nodig dat er duidelijkheid is over wat voor veranderingen wenselijk zijn in het licht van het langetermijnperspectief. Zo is bijvoorbeeld meer flexibel gebruik van energie, en meer decentraal en lokaal opgewekte duurzame energie wenselijk, maar dit biedt nog weinig houvast in wat er dan precies wordt verwacht van initiatieven. Het vraagt er dus om dat ook de overheid *fit for innovation* is, en dus in staat om experimenteerruimte te bieden aan de markt en te prikkelen tot innovatie op andere wijzen dan algemene fiscale regelingen. Om zo bijvoorbeeld tot alternatieve energiedragers te komen (in relatie tot de industrie), maar ook bijvoorbeeld door boeren als potentiële lokale elektriciteitsproducten of lokale energiehub op bedrijventerreinen te ondersteunen. Voor beleidsvoering op innovatie is een vorm van kennismanagement nodig die faciliteert dat nieuwe inzichten systematisch uitgewisseld en opgeschaald kunnen worden, in verschillende sectoren en tussen regio's en Rijk (ROB 2020). Een voorbeeld is het kennis,- en leerprogramma in het Programma Aardgasvrije Wijken (zie kader 3.3).

3.3 Oppakken signalen uit proeftuinen aardgasvrije wijken

Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) was een landelijk programma om de warmtetransitie op lokaal niveau te versnellen uitgaande van het gedachtegoed van 'experimenteel bestuur'. Het doel was om de proeftuingemeenten te ondersteunen bij hun inspanningen om onafhankelijk te worden van gaslevering op wijkniveau door middel van subsidies, ondersteuning van eigen leerervaringen op gemeentelijk niveau en het wegnemen van structurele belemmeringen op landelijk niveau (belemmeringen in regelgeving, financieringseisen, kennisopbouw en politiek-institutioneel leren). In het PAW is een 'Kennis- en Leerprogramma' opgezet om structurele knelpunten uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te identificeren en te adresseren. Dit heeft een duidelijke impact gehad op kennisontwikkeling en agendering, met onder andere concreet resultaat (zij het nog bescheiden) in beleid en wet- en regelgeving (Van Schie et al. 2022). Zo is de aanpassing van wettelijke kaders (Wet collectieve Warmte (WcW) en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wigw)) deels toe te schrijven aan de door het PAW blootgelegde knelpunten. Dit wetgevingsproces is nog niet voltooid vanwege de tijd die voor wet- en regelgevingsprocessen nodig is, en de uitdaging om samenwerking met, en het agenderen van de noodzaak ervan bij politici en ambtenaren van verschillende beleidsafdelingen te organiseren. Desondanks was de rijksoverheid in staat om via het PAW in te gaan op nieuwe inzichten en enkele signalen op te pakken en beleidsprocessen aan te passen.

Een derde aanknopingspunt gaat over het verdelings- en rechtvaardigheidsvraagstuk serieus nemen en niet onder de radar houden. Door meer anticiperend te werk te gaan en dus nu al de risico's voor het vergroten van ongelijkheden in beeld te brengen en actieplannen te ontwikkelen voor hoe om te gaan met deze risico's als ze werkelijkheid worden. Politieke discussie over wat acceptabel is, is nodig wanneer maatregelen potentiële onrechtvaardigheid in de hand werken, doordat ze bijvoorbeeld een prioritering afdwingen (in geval van verzwaring/uitbreiding van het net bijvoorbeeld).

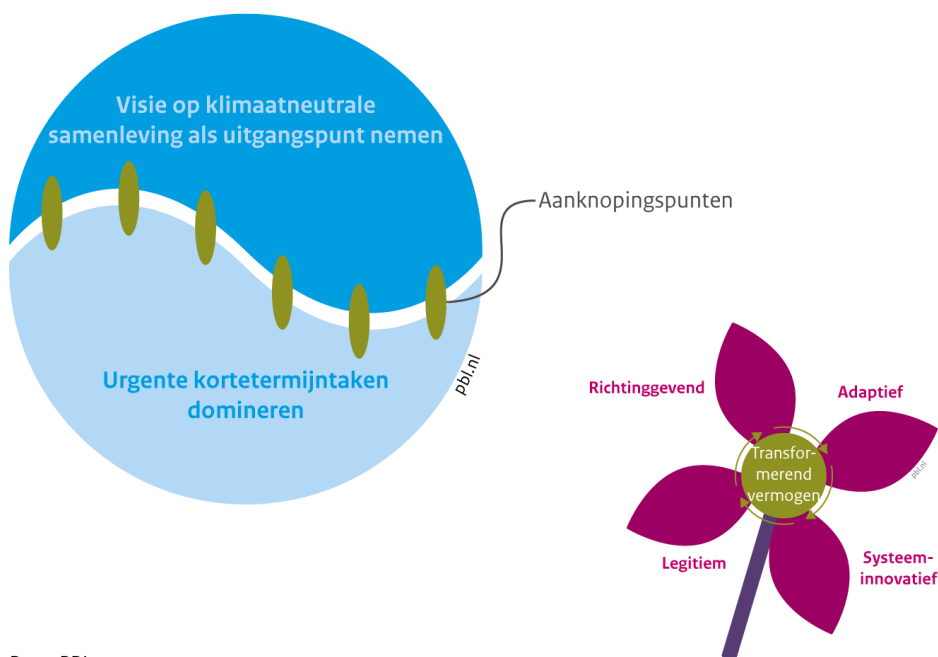
3.4 Aanknopingspunten om met de samenleving richting duurzame transitie aan de slag te gaan

- Ontwikkel een eerlijk en aansprekend verhaal over een klimaatneutrale samenleving voor en met de samenleving via burgerfora en andere participatietafels.
- Stimuleer initiatieven en biedt opschaling van maatschappelijke innovaties een kans door initiatiefnemers handvatten te geven voor mogelijke opschalingsroutes.
- Neem verdelingsvraagstukken serieus door de lusten en lasten voor diverse groepen in beeld te brengen en durf moeilijke keuzes over verdelingskwesties te maken.

3.4 De langetermijnklimaatopgave in het vizier houden

Tot slot komt er uit de lerende evaluatie een vierde paradox naar voren die de vorige paradoxen doorsnijdt. Deze schijnbare tegenstelling gaat over enerzijds de noodzaak om vanuit de 'opgave' te blijven werken, waar anderzijds korte termijn urgente taken met direct bruikbare output de aandacht opeisen en de agenda's vullen. De paradox raakt aan het richtinggevend vermogen van het klimaatbeleid en is doorsnijdend, omdat de wijze waarop de korte termijn wordt ingevuld bepaald hoe er aan de andere paradoxen kan worden gewerkt. De leervraag die hieraan ten grondslag ligt is: Hoe houden overheden de langetermijnklimaatopgave in het vizier, terwijl de focus op de korte termijn in politiek en media de agenda bepaalt, waardoor ambtenaren druk zijn met zaken die de bedoeling niet dienen?

Langetermijnklimaatopgave in het vizier houden



Bron: PBL

3.4.1 Ervaring met de paradox

Uit de lerende evaluatie komt een sterk beeld naar voren dat de tegenstellingen in de vorige hoofdstukken extra worden bemoeilijkt omdat er hoge werkdruk wordt ervaren. Hierdoor lukt het beperkt om deze paradoxen goed in het vizier te krijgen en te agenderen. Direct urgente, vaak sectorale, taken die concrete output leveren vullen de dagelijkse agenda's waardoor het niet gewoon is om de focus te leggen op het samenwerken aan lange-termijn beleidsstrategieën voor een klimaatneutrale samenleving. Hierdoor kunnen mogelijke lock-ins, padafhankelijkheden of neveneffecten van beleid buiten beeld blijven, en kan niet goed worden geanticipeerd op (mogelijke) economische, technische, ecologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast speelt ook dat er hoge druk ligt op het op kortere termijn zichtbaar maken van de werking van maatregelen voor CO₂-reductie – denk aan het isoleren met matige materialen (zie kader 2.1) – terwijl dat niet per se bijdraagt aan doelen op de middellange en lange termijn voor circulariteit in de energietransitie. Om de langere termijn (2040, 2050 en daar voorbij) beter in het vizier te brengen bieden expertadviezen waardevolle input, maar die zijn vaak nog onvoldoende inhoudelijk concreet om ook door te sijpelen en houvast te bieden op de ambtelijke werkvloer van directies. Het vooruit en over de eigen sectorale grenzen heen kijken lijkt vooral toebedeeld aan de meer strategische directies.

Daarbij bepalen ‘ongeschreven regels’ vaak waar ambtenaren de focus op leggen. Zo kan het snel reageren op Kamervragen of op de media bijvoorbeeld rekenen op waardering en zichtbaarheid bij het management, met als gevolg dat de dagelijkse politiek en media in grote mate de waan van de dag in de ambtenarij bepalen. Taken met minder tastbare of direct zichtbare output – zoals het voeren van meer interdepartementale gesprekken, of de boer op gaan om feedback te vergaren over de werking en effecten van beleid in de (uitvoerings)praktijk – vallen dan eerder van de agenda’s af.

In de lerende evaluatie komen tal van impliciete en ongeschreven regels voorbij die beïnvloeden hoe er gehandeld wordt. Zoals ‘de minister de hand boven het hoofd houden’, ‘de eigen sector/directie gaat voor’, ‘besluiten worden pas genomen na veel afstemming en verwerven van steun’, ‘snel reageren op Kamervragen zorgt voorzichtbaarheid en waardering’ en ‘de rust bewaken op je dossier (geen fouten maken, niet escaleren) maakt je een goede ambtenaar’. Deze regels maken het werken aan samenhang en over grenzen heen werken, en in het algemeen de dingen anders doen dan anders niet alleen niet aantrekkelijk maar zelfs risicovol voor een carrière binnen de rijksoverheid. Terwijl dergelijke handelingen juist nodig zijn om te werken aan de lange-termijnklimaatopgave.

Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat verandergerichte ambtenaren met een focus op klimaatbeleid moeite ervaren om hun inbreng en ‘bemoeyenis’ uit te leggen en te legitimeren in interacties met collega’s die het ‘klassieke’ sectorale belang voor ogen hebben. Voor een daadwerkelijke verandering, zo geven zij aan, is er behoefte aan een gezamenlijk verhaal (zie 3.1) dat hen een basis biedt om tegenspraak te bieden tegen de gebruikelijke business-as-usual. Zo’n verhaal helpt bij het werken over grenzen heen, en om te kunnen fungeren als bruggenbouwers.

3.4.2 Omgang met de paradox

Om de paradox te overbruggen komen er uit de lerende evaluatie verschillende mogelijke aanknopingspunten voor verandering naar voren (zie kader 3.5).

Ten eerste is er een behoefte om met meer regelmaat uit te zoomen en de eigen (dagelijkse) praktijk kritisch in ogenschouw te nemen. Door dan de tijd te nemen om vooruit te kijken en dus de langere termijn te bespreken, kan worden beslist of de wijze waarop op dit moment de korte termijn invulling krijgt (nog) wel passend is. Om te zorgen dat dit soort reflectie momenten op de agenda blijven is het nodig dat ze ingebed en onderdeel zijn van lopende beleidsprocessen. Ze zijn niet ‘nice to have’ maar ‘need to have’ voor transformerend klimaatbeleid. In de lerende evaluatie komt geregeld het NPE proces ter sprake als een goed voorbeeld van een interdepartementaal overleg waar ruimte is voor reflectie, en voor de blik op de lange termijn. Managers en directeuren hebben een belangrijke rol bepalen waar op de korte termijn de focus op ligt. Zij hebben dus een taak in het borgen van deze reflectie in de dagelijkse praktijk. Bovendien hebben zij een voorbeeldfunctie en hun doen en laten geeft invulling aan wat de normen en regels zijn binnen een organisatie.

Ten tweede is het overbruggen van deze tegenstelling gebaat bij tegenspraak tegen de gebruikelijke business-as-usual in zover ze niet helpend zijn voor het werken aan de langetermijnklimaatopgave. Impliciete regels in de business-as-usual zijn onderdeel van de cultuur van departementen en afdelingen en bepalen waar er prioriteit aan wordt gegeven, hoe dat gebeurt en wat kan rekenen op waardering. De blik naar binnen keren en dergelijke regels in een veilige setting expliciteren en bevragen of deze (nog) wel functioneel zijn, zijn dan eerste stappen. Het aan de orde kunnen stellen van wat in het dagdagelijkse het onderspit delft of niet binnen de kaders en afspraken vallen, vergt moed en lef van ambtenaren, en kan tegelijk ook een krachtige uiting zijn van ambtelijk vakmanschap. Om zaken die urgent zijn niet te laten domineren, zoals kamervragen, maar zaken die belangrijk zijn maar waarvan uitkomsten (nu nog)

minder tastbaar en concreet en dus geen waardering krijgen, ook te adresseren. Er is een gerichte inspanning nodig om tijd, capaciteit en kennis in te zetten voor andere dan 'de gebruikelijke' doelen binnen een sector of dienst, en weerstand te bieden aan de 'waan van de dag' veroorzaakt door de politiek-bestuurlijke context waarin beleidsmedewerkers werken. Leidinggevenden zijn een spil in het veranderen van dergelijke informele instituties.

3.5 Aanknopingspunten om de langetermijnklimaatopgave in het vizier te houden

- Neem de tijd om vooruit te kijken en te bespreken of de wijze waarop op dit moment het beleid invulling krijgt (nog) wel passend is vanuit het doel dat Nederland in 2050 klimaatneutraal is.
- Organiseer tegenspraak tegen de gebruikelijke doelen en impliciete regels die onderdeel zijn van de cultuur van departementen en bepalen waar er prioriteit aan wordt gegeven, hoe dat gebeurt en wat kan rekenen op waardering.

4 Conclusies

PBL en VU constateren dat momenteel sterk wordt ingezet op een klimaatneutrale samenleving in 2050. Het transformerend vermogen van het huidige nationale klimaatbeleid is ondanks het heldere lange-termijn doel beperkt, want de beleidsinzet en governance worden gekenmerkt door sectorale werkprocessen, een korte termijn-oriëntatie en een sterke scheiding tussen beleid en samenleving. Er zijn meer inspanningen nodig om in te zetten op het verbeteren van de samenwerking tussen sectoren en tussen beleid en samenleving, en het verstevigen van de focus op het doordenken van het beleid vanuit een langetermijnonoriëntatie op de benodigde systeemveranderingen.

4.1 Rode lijnen

De huidige beleidsinzet en governance van het Nederlandse klimaatbeleid kenmerkt zich door de volgende vier uitdagingen:

1. Een sectorale aanpak staat een samenhangend klimaatbeleid in de weg
2. Regie ontbreekt om voorbij oriëntatie op reductiedoelen te komen richting inzet op systeemverandering
3. De koppeling tussen beleid en samenleving is nog ontoereikend
4. Een systeem- en transitieperspectief is nog niet verankerd in ambtelijke werkprocessen

De uitdagingen zijn door de betrokkenen bij de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid ervaren als ‘paradoxen’ die inherent zijn aan de inrichting van het beleidsveld, en de complexe langetermijnklimaatopgave die fundamentele verandering in het beleidsveld vergt. Er zijn vier paradoxen onderscheiden, die gaan over:

1. Samenhang in het klimaatbeleid organiseren
2. Op flexibele wijze richting geven
3. De maatschappij meekrijgen
4. De langetermijnklimaatopgave in het vizier houden

Deze paradoxen staan niet los van elkaar en zijn veelal in de lerende evaluatie in samenhang naar voren gekomen. De spanningen binnen paradoxen, zoals lange termijn/korte termijn, sectoraal /integraal en flexibel/koersvast liggen in elkaars verlengde. In de lerende evaluatie zijn de paradoxen opgehaald via reflectie met beleidsbetrokkenen op het transformerend vermogen van systeemvraagstukken rond netcongestie en de warmtetransitie (via verdiepende casestudies) en het sectorbeleid van mobiliteit en de gebouwde omgeving (via verkennende sectoranalyses). De paradoxen illustreren lastige kwesties in de beleidspraktijk, zoals het gebrek aan samenhang in het nationale klimaatbeleid, en leggen ook meer fundamentele vraagstukken bloot, zoals de verinnerlijking van sectorale doelrealisatie in het nationale klimaatbeleid wat het werken aan een transformerend klimaatbeleid dat systeemveranderingen bewerkstelligt lastig maakt. Een goede omgang met deze paradoxen vraagt om wisselwerking tussen deze meer fundamentele en instrumentele vraagstukken, waarbij het organiseren van samenhang misschien al minder ingewikkeld wordt als het werken aan de langetermijnopgave via een transformerend klimaatbeleid - al meer gangbaar is in de beleidspraktijk.

Een rode lijn tussen de aanknopingspunten die zijn geïdentificeerd voor de omgang met de vier paradoxen betreft de sterke behoefte aan richting en visie op de benodigde beleidsinzet voor maatschappelijke systeemverandering(en). Niet dat er geen visies liggen, in het klimaatakkoord zijn bijvoorbeeld al aansprekende visies opgenomen voor sectoren en systeeminnovaties. Redenen voor het krachtiger positioneren en doorontwikkelen van zulke visies in het werken aan een transformerend klimaatbeleid zijn onder andere gelegen in de behoefte aan structurende keuzes op politiek-bestuurlijk

niveau zoals heldere kaders voor afbouw van fossiel en ombouw naar duurzaam, de behoefte aan een coherente systeemaanpak voor thema's als klimaat, onderwijs, water, ruimte, stikstof, en de behoefte aan steviger innovatiebeleid om verduurzaming in bedrijven en samenleving te stimuleren.

4.2 Aanbevelingen

Het transformerend vermogen dat in dit rapport centraal staat, gaat niet over het vermogen van individuele actoren, maar over het vermogen tot transformeren van een beleidsarrangement als geheel, dat zich kenmerkt door het samenspel aan actoren, instrumenten, organisaties, geschreven en ongeschreven regels in een historische gegroeide context en dynamische geopolitieke en maatschappelijke omgeving. PBL en VU formuleren een drietal aanbevelingen om voortvarend door te pakken op ontwikkelingen die al zijn ingezet om het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rond het klimaatbeleid te versterken.

1. *Voer regie op verdere samenwerking rond systeemvraagstukken zoals grondstoffen- en materiaalgebruik, energie-infra en arbeid & scholing.*

Er is behoefte aan meer georganiseerde interdepartementale gesprekken waarin men aan een overzicht van wat waar al gebeurt kan werken, waar er tegenstrijdigheden zitten in het beleid en hoe hier samen aan gewerkt kan worden. De maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving voltrekt zich niet binnen de grenzen van sectoren en departementen. Er is sprake van interactie en nauwe verwevenheid. Het beleid in de ene sector heeft effect op een andere sector, er kan concurrentie zijn tussen sectoren, en er zijn sectoroverstijgende vraagstukken (zoals bijvoorbeeld netcongestie), die in samenhang opgepakt moeten worden. Meer samenhang in het klimaatbeleid organiseren is niet alleen nuttig met het oog op de coördinatie binnen het rijk, maar ook voor de interactie tussen rijk en medeoverheden, en tussen overheden en samenleving. Er zijn inmiddels goede ervaringen opgedaan met sectoroverstijgend samenwerken, zoals rond het Nationaal Plan Energiesysteem. Op boven-departementaal niveau zijn er ontwikkelingen in gang gezet gericht op het verstevigen van een regierol door de Rijksoverheid door onder andere het inrichten van kwartaal-overleggen tussen de minister voor Klimaat en Energie en collega-bewindspersonen, en het doorontwikkelen van een integrale aanpak voor monitoring van de voortgang van het klimaatbeleid in het Dashboard Klimaatbeleid.

2. *Koppel visievorming aan nastrevenswaardige publieke waarden bijvoorbeeld het verbeteren van de volksgezondheid of een veerkrachtig ecosysteem.*

Structurende keuzes zijn nodig voor systeemverandering, en dat vergt agendering van die keuzes en onderliggende publieke waarden op politiek niveau. Visievorming helpt om huidige keuzes bespreekbaar te maken, zoals de keuze om emissiereductiedoelen in het klimaatbeleid centraal te stellen in plaats van 'een rechtvaardig aards bestaan binnen planetaire grenzen', evenals de keuze om het klimaatbeleid uit te werken vanuit de impliciete aanname dat emissiereductie gerealiseerd kan worden met behoud van het huidig niveau van welzijn en kwaliteit van leven. Bovendien kan het expliciteren van publieke waarden helpen om de maatschappij mee te krijgen. Dit vraagt om een hertaling van het technisch geformuleerde frame van broeikasgasreductie dat mensen niet direct raakt – naar narratieven die een aansprekend perspectief bieden door ze te koppelen aan nastrevenswaardige publieke waarden, zoals het verbeteren van de volksgezondheid of een veerkrachtig ecosysteem. Met (meer nadruk op) waarden als de vervuiler betaalt, zorgzaamheid, gezondheid, rechtvaardigheid als uitgangspunt kan het Nederlandse klimaatbeleid een 'wenkend perspectief' bieden. Een wenkend perspectief biedt inspiratie en oplossingen voor (bepaalde) groepen in de samenleving. Een dergelijke koppeling van onderling coherente publieke waarden vergroot het legitimerend vermogen van het klimaatbeleid, stimuleert innovatie, en helpt bij het

prioriteren van inspanningen op de korte termijn. Tegelijkertijd is de eerlijke boodschap dat de lasten en lasten in de toekomst niet voor iedereen gelijk uit zullen pakken. Voor de glastuinbouw geldt dat sommige regio's over zullen moeten gaan op een ander soort teelt, of dat bedrijven moeten stoppen of verplaatsen omdat er geen lokale duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn. Voor burgers betekent het bijvoorbeeld dat nieuwe wijken vertraging oplopen of een omscholing naar 'groene' banen. Het streven om de langetermijneriëntatie op de benodigde systeemveranderingen te verankeren in het volgende Klimaatplan kan ondersteunend zijn aan het uitwerken van een wenkend en eerlijk perspectief. Via systematische kennisuitwisseling in een lerende context kan daarnaast de koppeling tussen beleid en samenleving versterkt worden. Het Nationaal Klimaat Platform en een (nog in te richten) burgerplatform kunnen eraan bijdragen dat signalen en innovatieve ideeën beter worden benut, en dat de uitvoerbaarheid van het klimaatbeleid wordt vergroot.

3. *Versterk het opgavegericht werken in klimaatbeleid om een verandering in de werkcultuur – van taak-, en sectorgericht naar opgavegericht – mogelijk te maken.*

Een opgavegerichte aanpak krijgt op verschillende plekken reeds gestalte, maar er is geen systematische inzet op veranderingen in de werkcultuur – wat er gebeurt hangt momenteel grotendeels af van de visie van individuele verantwoordelijken. Met betrekking tot de politiek-ambtelijke cultuur is de constatering dat beleid geregeld dreigt te verzanden in de 'waan van de dag'. Het voortzetten van de huidige sectorale governance dient dan ook gepaard te gaan met een gerichte inspanning voor het ontwikkelen van opgavegerichte werkprocessen en -cultuur. Van 'beleggen bij een afdeling' naar erkennen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen afdelingen, en van 'succes' meten aan de hand van kortetermijnprestaties naar een verantwoordingscultuur op basis van gedeeld ervaren verantwoordelijkheden vanuit een langetermijnperspectief. Er is binnen het Rijk professionele ontwikkeling gaande op opgavegericht werken, ambtelijk vakmanschap en moreel besef. Door de praktijken, routines, institutionele regels, en de morele vraagstukken binnen afdelingen en organisaties te bespreken komt aan het licht waar in de werkprocessen de kansen liggen om een opgavegerichte oriëntatie in beleidsprocessen te versterken. Programma's als Grenzeloos Samenwerken en Klaar voor de Toekomst (EZK) ondersteunen ambtenaren hierin via intervisie en andere werkvormen en kunnen benut worden om de werkprocessen in het klimaatbeleid meer 'vanuit de opgave' te gaan organiseren.

4.3 Vervolg Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Dit rapport vormt de basis voor een eindrapport in het voorjaar van 2024 dat een evaluatie van het transformerend vermogen van het nationale klimaatbeleid zal bevatten, vergezeld van handelingsperspectieven voor hoe dit in het klimaatbeleid te versterken valt. In het vervolgtraject dat loopt tot het voorjaar van 2024 zullen PBL en VU de eerste bevindingen aanvullen met inzichten uit een derde casus over sturing op randvoorwaarden in systeemtransities en drie verkennende sectoranalyses voor de industrie, landbouw en landgebruik en het energiesysteem. Daarnaast werken PBL en VU samen met de beleidsbetrokkenen bij dit evaluatieproces de paradoxen en aanknopingspunten uit dit rapport verder uit tot bruikbare toepassingen voor het nationale klimaatbeleid.

Vooruitlopend op de afronding van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid in 2024 benadrukken PBL en VU dat aan beleidszijde verdere inzet op een lerende beleidsorganisatie nodig is om het transitiedenken in het nationale klimaatbeleid te verstevigen en verankeren. Transformaties gaan niet over één nacht ijs, maar vergen een andere manier van denken, doen en organiseren. Door op lerende wijze aan de slag te zijn én blijven met transformerend klimaatbeleid, komt ook de transformatie richting een klimaatneutrale samenleving dichterbij.

Referenties

CPB/ SCP (2000), *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag: CPB / SCP.

Damen, L.J.A., C.N.J. Kortmann, R.F.B. van Zutphen (2018), *Vertrouwen in de overheid*, VAR-reeks 160, Den Haag: Boom juridisch.

De Coninck, H. & G.J. Kramer (2021), *Wetenschapstoets Klimaatverantwoording*. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2021Ao6269.

Expertteam Energiesysteem 2050 (2023), *Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050*. Geraadpleegd van <https://www.etes2050.nl/publicaties/outlookenergiesysteem2050/default.aspx>.

EZK (2022), *Beleidsprogramma Klimaat*. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-53899d440127f31fa5f7382c72d031007894dd2e/pdf>.

EZK (2023), *Concept Nationaal Plan Energiesysteem*. Geraadpleegd van [Nationaal plan energiesysteem \(NPE\) \(rvo.nl\)](https://open.overheid.nl/documenten/ronl-53899d440127f31fa5f7382c72d031007894dd2e/pdf).

EZK (2023, 31 mei), *Een burgerforum over duurzame consumptie, circulariteit en reizen* [Kabinetsreactie op de brief van de Tweede Kamer DGKE-K / 27539966]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/dba53150-c5f6-4bcb-b5b7-3344ac984ecf/file>.

INEK (2019), *Lange termijn strategie voor het klimaatbeleid*, [Aanbiedingsbrief INEK, Langetermijnstrategie en concept-Klimaatplan | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](https://open.overheid.nl/documenten/ronl-53899d440127f31fa5f7382c72d031007894dd2e/pdf).

Kabinet Rutte IV (2021), *Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

Kunseler, E. & H. Huitzing et al. (2022), *Scoping Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: Leren van kansen en uitdagingen rondom de klimaatopgave*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/scoping-lerende-evaluatie-klimaatbeleid>.

Loeber A. en D. Laws (2016), *Reflecterend in de Delta. Naar een systematiek voor monitoring en evaluatie in het Deltaprogramma gericht op lerend samenwerken*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identificer=c3019244-9cc7-43b0-a8b0-5dc5111d83e8>.

Nabielek P., Vandenbussche L., Loeber, A.M.C., Boonstra, H.A., Klaassen, P. & L. Verwoerd (2023), *Working Paper: An Evaluation Framework for the Transformative Capacity of Dutch Climate Policy*, The Hague, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Nijpels, E. (2022, 22 november), *Eindverslag voorzitter Voortgangsoverleg Klimaatpakket* [Brief gericht aan minister van Klimaat en Energie, R.A.A. Jetten]. Geraadpleegd van <https://www.klimaatpakket.nl/documenten/publicaties/2022/11/03/eindverslag-voortgangsoverleg>.

NSOB (2020), *De opgave aan tafel*, Den Haag: NSOB. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/de-opgave-aan-tafel>.

Petersen, A. (2023), *Klimaatkennis voor de lange termijn. Naar een adaptief klimaatbestuur*, Den Haag: WRR. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2023/05/02/klimaatkennis-voor-de-lange-termijn.-naar-een-adaptief-klimaatbestuur>.

- ROB (2020), *Signalement Kennis delen*, Den Haag: ROB. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/05/signalement-kennis-delen>.
- ROB (2023), *Vallen, opstaan en weer doorgaan: Ruimte voor leren in transitie*, Den Haag: ROB. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/04/19/vallen-opstaan-en-weer-doorgaan>.
- Schön, D.A. (1983), *The reflective practitioner*. Basic Books.
- SCP (2023), *Burgerperspectieven bericht 1*, Den Haag: SCP. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/04/20/burgerperspectieven-2023-bericht-1>.
- Stirling, A. (2010), Keep it complex, *Nature* 468: 1029-1031.
- Twijnstra & Gudde (2021, 5 november), *Uitvoering geven aan het Klimaatakkoord: Kernelementen voor een verstevigde governance* [Adviesnota]. Geraadpleegd van <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2022/05/30/advies-governance-klimaatakkoord-nov2021>.
- van Schie, M. et al. (2022), *Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie: Over de omgang met knelpunten in de gemeentelijke uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/tussen-uitvoering-en-beleid-in-de-warmtetransitie>.