



HOOFDBOODSCHAPPEN UIT DE CASUS STUREN OP RANDVOORWAARDEN IN TRANSITIES:

de lerende evaluatie van het klimaatbeleid in de praktijk

Maikel Kishna, Lieselot Vandenbussche, Hidde Boonstra, Lisa Verwoerd
februari 2024

PBL

Colofon

Hoofdboodschappen uit de casus sturen op randvoorwaarden in transities: de lerende evaluatie van het klimaatbeleid in de praktijk

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5381

Contact

LerendEvalueren@pbl.nl

Auteurs

Maikel Kishna, Lieselot Vandenbussche (VU), Hidde Boonstra (VU), Lisa Verwoerd

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Nienke Maas en Roald Suurs (beiden TNO) voor het opstellen van de voorbereidende inspiratienotitie over sturen op transities. Daarnaast bedanken we alle deelnemers aan het casuonderzoek, en de kritische vrienden en mede-veranderaars die de gesprekken tussen de deelnemers hebben verrijkt met hun ideeën en inzichten.

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kishna et al. (2024), Hoofdboodschappen uit de casus sturen op randvoorwaarden in transities. De lerende evaluatie van het klimaatbeleid in de praktijk, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Inhoud

In het kort	4
Inleiding	6
Sturen op randvoorwaarden in transities	9
Vier thema's voor sturen op randvoorwaarden in transities	11
Thema 1: Ambtelijk vakmanschap gericht op de langetermijnpoging in politieke turbulentie	11
Thema 2: Systeem- en transitieperspectief vasthouden in een sectoraal en decentraal ingericht beleidssysteem	13
Thema 3: Sturen op afbouw met legitimiteit en maatschappelijke acceptatie	16
Thema 4: Uitnodigend de regie nemen	18
Reflectie en vervolg	21

In het kort

In het kader van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid (PBL/VU) is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd over gedeelde vraagstukken rondom het sturen op randvoorwaarden in transitie. Welke randvoorwaarden zijn relevant in transitie, hoe kan daarop worden gestuurd, en welke condities in het beleidssysteem zijn daarvoor nodig? De focus lag op randvoorwaarden voor het realiseren van systeeminnovaties en voor het faciliteren van transitie in het kader van het klimaatbeleid. Systeeminnovaties beschouwen we als grootschalige maatschappelijk en institutionele innovaties die boven het niveau van individuele sectoren uitstijgen.

In drie werksessies met in totaal 22 beleidsambtenaren van zes ministeries (EZK, BZK, LNV, IenW, VWS en OCW) is een gesprek gevoerd over het transformerend vermogen van de beleidsinzet en de governance t.a.v. sturen op randvoorwaarden: in welke mate slaagt het klimaatbeleid (inzet en governance) erin om de juiste randvoorwaarden voor transformatie (en bijhorende transitie) te creëren? Een groot transformerend vermogen van het klimaatbeleidssysteem op Rijksniveau is een noodzakelijke eigenschap om klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen realiseren (zie ook www.pbl.nl/lekb). Uit de werksessies komt naar voren dat de betrokken beleidsambtenaren voor zeer complexe uitdagingen staan. Zij zien meerdere cruciale externe randvoorwaarden om op te sturen – denk aan arbeidsmarkt en scholing, financiering, kennis en maatschappelijke acceptatie –, maar worden daarbij gehinderd door allerlei belemmeringen. Deze belemmeringen hangen deels samen met eigenschappen van het externe systeem dat moet veranderen, maar ook met interne ‘randvoorwaarden’ rond visie, cultuur en structuur die sturen op externe randvoorwaarden voor systeeminnovaties lastig maken.

Deze interne randvoorwaarden liggen aan de basis van spanningen en dilemma’s die in de beleidspraktijk spelen en waar de deelnemers mee geconfronteerd worden bij het sturen op randvoorwaarden in transitie. Anders gezegd: op sommige punten wringt het rondom deze interne randvoorwaarden, waardoor sturen op externe randvoorwaarden bemoeilijkt wordt. De informatie uit de eerste twee sessies is door PBL en VU-Athena gebruikt om dit ‘wringen’ verder uit te werken in vier centrale thema’s. De derde sessie nam de vier thema’s als vertrekpunt voor een gesprek over wat de deelnemers en het Rijk kunnen doen om beter te navigeren hierin. De vier thema’s maken inzichtelijk waar de spanningen liggen als het gaat om transformatiegericht sturen op randvoorwaarden. Deze thema’s zijn:

1. *Ambtelijk vakmanschap gericht op de langetermijnpoging in politieke turbulentie:* Hoe kunnen we ambtelijk vakmanschap inzetten om de (beleids)focus op de langetermijnpoging(n) te behouden en bewaken?
2. *Systeem- en transitieperspectief vasthouden in een sectoraal en decentraal ingericht beleidssysteem:* Hoe kunnen we een systeem- en transitieperspectief beter verankeren binnen de overheid en in het sturen op randvoorwaarden in transitie?
3. *Sturen op afbouw met legitimiteit en maatschappelijke acceptatie:* hoe kunnen we maatschappelijke en politieke verhaallijnen (narratieven) over afbouw beter inzetten en gebruiken voor het sturen op afbouw?
4. *Uitnodigend de regie nemen:* hoe kunnen we meer uitnodigend besturen en maatschappelijk initiatief maximaal activeren én daarbij regie blijven behouden?

Stuk voor stuk kennen deze thema's diverse spanningen en geen voor de hand liggende optimale keuzes. Er is dan ook uitvoerig gesproken over welke acties en condities nodig zijn om deze uitdagingen aan te pakken en welke rol de deelnemers daar zelf in kunnen spelen. Er zijn voor elk thema actielijnen besproken met de deelnemers. Voorbeelden hiervan zijn het ambtelijk vakmanschap gebruiken om Tweede Kamer debatten sterker te voeden, het uitleggen en maken van concrete keuzes voor systeeminnovatie(s), het agenderen en inzetten op een 'warme' afbouw en het actiever inzetten op het onderzoeken van alternatieve geluiden uit de maatschappij.

Toch blijft ook duidelijk dat elk thema complexe tegenstellingen en spanningen bevat. En hoewel er een rijke oogst aan acties is opgehaald hoe daarmee om te gaan, het blijft in veel gevallen lastig om impactvolle, concrete veranderingen in de dagelijkse werkwijzen te benoemen. Dat betekent niet dat er geen succesvolle veranderingen worden geïntroduceerd, maar toont vooral de complexiteit om deze veranderingen vorm te geven en door te zetten. Hieruit volgde dan ook een discussie over de rol en grenzen van ambtelijk vakmanschap. Wie staat er eigenlijk aan de lat om vernieuwend te werken? Veel van de voorbeelden die langskwamen schetsten een kip-ei-probleem tussen politiek en beleid. Is het aan politiek om eerst een visie op en route naar systeemverandering te schetsen? Of is het aan ambtenaren om de vernieuwing te organiseren en over te brengen? Een belangrijke stap ligt in het vertrouwen in ambtelijk vakmanschap en de vraag: 'doe ik het goede werk?' als tegenhanger van de vraag 'doe ik het werk waarvoor ik aan de lat sta goed?'. Deze stap gaat samen met een andere interactie met de politiek, omdat dit een ingang geeft om te ontsnappen aan de politieke waan van de dag. Het goede werk doen vraagt immers ook om het goede (tegen)gesprek met de politiek, bijvoorbeeld door het tijdig inbrengen van concrete keuzes in het politieke proces. Een andere stap is het vinden van de juiste balans tussen regie nemen met het oog op snelheid en het uitnodigend werken met het oog op het omarmen van ideeën en oplossingen vanuit de samenleving.

Er werd tijdens de sessies met veel enthousiasme en interesse gesproken over de randvoorwaarden voor het sturen in transities. Dit is een goed begin van een verder gesprek over het realiseren van systeeminnovaties. De genoemde acties geven een eerste zicht op hoe, volgens deelnemers, het transformerend vermogen van het beleidssysteem kan worden versterkt. Hierin spelen de deelnemende beleidsambtenaren een belangrijke rol als ambassadeurs van transformerend vermogen, om hun omgeving mee te krijgen in hoe de transitie naar klimaatneutraliteit slimmer, sneller en effectiever kan worden gerealiseerd. Dit vergt toegesneden ambtelijk vakmanschap. Maar: dit kunnen zij niet alleen – ze hebben hun directies nodig om hen te (blijven) mandateren prioriteit te geven aan het leggen van verbinding, aan reflecteren en herijking, aan de praktijk in gaan en gesprekken te voeren. Kortom: om transformerend aan de slag te gaan, sturend op randvoorwaarden voor een succesvolle transitie, hebben zij actieve ondersteuning van hun leidinggevend en directeuren nodig.

Inleiding

Op verzoek van de ministeries van EZK, LNV, BZK en IenW voeren het PBL en VU Athena Instituut in 2023/2024 de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (LEKB) uit. De hoofdvraag in het verzoek is: “Zijn wij met de huidige beleidsinzet en de governance van het klimaatbeleid op de goede weg gezien de (aangescherpte) doelen van 2030 en de klimaatneutraliteit in 2050?” Om deze vraag te kunnen beantwoorden richt de lerende evaluatie zich op het evalueren en versterken van het transformerend vermogen van de beleidsinzet en de governance voor het klimaatbeleid. Om hierin inzicht te krijgen, voeren PBL/VU drie verdiepende casusonderzoeken uit: (1) casus netcongestie, (2) casus warmtetransitie, en (3) sturen op randvoorwaarden in transities.

Deze korte notitie geeft een overzicht van de inzichten die zijn opgedaan in de casus sturen op randvoorwaarden in transities. De bevindingen uit deze verdiepende casus dienen als voorlopige tussenresultaten en moeten ook zo worden gelezen. Deze notitie dient om de bevindingen alvast op te tekenen en om collega-ambtenaren en de leden van hun verschillende beleidsdirecties hierover op de hoogte te stellen en hen hierin mee te nemen.

Casus sturen op randvoorwaarden in transities

Het casusonderzoek omspannt drie werksessies waar in totaal 22 beleidsambtenaren van zes ministeries (EZK, BZK, LNV, IenW, VWS en OCW) aan deelnamen. De deelnemers gingen in gesprek over de verschillende wijzen waarop hun werk raakt aan het sturen op randvoorwaarden in transities en wat er nodig is om het transformerend vermogen van de beleidsinzet en de governance te vergroten voor het klimaatbeleid in de breedte. Transformerend vermogen wordt gedefinieerd als het vermogen om op nationaal beleidsniveau, op reflexieve wijze de transformatie richting een klimaatneutraal Nederland in 2050 in gang te zetten, te versnellen en/of bij te sturen¹. In de casus werd de nadruk gelegd op het systeeminnovatief vermogen als onderdeel van dit transformerend vermogen (zie kader 1). Systeeminnovatief vermogen betreft het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties, relevant voor de lange-termijnopgave, 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 (Nabielek et al. 2023).

De casus sturen op randvoorwaarden in transities heeft twee overkoepelende doelen: (1) overzicht krijgen van gedeelde vraagstukken rondom het sturen op randvoorwaarden in transities binnen het klimaatbeleid en (2) inhoudelijke en praktische bagage meegeven aan de deelnemers om gericht(er) aan de slag te gaan met sturingsvragen binnen het klimaatbeleid.

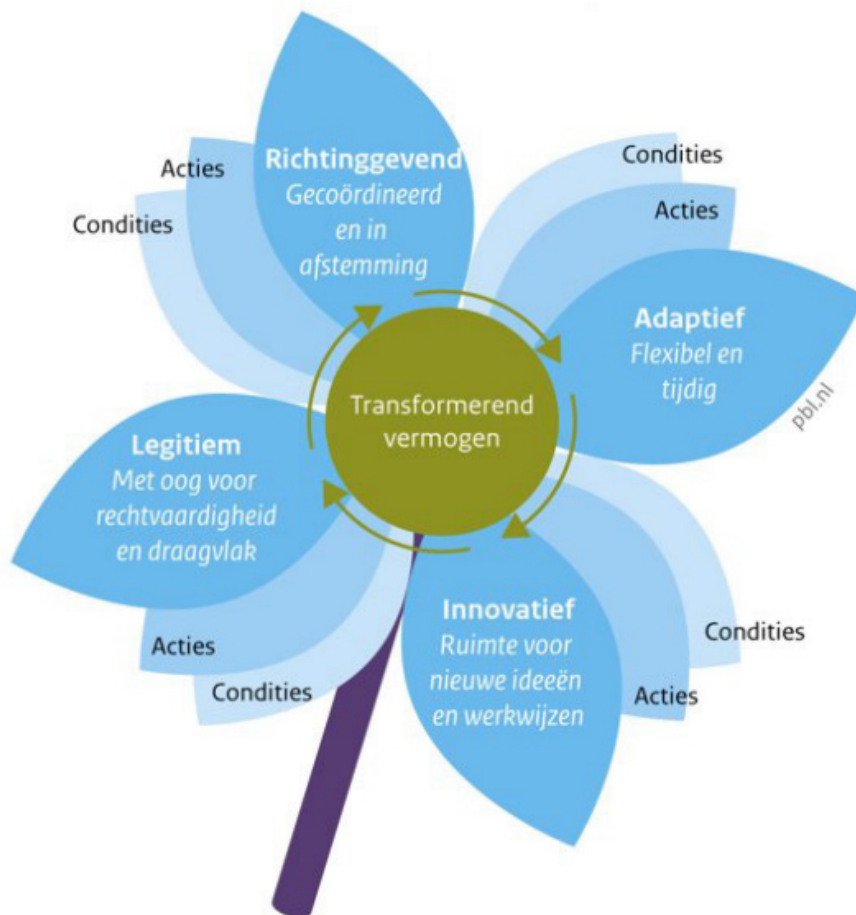
In de casus en de werksessies worden een aantal centrale begrippen gebruikt. Transities betreffen fundamentele veranderingen van een maatschappelijk systeem, zoals het energiesysteem. Transformaties zijn in elkaar grijpende transities die leiden tot grootschalige en maatschappij brede systemische veranderingen. Sturen in deze context betreft het beïnvloeden van de richting en snelheid

¹ 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

van transitie via beleid. Hoewel transitie en transformatie niet strikt gecontroleerd of afgedwongen kunnen worden, kunnen ze wel worden beïnvloed. Deze invloed geldt zowel voor de snelheid van het transitieproces (vertragen of versnellen) als de richting (de dominante problemen en oplossingsrichtingen). In de context van deze casus zijn randvoorwaarden voorwaarden of factoren waaraan voldaan moet worden om het transitieproces gaande te houden en de kans van slagen te vergroten. Het zijn dus niet zozeer grenzen die niet overschreden mogen worden, maar meer de minimale inrichting en werking van het systeem en de omgeving om het transitieproces gaande te houden. Hierbij gaat het om combinaties van fysieke, sociale, economische, institutionele en technologische elementen op het niveau van het maatschappelijke systeem. Het laatste centrale begrip gaat in op het vermogen van het beleid om systeeminnovaties in stelling te brengen en transformatief te zijn. *Systeeminnovatief vermogen* dekt (1) het vermogen om innovaties en vernieuwingen te bewerkstelligen en bekrachtigen en (2) het vermogen om ruimte te creëren voor deze vernieuwingen en systeembarrrières en niet-duurzame praktijken te verminderen.

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

Figuur 1
De vier subvermogens van een transformerende overheid



Bron: PBL/VU

De maatschappelijke opgave om klimaatneutraliteit in 2050 te bewerkstelligen vraagt om een grootschalige en radicale transformatie. Beleidsmakers zijn samen met bedrijven en maatschappelijke partners bezig om dit steeds verder vorm te geven. Omdat de praktijk van het klimaatbeleid nog beperkt is ingericht om de benodigde veranderingen te bewerkstelligen, is er behoefte aan

reflectie op de ontwikkeling en uitvoering van het beleid tijdens de rit – om het klimaatbeleid steeds te blijven richten op het realiseren van een klimaatneutrale samenleving. Een lerende evaluatie zorgt voor die reflectie.

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

1. Richtinggevend vermogen: Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de lange-termijn opgave en missie te definiëren en om leiderschap te nemen om beleidsprocessen vervolgens te coördineren en onderling te verbinden in het licht van deze ambities en doelen.

2. Adaptief vermogen: Het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, evenals op nieuwe inzichten en kansen, met steeds de lange-termijnopgave in het vizier.

3. Systeeminnovatief vermogen: Het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties, die relevant zijn voor de lange-termijn opgave, te koesteren en in stelling te brengen, en om creatieve en nieuwe wijzen van doen en denken uit de samenleving op te schalen en te institutionaliseren.

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

Deze kwaliteiten bieden aanknopingspunten waarop de huidige beleidsinzet en governance van het klimaatbeleid getoetst kan worden, en aanknopingspunten om het transformerend vermogen te versterken. De nadruk lag in deze casus op het systeeminnovatief vermogen. De ingebrachte onderwerpen, discussievragen en werkvormen zijn steeds gekoppeld aan het vermogen om daadwerkelijke systeemveranderingen tot stand te krijgen.

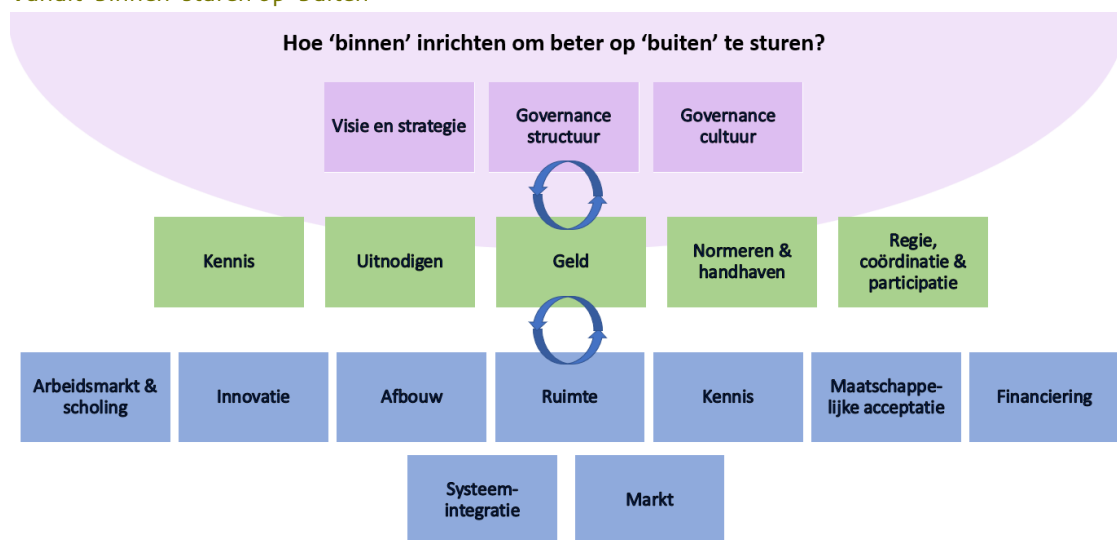
Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk geeft een overzicht van de besproken randvoorwaarden en sturingsmechanismen die in gesprekken en opdrachten naar voren kwamen. Het derde hoofdstuk geeft vervolgens een uitgebreid overzicht van de vier ‘spannende’ thema’s die gaan over de manier waarop het sturen op randvoorwaarden wringt. Per thema wordt een korte inleiding gegeven die uitlegt wat het thema betekent en welke hoofdvraag hierachter schuilgaat. Vervolgens wordt er een samenvatting gegeven van de actielijnen die uit de derde sessie naar voren zijn gekomen en, voor zover mogelijk, welke eerste mogelijkheden de deelnemers voor zichzelf en hun directie zien om met het thema aan de slag te gaan. Het laatste hoofdstuk reflecteert op de geleerde lessen en de rol van deze casus in de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid.

Sturen op randvoorwaarden in transities

Tijdens de werksessies zijn de deelnemers onderling en met externe professionals in gesprek gegaan over wat er nodig is om te sturen op randvoorwaarden in transities binnen het klimaatbeleid. Daarbij werd de nadruk steeds gelegd op de (on)mogelijkheden voor het sturen op en faciliteren van (randvoorwaarden voor) systeeminnovaties. De werksessies verschilden qua focus, maar bouwden steeds voort op elkaar.

Figuur 2
Vanuit 'binnen' sturen op 'buiten'



Het voornaamste doel van de *eerste sessie* was het ontwikkelen van een gezamenlijke taal en een gedeeld begrip van het sturen op randvoorwaarden in transities. Hier verschilt deze casus van de eerdere twee casussen; waar de vorige casussen vertrokken van een empirisch onderwerp waar alle deelnemers bekend mee waren (netwerkcapaciteit en warmtetransitie), was de achtergrond van deelnemers in deze casus meer divers. Wat opviel uit de eerste werksessie was de noodzaak voor het aanscherpen van de betekenis van *randvoorwaarden*. Het idee van randvoorwaarden werd verduidelijkt aan de hand van voorbeelden die naar voren komen uit transitiewetenschappelijke kaders².

Opvallend was dat de randvoorwaarden die in het gesprek tijdens de eerste werksessie naar voren kwamen voor de helft van de genoemde randvoorwaarden betrekking heeft op elementen van het maatschappelijk systeem 'buiten' het beleid (daar waar de transitie moet plaatsvinden), zoals financiering, vakmanschap, afbouw, scholing en arbeid. Deze invulling van randvoorwaarden sluit

² Tijdens de eerste sessie is een kort overzicht gegeven van de volgende wetenschappelijke kaders: de X-curve (Loorbach), het multi-level perspectief (Geels), het innovatiesysteem (Hekkert) en small-wins (Termeer).

sterk aan bij elementen die uit de transitiewetenschappen naar voren komen. De andere genoemde randvoorwaarden waren meer intern georiënteerd, ‘binnen’ het beleidssysteem, en, in sommige gevallen, noodzakelijk om te kunnen sturen op ‘buiten’-randvoorwaarden, zoals gedeelde visies, urgentie, centrale regie, coherentie van beleid, en impactvolle instrumenten. Deelnemers zagen dit als belangrijke randvoorwaarden, omdat het ontbreken ervan de eerste obstakels zijn die zij ervaren als ze willen sturen op randvoorwaarden ‘buiten’. Figuur 2 laat beide categorieën van voorwaarden zien: de ‘buiten’ randvoorwaarden in het maatschappelijke systeem als blauwe blokjes (arbeidsmarkt en scholing, innovatie, afbouw, ruimte, kennis, maatschappelijke acceptatie, financiering, systeemintegratie, markt) en de ‘binnen’ randvoorwaarden die invloed hebben op het vermogen van beleid om de externe randvoorwaarden te beïnvloeden als paarse blokjes (visie en strategie, governance structuur, governance cultuur). Tabel 1 hieronder legt de randvoorwaarden kort uit.

Tabel 1
Toelichting op ‘buiten’ en ‘binnen’ randvoorwaarden en sturingsmechanismen

Visie en strategie: De mate waarin visie sturend is voor (politieke) prioritering van middelen, intern met draagvlak tot stand komt en extern eenduidig wordt uitgedragen.	Governance structuur Hoe de organisatie van de overheid haar in staat stelt effectief op te treden, door passende bevoegdheden op het juiste centralisatieniveau en als één overheid naar buiten te treden.	Governance cultuur Goede samenwerking tussen departementen en aandacht voor uitvoering in beleid, plus waardering voor durf bij zowel politiek als collega’s.
Kennis Sturen door kennisuitwisseling en kennisontwikkeling	Uitnodigen Initiatieven van derden uitnodigen, faciliteren en vervolgens loslaten	Geld Het sturen d.m.v. subsidiëring, inkopen en beprizen
Normeren & Handhaven Klassieke instrumenten voor normering		Regie, coördinatie & participatie Sturen door uitdragen visie, inzet op interbestuurlijke afspraken, en aansturen op participatie en betrokkenheid
Arbeidsmarkt & scholing Passendheid arbeidsmarkt om kritieke transitie taken te vervullen + capaciteit van scholing om in te spelen op tekorten	Maatschappelijke acceptatie Aantrekkelijkheid transitie-perspectief, bewustwording maatschappij en betrouwbaarheid overheid	Kennis Vermogen om te gaan met complexiteit transformatie en in te spelen op ontwikkelingen
Ruimte Fysieke- en vergunningsruimte (voor infrastructuur) voor transformatie	Innovatie Zowel technische als sociale innovatie	Afbouw Activiteiten die macht gevestigde belangen inperken
Financiering Beschikbaarheid geld voor transformatie	Systeemintegratie Passendheid energie infrastructuur en gebruik	Markt Creëren markt en verdienmodellen binnen transformatie

Korte uitleg van de ‘binnen’ randvoorwaarden (paars), sturingsmechanismen (groen) en ‘buiten’ randvoorwaarden (blauw) geïllustreerd in figuur 2

In de tweede sessie ging het gesprek in op de manieren waarop de deelnemers konden sturen op randvoorwaarden ‘buiten’ (blauwe blokjes uit figuur 2), met name als het gaat om randvoorwaarden die nodig zijn voor systeeminnovaties. Hieruit kwamen vijf sturingsmechanismen naar voren: normeren (en handhaven), financiële instrumenten, coördinatie en participatie, initiatieven van externe partijen faciliteren, en kennisontwikkeling en -delen (groene blokjes uit figuur 2). Deze sturingsmechanismen vormen de verbinding tussen de interne randvoorwaarden en externe randvoorwaarden.

De *derde sessie* legde de focus op de interne (binnen) randvoorwaarden die het vermogen van beleid om te sturen op randvoorwaarden kunnen vergroten of belemmeren. Veel van deze ‘binnen’-randvoorwaarden hangen samen met het richtinggevend vermogen en legitimerend vermogen. Op basis van de uitkomsten van de tweede sessie zijn vier thema’s geformuleerd die de basis vormden voor de laatste werksessie. Deze vier thema’s worden in het vervolg van dit rapport verder uitgewerkt.

Vier thema’s voor sturen op randvoorwaarden in transities

Op basis van de initiële leervragen, de opgehaalde inzichten uit gesprekken en de follow-up opdrachten tussen de sessies, hebben het PBL en VU Athena vier ‘spannende’ thema’s geïdentificeerd – thema’s die die inzichtelijk maken waar de spanningen liggen als het gaat om transformatie-gericht sturen op randvoorwaarden. Onder transformatie-gericht sturen verstaan wij het vermogen om randvoorwaarden te creëren die systeeminnovaties bewerkstelligen en bekrachtigen, ruimte creëren voor deze vernieuwingen, en systeembarières en niet-duurzame praktijken verminderen. De vier thema’s zijn:

1. Ambtelijk vakmanschap gericht op de langetermijnopgave in politieke turbulentie;
2. Systeem- en transitieperspectief vasthouden in een sectoraal en decentraal ingericht beleidssysteem;
3. Sturen op afbouw met legitimiteit en maatschappelijke acceptatie;
4. Uitnodigend de regie nemen.

De deelnemers gingen in groepen in gesprek met elkaar over de thema’s en met een externe medeveranderaar. Hierbij ging het gesprek deels over aanscherping of aanvulling van het thema en vervolgens over de acties die nodig zijn om dit thema verder te brengen en welke condities daarvoor noodzakelijk zijn. Daarbij ging het ook over wat de deelnemers zelf aan acties kunnen ondernemen, welke acties zij van hun directeur vragen en/of andere partijen. Hieronder geven wij een korte weergave van het gesprek per thema, de opgedane inzichten, de overgebleven kansen en spanningen en, voor zover mogelijk, een doorkijk naar concrete vervolgstappen en kansrijke acties.

Thema 1: Ambtelijk vakmanschap gericht op de langetermijnopgave in politieke turbulentie

Gericht sturen op randvoorwaarden ‘buiten’ wordt bemoeilijkt door een in toenemende mate instabiele politieke arena, onder andere gevoed door de mediatisering van de politiek. Het politieke-partijlandschap versnipperd, de (politieke en bestuurlijke) ervaring in de Tweede Kamer neemt af en politici staan onder toenemende druk om politiek te overleven. Via de wisselende aandacht van politiek en media ontstaat een ‘waan van de dag’ die sterk bepaalt hoe de dagelijkse praktijk van ambtenaren wordt ingericht en waar zij hun pijlen op richten. De ‘waan van de dag’ schuurt met sturen op (randvoorwaarden voor) transities, omdat transities langdurige processen zijn en het

beste op basis van een lange-termijn perspectief gestuurd kunnen worden. Deze dynamiek maakt het moeilijk om zowel ambtelijk als politiek de blik op de langetermijnopgave te houden.

Uit de gesprekken in de eerste sessie bleek dat deelnemers het belang zien van reflectie en tijd om een goede analyse te maken van wat wel en niet werkt, waar ze op dit moment moeilijk aan toe komen. Niet alleen politieke - en media turbulentie, maar ook interne organisatieprocessen (zoals inwerken van veel nieuwe werknemers en nieuw opgerichte directies) vergen ook aandacht en zorg, en zijn nodig om de rest te doen slagen. Maar de tijd die het vraagt gaat ook af van het werken aan maatschappelijke opgaven. Daarnaast werd een groot belang toegedicht aan ambtelijk vakmanschap. Dit is volgens deelnemers nodig om bijna alle eerdergenoemde randvoorwaarden te creëren. Anders blijf je als ambtenaar op je eigen 'vierkante meter' acteren. Ambtelijk vakmanschap vereist dat ambtenaren minder rolvast opereren, en buiten de eigen functie mogen en durven te kijken en oppakken wat zij denken dat belangrijk is. Gevraagd naar wat een van de subgroepen het meest belangrijk vindt van wat genoemd is, blijkt 'ambtelijk vakmanschap' het meest onderschreven te worden.

Dit 'spannende' thema gaat dus over de vraag hoe als ambtenaar meer ruimte en mandaat te krijgen en te nemen om te doen wat 'de bedoeling' is in het licht van de langetermijnopgave. Dit betekent dat ambtenaren continue de beleidsinzet en governance (moeten) kunnen bijsturen in het licht van de opgave en daartoe bewindslieden kunnen aanspreken, motiveren en prikkelen om vast te houden aan de opgave. *Hoe kunnen we ambtelijk vakmanschap inzetten om de (beleids)focus op de langetermijnopgaven te behouden en bewaken?* Hoe kun je, als ambtenaar, proactief werken aan beleidsinnovatie, transitieopgaven en transitiedenken en -doen agenderen, en bijdragen aan het doorbreken van de status quo? En (hoe) kan dit wanneer politieke keuzes en politieke prioritering uitblijven?

Het gesprek over dit thema in sessie drie liet zien dat politiek-bestuurlijke sensitiviteit en verhoudingen grote invloed hebben op het werk van de deelnemers. Verhoudingen tussen de ambtenarij, de bestuurlijke top en de Tweede Kamer werden besproken in levendige gesprekken. Daarbij werd veel gezocht naar praktische manieren om vorm te geven aan het ambtelijk vakmanschap in die verhouding, bijvoorbeeld door het ambtelijk contact tussen de ambtelijke dienst van de Tweede Kamer en het ministerie te versterken, of door het soort input dat wordt gegeven aan onderhandelingen voor kabinetsformatie. Op een wat hoger niveau ging het over hoe ambtelijke visie eigenlijk tot stand komt binnen het ministerie en op welke manier zo'n visie de minister bereikt. De mate waarin de ambtenarij daarin relatief autonoom – door het scheiden van politieke keuzes en ambtelijke voorbereiding – kan opereren en daardoor loyale tegenspraak durft te geven aan een minister kwam in meerdere rondes terug.

Aanknopingspunten voor acties

De eerste actielijn die op tafel kwam te liggen was *kennisontwikkeling voor lange termijn in Tweede Kamer*. Ambtenaren mogen geen direct contact met Kamerleden of media leggen, communicatie tussen ministerie en Tweede Kamer loopt via de minister. De externe tafel expert, van de Dienst Ambtelijk Vakmanschap wees erop dat ambtenaren wel degelijk een aantal instrumenten hebben om op de focus van de agenda in te spelen. Bijvoorbeeld door het delen van een appreciatie van een rapport met de Kamer of door de Kamer een technische briefing aan te bieden. Dit zal voornamelijk 'via de lijn' in kamerbrieven opgenomen kunnen worden, maar ook kan via ambtelijk contact met de staf van de Kamercommissies informeel worden besproken hoe een bepaald dossier het best onder de aandacht van Kamerleden kan worden gebracht. Daarbij zou er meer nadruk gelegd kunnen worden op het belang van kennis en monitoring op systeemniveau en voor de lange

termijn. Om dit praktisch uitvoering te geven zou de mogelijkheid van contact met de ambtelijke ondersteuning, de griffie en de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) breder bekend gemaakt kunnen worden binnen de ministeries.

De tweede actielijn was *gedeelde visievorming*, waarin manieren werden verkend om aan een gedeelde visie te werken met de minister, met de Tweede Kamer en met het bedrijfsleven. Deelnemers zien het belang van vroeg in het proces een gesprek aangaan op politiek niveau. Soms kan het dan nuttig zijn als de minister een informeel gesprek organiseert met Tweede Kamerleden over een specifiek dossier. Gedeelde visievorming met het bedrijfsleven zal zich meer op innovatiebijeenkomsten richten. Belangrijk is dat de ambtenarij bij gedeelde visievorming niet alleen een faciliterende rol inneemt, maar het systeem- en langetermijnperspectief inbrengt en in het vizier houdt. Het grote knelpunt voor het uitvoeren van dit soort gedeelde visievorming is de benodigde tijd. Voldoende tijd voor gedeelde visievorming is moeilijk vrij te maken bij de Kamerleden, de minister en bij de ambtenaren.

De derde actielijn, een *autonome ambtelijke discussiecultuur* raakt aan de eerste twee actielijnen. Autonom wordt hier niet bedoeld als buiten de leiding of het gezag van de minister, maar meer als een taakopvatting van gescheiden ambtelijke en politieke verantwoordelijkheden. Dit betekent bijvoorbeeld dat het een taak voor de ambtenarij is om een visie op te zetten die houdbaar is over de politieke periode heen, waarbinnen plaats is voor acties die passen binnen verschillende politieke stromingen. Wanneer deze visie ook wordt gesteund door belangengroepen en burgers (via participatie) staat het ook steviger over politieke periodes heen. Dit vraagt wel om een mandaat van de minister om zo'n visie op te stellen en in alle lagen meer waardering voor het soort ambtelijk vakmanschap dat nodig is om een langetermijnvisie gestoeld op systeemkennis opgebouwd uit de hele organisatie voor elkaar te krijgen. Daarnaast zagen de deelnemers het als taak voor henzelf om minder zelfcensuur toe te passen in nota's, om dus scherpere keuzes voor te leggen aan de minister.

Wat zien deelnemers zelf als eerste mogelijkheden om met het thema aan de slag te gaan? Voor de eigen praktijk wordt genoemd dat juist op de thema's waarvan is geanalyseerd dat er politieke pijn zit, plannen zouden moeten worden gemaakt. Ook worden 'tegenspraak' gesprekken genoemd, waarbij je zowel jezelf laat tegenspreken door collega's en buitenstaanders, als dat je de top durft tegen te spreken. Dergelijke discussies zouden beter kunnen worden gevoerd met visuele presentaties dan lange nota's. In de signalen aan de directeuren lijkt een spanning te zitten tussen de vraag om minder politiek-bestuurlijke sensitiviteit aan de dag leggen en duidelijker maken wat ambtelijk wenselijk is, en de vraag om duidelijker te maken aan ambtenaren wat een minister wel of niet wil met een onderwerp en waar spanningen tussen directeuren zitten. Incentives geven voor andere dingen dan de minister ondersteunen (politieke sensitiviteit) wordt ook genoemd, net als meer ruimte geven voor het burgerperspectief en minder voor de lobby.

Thema 2: Systeem- en transitieperspectief vasthouden in een sectoraal en decentraal ingericht beleidssysteem

Het klimaatbeleid vraagt om een systemische aanpak: het realiseren van de energietransitie is bijvoorbeeld afhankelijk van de beschikbaarheid van geschoolde arbeidskrachten op de markt, van

regelgeving in de gebouwde omgeving en meer. Een sectoroverstijgende, ‘systemische’ aanpak is dus nodig binnen het klimaatbeleid. Dat is echter niet vanzelfsprekend in een sectoraal ingericht beleidssysteem, waarin doelen en verantwoordelijkheden zijn opgeknipt langs sectorgrenzen.

Uit de gesprekken met en tussen de deelnemers bleek een duidelijke behoefte om binnen het klimaatbeleid meer te werken vanuit een systeem- of transitieperspectief. Of anders gezegd, er is een behoefte om ‘het geheel’ te overzien. Wie doet wat en waar als het gaat om sturen op randvoorwaarden? Welke randvoorwaarden zijn voor welke transitieopgaven belangrijk, en binnen wiens invloedssfeer liggen die? En hoe vinden we elkaar? Tegelijkertijd bevinden de deelnemers zich in een realiteit waarin grote maatschappelijke opgaven worden opgeknipt. Denk bijvoorbeeld aan de sectorale insteek van het klimaatbeleid. Hoewel dit opknippen logisch is vanuit de wens om complexiteit te reduceren, worden de keerzijden veelvuldig genoemd. Het werken over sectorgrenzen (en directiegrenzen) heen is lastig en niet vanzelfsprekend, en integrale visies ontbreken. Arbeidskrachten en scholing zijn bijvoorbeeld cruciaal voor het slagen van de energietransitie, maar hierop sturen ligt binnen de invloedssfeer van SZW en OCW (die medeverantwoordelijk is voor het onderdeel Scholing) en niet direct bij EZK. Verschillende ministeries, sectoren en afdelingen daarbinnen sturen elk op een klein deel van de randvoorwaarden voor de opgaven, met het risico dat de samenhang en coherentie in de aanpak zoekraakt en dat men niet goed meer weet waar anderen mee bezig zijn. En dat terwijl de maatregelen en interventies van elk onderdeel afzonderlijk, in gezamenlijkheid moeten bijdragen aan de transitieopgaven waar we voor staan, en daarmee aan de transformatie richting klimaatneutraliteit in 2050.

Dit ‘spannende’ thema draait rondom het vasthouden en bewaken van een systeem- en transitieperspectief in de beleidspraktijk in een sectoraal en decentraal ingericht beleidssysteem. *Hoe kunnen we een systeem- en transitieperspectief beter verankeren binnen de overheid en in het sturen op randvoorwaarden?* En hoe doen we dit, zonder het kind (sectorale inrichting voor snelheid en behapbaarheid) met het badwater weg te gooien? Dit thema gaat dus over ‘complexiteit omarmen’. De noodzaak van het organiseren van verbindingen tussen departementen onderling, met de uitvoering en de samenleving als geheel staat centraal in dit thema, gegeven de sectorale werkelijkheid waar we ons in bevinden. Een groot vraagstuk daarbij is hoe de aanwezige kennis die verspreid zit over al deze spelers, ook terecht komt op de goede plek.

Het gesprek over dit thema liet zien dat het erg leeft onder de deelnemers. Er werd zonder problemen een lijst met acties opgesteld, gekoppeld aan allerlei condities die nodig zijn om deze acties te realiseren. Daarbij ging het veelal over onderwerpen rondom de werkcultuur binnen beleid, zoals (creatieve) ruimte krijgen/nemen, aandacht en waardering inbouwen voor vernieuwende of alternatieve initiatieven en ‘nee’ durven zeggen. Maar ook structurele aspecten kregen aandacht, waarbij vooral werd gewezen op het belang om verschillende beleidslijnen met elkaar verknoopt te krijgen, in het licht van de langetermijnopgave – en daarmee als één overheid op te treden. Wel was het een stuk lastiger om te komen tot concrete acties die duidelijk waren belegd (bij de deelnemers zelf of anderen). En er zit ook een zekere spanning tussen de aanknopingspunten voor acties binnen dit thema en het volgende thema (met legitimiteit en maatschappelijke acceptatie sturen op afbouw), waarover later meer.

Aanknopingspunten voor acties

Een van de voornaamste actielijnen die op tafel kwam te liggen, gaat over het *formuleren, uitleggen en maken van concrete keuzes*. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om acties zoals het opstellen van nationale visies die keuzes scherp maken en ervoor zorgen dat de noodzakelijke grote stappen in het hier en

nu (met oog op de lange termijn) concreet worden. Naast het opstellen van deze visies, gaat het ook om het creëren van nationale verbanden, naar buiten treden – zowel om input voor de visies op te halen als om het eerlijke verhaal te vertellen om ze uit te dragen, en grip krijgen op de dingen die echt moeten veranderen. De spanning hierin is dat de toekomst niet precies is te voorspellen. Een visie geeft houvast, maar onzekerheid zal blijven. Daarom worden enerzijds acties voorgesteld die kennis verzamelen. Denk aan onderzoek dat concreet kan maken wat een klimaatneutrale circulaire economie is, of in kennis over afhankelijkheden tussen sectoren en over de werking van systemen en transities. Anderzijds wordt gesproken over het durven erkennen van onzekerheden, het inbouwen van ruimte voor experimenten die mogen falen, en het vermogen om te kunnen uitleggen welke harde keuzes noodzakelijk zijn ondanks de aanwezige onzekerheid.

Een tweede actielijn gaat over het *verhelderen van de rolverdeling tussen partijen en het meenemen en meekrijgen van elkaar*. Er worden verschillende acties en condities genoemd voor het meekrijgen van partijen, zoals het spreken van concrete taal (en geen jargon), het ondersteunen van initiatieven van onderop (zoals burgerinitiatieven), het tonen van lef en ruggengraat, en het pakken van ruimte om te mogen werken buiten gebaande paden. Binnen het verhelderen van de rolverdeling is echter een spanning aanwezig. Deels is er behoefte aan meer helderheid, zodat verschillende overheden elkaar in moeilijke tijden kunnen vasthouden, maar deels is er ook het besef dat een scherpe rolverdeling vaak integrale aansturing hindert. Een mogelijke manier hieruit te komen is om (eerder) te investeren in het gesprek op bewindspersoonsniveau over de belangen die er spelen, de mogelijke richtingen en keuzes.

De laatste actielijn betreft *ruimte voor leren en reflecteren*. De deelnemers hebben in alle sessies uitgesproken dat het fijn is om tijdens deze casus de ruimte te nemen voor leren en reflecteren, omdat dit in de praktijk moeizaam gaat. De vraag achter dit leren is eigenlijk hoe de overheid zo goed mogelijk kan sturen op grote maatschappelijke opgaven. Het reflecteren gaat in op het delen en implementeren van transitiekennis, het investeren in overkoepelende studies en die vertalen naar actieagenda's (zoals het traject richting het NPE), en het maken van tijd en ruimte in het dagelijks werk om na te denken over 2050 en te reflecteren op de huidige inzet daarheen. Binnen deze actielijn zijn twee spanningen aan de orde gekomen, namelijk tijdsdruk en richting geven in onzekerheid. De tijdsdruk komt voort uit het feit dat allerlei 2030-doelstellingen erg dichtbij komen, terwijl leren en reflecteren wordt gezien als proces wat tijd kost (even stil staan). Dit wordt versterkt door de druk die beleidsmakers voelen bij het beantwoorden van korte-termijn Kamervragen. De tweede spanning gaat om het omgaan met onzekerheid. In transities is het niet eenvoudig van tevoren aan te geven wat er allemaal nodig is. Kan deze onzekerheid worden erkend en kunnen voorgenomen plannen worden gecommuniceerd, terwijl de overheid tegelijkertijd wordt gevraagd om duidelijk richting te geven?

Wat zien deelnemers zelf als eerste mogelijkheden om met het thema aan de slag te gaan? Een van de meest concrete acties die naar voren kwam was het inrichten van verbindende taken en/of functies over sectoren en departementen heen. De deelnemers doen dit deels al, maar zij zien ruimte om dit structureler en formeler te doen. Een tweede concrete actie heeft te maken met het bewust, gestructureerd schakelen tussen het grotere systeemplaatje en het behapbaar en concreet inzoomen op onderdelen. De deelnemers geven aan dat vooral het inzoomen in de praktijk gebeurt, omdat dit noodzakelijk is om de complexiteit van de opgave te reduceren. Ze zien echter dat de verbinding terug naar de langere termijn minder of ad hoc gebeurt. Voor beide acties geven de deelnemers aan dat het sturen hierop en waarderen hiervan vanuit hun directies noodzakelijk is. Wie heeft welke

taak en wie wordt waarop afgerekend? De deelnemers vragen hierom, zodat de voorgestelde acties ook worden geborgd.

Thema 3: Sturen op afbouw met legitimiteit en maatschappelijke acceptatie

Afbouw, het uitfaseren van bestaande manieren van denken, werken en organiseren, is een onvermijdelijk element van sturen in transities: niet (langer) duurzame praktijken zullen moeten verdwijnen om het klimaatdoel van 2050 te behalen. Denk aan verwarmen en koken op gas. Daarop sturen, als Rijksoverheid, vraagt om het ter discussie stellen van ‘centrale en machtige spelers in het veld’, en van ‘ingesleten waarden, opvattingen en routines’³. Afbouw is daarmee geen vanzelfsprekendheid: in veel gevallen voelen partijen zich niet geroepen te veranderen, of zien ze de noodzaak tot aanpassing niet. Hoe dan toch sturen op afbouw? Hoe doe je dat op een legitieme en maatschappelijk te accepteren manier? Duidelijk is dat het verwerven van legitimiteit en maatschappelijke acceptatie voor afbouw allesbehalve vanzelfsprekend is. Tegelijkertijd zijn óók legitimiteit en maatschappelijke acceptatie kernelementen in het sturen van transities. Voor het realiseren van afbouw is politieke en maatschappelijke steun noodzakelijk, want de kans dat afbouw uit zichzelf plaatsvindt, is klein.

Uit de gesprekken met deelnemers tijdens sessie 2 komt naar voren dat sturing op afbouw op dit moment slechts deels lukt. Er wordt wel degelijk gestuurd op afbouw, met de CO₂-heffing als belangrijk instrument, maar tijdens de gesprekken wordt ook benoemd dat – in vergelijking met bijvoorbeeld sturen op innovaties – nog niet erg actief op afbouw wordt ingezet. Deelnemers noemen twee belangrijke verklaringen voor die vaststelling. Ten eerste, zo blijkt uit gesprekken, mist een duidelijke politiek-bestuurlijke visie & strategie om het sturen op afbouw aan te verbinden en te verantwoorden. Moeilijke keuzes en moeilijke boodschappen – onvermijdelijk bij afbouw – worden vooralsnog vermeden. Vooralsnog lijkt politieke (en ambtelijke) durf én handelingsperspectief te ontbreken om gevestigde partijen en belangen te confronteren met afbouw. Daarnaast geven deelnemers aan dat het ingezette repertoire om te sturen op afbouw nu nogal eenzijdig is: er wordt vooral ingezet op beprijzen, uitkoop en wet- en regelgeving om niet duurzame praktijken te beperken of verbieden. Denk bijvoorbeeld aan CO₂-beprijzing. Andere interventies zijn echter ook denkbaar, zoals het gezamenlijk met een sector uitwerken van een visie op afbouw. Dat vraagt echter ook een duidelijke politiek-bestuurlijke visie en strategie t.a.v. af te bouwen processen.

Dit thema betreft dus een spanning tussen sturen op afbouw (en het verder destabiliseren van gevestigde waarden en belangen) en het tegelijkertijd zorgen voor legitimiteit en brede maatschappelijke acceptatie die nodig is om transities te realiseren. De vraag die aan de orde is binnen dit thema, is: *hoe kunnen we maatschappelijke en politieke verhaallijnen (narratieven) over afbouw beter inzetten en gebruiken voor het sturen op afbouw?* Het gaat om het ‘hele’ verhaal vertellen: transities behelzen ook afbouw. Hoe kan je dit inbouwen in het verhaal rondom klimaatneutraliteit zodat er

³ Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., van Raak, R., Scherpenisse, J., & van der Steen, M. (2020). Sturing in transities. Een raamwerk voor strategiebepaling. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam. <https://drift.eur.nl/app/uploads/2020/10/Sturing-in-Transities-Een-raamwerk-voor-strategiebepaling.pdf>

maatschappelijke acceptatie voor komt? Dat is niet evident: weerstand tegen afbouw kan ook net een gevolg zijn van onterechte maatschappelijke druk of lobby tegen voorgestelde handelingsperspectieven t.b.v. afbouw.

In de eerste verkenning van deze vraag met deelnemers in sessie 3 wordt gezamenlijk bedacht dat dit vraagstuk in de kern gaat over hoe tot gedragen en legitiem beleid te komen voor afbouw, waarbij het accent minder ligt op het verkrijgen van acceptatie voor bedacht beleid, en veel meer ligt op de wijze waarop gedragen en legitiem beleid voor afbouw tot stand kan komen.

Aanknopingspunten voor acties

Een eerste actielijn die naar voren komt in de gesprekken betreft *het – op transparante wijze - uittekenen van een visie op het eindbeeld* (op de toekomst). Een visie moet houvast bieden: wat moet worden afgebouwd, waarom moet dat, hoe moet dat en hoe ziet de toekomst eruit na de afbouw (denk bijvoorbeeld aan een toekomstbeeld zonder intensieve landbouw)? Deze visie moet eerlijk en evenwichtig zijn. Ze moet inzichtelijk maken wat niet meer kan (het ‘moeilijke’ verhaal), maar net zo goed wat voor positiefs afbouw brengt. Als mogelijk voorbeeld wordt gewezen op afbouw ten behoeve van de eiwittransitie; vertel niet alleen het verhaal van ‘geen vlees meer’, maar deel ook positieve verhalen over de voordelen van een plantaardig dieet. Van belang is dat politieke bewindslieden vervolgens die visie ook (blijven) uitdragen. Dat vraagt moed en durf. De grote uitdaging is het politieke vizier op die visie te krijgen en te houden in plaats van op de ‘waan van de dag’, zoals eerder genoemd bij het eerste thema.

Een tweede actielijn gaat over *het agenderen van afbouw als sturing* bij politieke bewindslieden en op (hoog)ambtelijke niveau. Het gaat hierbij om het *opstarten van een strategisch gesprek* over afbouw waarin nagedacht wordt over wat er moet worden afgebouwd, waarom dat moet, hoe dat moet, gebaseerd op welke kennis en welke (gedeelde) waarden. Dat omvat ook een reality-check: afbouw is een belangrijk element in het sturen van transitie, maar er moet ook onderzocht worden in welke situaties afbouw een realistisch scenario is. Deze actielijn sluit aan bij het uittekenen van die visie, maar is ook een parallel proces waarbij afwegingen worden gemaakt vanuit strategisch oogpunt.

Een derde actielijn relateert aan de implementatie van afbouwbeleid, en is in zeker zin te omschrijven als het *inzetten op ‘warme’ afbouw*. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uit te zoeken hoe afbouw gefaseerd kan, het uitwerken van alternatieven en het bieden van (economisch) perspectief aan degenen die moeten afbouwen. Kortom, acties die erop gericht zijn partijen niet te overvallen met afbouw (waarbij het risico is dat “afbouw synoniem wordt voor ‘afpakken’ of plundering van economische en maatschappelijke positie” (Bode et al. 2020, p. 23⁴)). Dat vraagt dat er meer ingezet wordt op luisteren naar wat leeft en op het versterken van de verbinding tussen Den Haag en de samenleving. Op die manier kan de overheid zicht krijgen op wat nodig is om partijen tot afbouw te bewegen.

⁴ Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., van Raak, R., Scherpenisse, J., & van der Steen, M. (2020). Sturing in transitie. Een raamwerk voor strategiebepaling. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam. <https://drift.eur.nl/app/uploads/2020/10/Sturing-in-Transities-Een-raamwerk-voor-strategiebepaling.pdf>

Wat zien deelnemers zelf als eerste mogelijkheden om met het thema aan de slag te gaan? De deelnemers benoemen vooral acties die nodig worden geacht om tot een (betere) visie op het eindbeeld te komen. Zo zien de deelnemers voor directeuren de taak weggelegd om een strategie te ontwikkelen ten aanzien van afbouwbeleid, waarin keuzes worden gemaakt over het wat, hoe en waarom van afbouw. Dat moet de basis vormen voor een verhaal dat afbouw ‘backing’ geeft. Daarnaast geven deelnemers aan dat voor het scherp krijgen van wat realistische alternatieven zijn in een bepaalde sector (landbouw, industrie, mobiliteit), experts van toegevoegde waarde kunnen zijn. Zij hebben meer specialistische kennis over bepaalde sectoren, over de gevolgen van bepaalde activiteiten, en over mogelijke alternatieven.

Tot slot noemen deelnemers het belang van tijd, capaciteit en ruimte voor ‘verbindingswerk’, wat lijkt op de oproep bij het voorgaande thema. Afbouwbeleid implementeren is allesbehalve vanzelfsprekend. Partijen kunnen zich niet geroepen voelen, of zien de noodzaak niet. Dan ligt voor de overheid een rol weggelegd om deze partijen toch zo ver te krijgen. Dat vraagt om inzicht en begrip in wat deze partijen nodig hebben en belangrijk vinden, maar ook om investeren in overleg en dialoog om te ontdekken welke alternatieven realistisch zijn voor deze partijen. En dat vraagt op zijn beurt tijd en capaciteit.

Thema 4: Uitnodigend de regie nemen

Voor het realiseren en faciliteren van transities, en het sturen op randvoorwaarden, is een belangrijke rol weggelegd voor de Rijksoverheid. Tegelijkertijd dragen ook andere maatschappelijke en private partijen met allerlei initiatieven of activiteiten bij aan het realiseren en faciliteren van randvoorwaarden voor transities. Denk bijvoorbeeld aan energieleveranciers die middels reclame oproepen tot een andere omgang met elektriciteit en op die manier bijdragen aan het creëren van maatschappelijk acceptatie (als randvoorwaarde) voor verandering in energiegedrag. Om sturen op transities effectiever te maken, is het van belang deze bestaande krachten en bijdragen maximaal te faciliteren en ondersteunen. Dat raakt aan uitnodigend bestuur: het actief mobiliseren en aanjagen van maatschappelijke initiatieven en daarmee ook het overlaten van (sommige vormen van) sturing aan die initiatieven. Dat betekent een Rijksoverheid die zich naar buiten richt, zich verdiept in initiatieven en uitzoekt welke initiatieven al een rol spelen of zouden kunnen spelen in het faciliteren van transities. De vraag is daarbij ook wat initiatieven nodig hebben om die bijdrage te leveren. Daar vervolgens iets mee doen, is niet evident. Elk initiatief is uniek, en vaak past de insteek van een initiatief niet naadloos bij de eigen agenda. Uitnodigend bestuur vraagt dus ook flexibiliteit, openheid én tolerantie voor mislukkingen. Tegelijkertijd is duidelijk dat het voor het faciliteren van transities óók noodzakelijk is dat de Rijksoverheid de regie neemt en duidelijke referentiepunten en kaders aanreikt die richtinggevend zijn door het articuleren van visies, ambities, beleidsdoelen en plannen.

Uit gesprekken met deelnemers in sessie 2 wordt duidelijk dat uitnodigend besturen binnen het klimaatbeleid niet echt duidelijk aanwezig is (of slechts beperkt). In de huidige sturing wordt vooral ingezet op participatie en dialoog (start van het Burgerforum Klimaat, de Klimaatraad), en op overleg met maatschappelijk organisaties. Er wordt overlegd, er worden perspectieven opgehaald, maar er wordt minder ingezet op actief koppelen van de eigen activiteiten aan maatschappelijke initiatieven. Deelnemers geven aan dit ook spannend te vinden: is het niet precies de rol van de Rijksoverheid om (in veel gevallen) de grote stappen te zetten? En dus juist meer regie te nemen? Tegelijkertijd erkennen deelnemers de noodzaak dichterbij maatschappelijke initiatieven te staan. Het motief dat daarbij vooral centraal staat, is het democratischer vormgeven van beleid.

Deelnemers zien meerwaarde in het gesprek met maatschappelijke initiatieven, omdat er zo andere, nieuwe geluiden opgehaald kunnen worden en het gesprek verbreed kan worden.

In dit thema gaat het over een spanning tussen het oppakken van een uitnodigende rol in een setting waarin veel partijen ook wachten op duidelijkheid en regie vanuit de overheid. Maar het gaat ook om in gesprek gaan met nieuwe krachten in de maatschappij en het spelersveld verbreden voorbij gevestigde belangen. Dat kan een voedingsbodem vormen voor nieuwe combinaties. Dat is spannend, omdat gevestigde belangen en waarden daarmee niet langer bevestigd worden. De vraag die zich hierbij opwerpt is *hoe kunnen we meer uitnodigend besturen en maatschappelijk initiatief maximaal activeren én daarbij regie blijven behouden?* Dat vereist een overheid die meer buiten komt, die actief op zoek gaat naar initiatieven. Maar ook een overheid die durft loslaten, die ook een stuk controle durft op te geven. Hoe doe je dat? En hoe zorg je ervoor dat je als overheid tegelijkertijd de regie blijft behouden?

In de discussie met deelnemers wordt snel zichtbaar dat, op dit moment, duidelijkheid over hoe regie nemen en behouden meer aanspreekt en meer aansluit bij waar ‘werk’ ligt dan de wens tot uitnodigend besturen. Deelnemers geven aan (in veel gevallen) toch echt een grote rol te zien weggelegd voor de overheid in het faciliteren van transitie, en regie nemen is daarbij een ‘vermogen’ dat als erg belangrijk en prioritair wordt gezien. Dat neemt niet weg dat in de gesprekken ook duidelijk naar voren komt dat deelnemers het belangrijk vinden in te zetten op voldoende contact en uitwisseling met de uitvoering en met praktijk – ook als in zekere zin voorwaardelijk om regie te kunnen nemen/behouden.

Aanknopingspunten voor acties

De actielijnen die geformuleerd worden, liggen meer in het verlengde van voeling krijgen voor wat leeft in de samenleving, dan van eigenlijk uitnodigend besturen – dat als bestuursvorm meer de klemtoon legt op actief aanhaken bij maatschappelijke initiatieven⁵. Een eerste actielijn gaat om *begrip en inzicht ontwikkelen over lokale situaties en spelers* (“fingerspitzengefühl bij het “veld”). Als voorbeeld wordt verwezen naar een regio als Zeeland, waar de situatie anders is dan in andere regio’s. Dat moet je begrijpen, om ook ‘op maat’ beleid te ontwikkelen. Rijksoverheid en regionale en lokale overheden moeten daar voortdurend over met elkaar in gesprek blijven, om gezamenlijk als één overheid – en niet versplinterd - overzicht te blijven houden over lokale plannen.

Daarnaast komt, als tweede actielijn, naar voren dat *actiever ingezet kan worden op het insluiten van alternatieve geluiden*. In beleidsprocessen moet meer ingebouwd worden dat er ook bredere gesprekken zijn ‘voorbij’ de gevestigde belangen. Deelnemers verwijzen daarbij naar (bestaande) voorbeelden van seminars en workshops waarbij gevestigde belangen, bewindslieden én uitdagers met elkaar in gesprek gaan. Dat gesprek moet bovendien niet pas plaatsvinden op het moment dat beleid al gevormd is, maar zo vroeg mogelijk in het beleidsproces. Dat betekent in de praktijk dat ook plannen gedeeld moeten worden die onaf zijn, of nog onvolledig.

⁵ Van Buuren, M.W. (2017). *Vormgeven aan uitnodigend bestuur. Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde* [Oratie]. Geraadpleegd van <https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/2017-tekst-oratie-A-van-Buuren.pdf>

Een derde actielijn gaat om *het versterken van de capaciteit van partners, en vooral deze van gemeentelijke overheden*. Gemeenten zijn belangrijke liaisons richting lokale situaties, maar het ontbreekt op gemeentelijk niveau vaak aan tijd, geld en middelen om ook als liaison te fungeren. Daar moet aan gewerkt worden, zodat gemeenten meer in stelling worden gebracht en hun rol als lokale liaison beter kunnen vervullen.

Tot slot wordt ook aangehaald dat het van belang is, als kader voor bredere gesprekken en meer voeling met lokaal, dat de Rijksoverheid wel duidelijk *de 'hoekstenen' van het beleid uitzet, in het kader van de opgave*. Het is aan het Rijk aan te geven waar de keuzes liggen (en waar niet) en waar piketpaaltjes staan. De opgave – klimaatneutraal in 2050 – is wettelijk verankerd: dit is wat moet gebeuren, en het is aan de Rijksoverheid die boodschap ook steeds helder neer te zetten. Deelnemers geven daarbij aan dat het van belang is dat het de opgave is die centraal blijft staan in het verhaal, of de 'bedoeling', en dat de doelen ('tonnen' scores) minder leidend zijn. Zo kan opener geluisterd worden naar brede en lokale inbreng van maatschappelijke initiatieven.

Wat zien deelnemers zelf als eerste mogelijkheden om met het thema aan de slag te gaan? De genoemde acties gaan zowel over voeling krijgen voor lokale situaties als over zicht krijgen op welke lokale initiatieven er al zijn. Decentrale overheden zijn cruciale scharnieren tussen de Rijksoverheid en wat lokaal speelt. Naast werkbezoeken om meer voeling te krijgen in wat speelt in de praktijk, geven deelnemers aan dat structureel overleg met decentrale overheden wenselijk is om zo goed op de hoogte te blijven van lokale situaties en kennis en inzichten te blijven uitwisselen met uitvoering. Daarnaast geven deelnemers aan dat méér buiten komen, meer de boer op gaan een belangrijke actie is om meer voeling te krijgen met de context en situatie waarin mensen wonen/werken/leven. Directeuren kunnen hier een voorbeeldrol in nemen door zelf meer de blik naar 'buiten' te wenden en meer op werkbezoek te gaan. Tot slot noemen deelnemers dat er signalen 'uit het veld' worden meegegeven aan directeuren, maar dat – in hun beleving – deze punten van de agenda neigen te vallen (omwille van tijd). Signalen worden, zo komt het over, niet als centraal punt op de agenda behandeld, maar eerder als een fait divers dat op het einde van de meeting wordt besproken – als daar nog tijd voor is. Maar die tijd is er vaak niet. Als mogelijk actiepoint noemen deelnemers dan ook dat signalen van buiten een veel centralere plek op de agenda (van directeurenoverleggen) krijgen.

Reflectie en vervolg

De casus Sturen op randvoorwaarden in transitie was de derde en laatste casus van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid door PBL/VU. Aan de hand van de vraag 'wat zijn randvoorwaarden voor transitie en hoe sturen we erop?' hebben we geprobeerd beter in beeld te krijgen wat nodig is om het systeeminnovatief vermogen van het klimaatbeleid te versterken. In de gezamenlijke zoektocht van onderzoekers en deelnemers zijn in drie sessies randvoorwaarden voor (sturen op) transitie naar voren gekomen en vier spannende thema's geïdentificeerd en besproken die zicht geven op de belangrijkste gedeelde vraagstukken rondom het vermogen om systeeminnovaties te bewerkstelligen en bekrachtigen, om ruimte te creëren voor deze vernieuwingen, en om systeembarrières en niet-duurzame praktijken te verminderen.

Elk van deze thema's legt duidelijk het accent op systeeminnovatie: het transitie- en langetermijnperspectief in thema 1 en 2 verwijzen naar het belang van opbouw van het nieuwe en afbouw van niet-duurzame praktijken in het licht van de langetermijntransitie-opgaves, en de focus op afbouw en ruimte voor innovatie in thema 3 en 4 sluiten aan op het belang van ruimte creëren voor vernieuwingen, door afbouw en door innovaties uit maatschappelijke initiatief te ondersteunen.

Tegelijk laat elk thema zien dat er complexe tegenstellingen en spanningen zijn als het gaat om het bewerkstelligen van systeeminnovaties. Hoewel er een rijke oogst aan acties is opgehaald voor het omgaan met die tegenstellingen en spanningen, blijft het lastig hier grip op te krijgen en expliciete veranderingen te benoemen voor de dagelijkse werkwijzen. Deels komt dit door de opzet van de sessies. In een grote groep deelnemers met zeer diverse werkvelden is het lastig om in korte tijd voldoende diepgang te krijgen om concrete handvatten te identificeren voor het veranderen van de beleidspraktijk van de deelnemers. Anderzijds is het hoe dan ook een uitdagende opgave waar veel voor nodig is. De rol van de politiek kwam vaak terug, maar ligt buiten de directe beïnvloedingssfeer van de deelnemers. Het belang van ambtelijk vakmanschap kwam ook terug, maar kent ook grenzen. Dit roept de vraag op: wie staat er nou eigenlijk aan de lat om vernieuwend te werken? Veel van de voorbeelden die langskwamen, schetsten een kip-ei-probleem tussen politiek en beleid. Is het aan politiek om eerst een visie op en route naar systeemverandering te schetsen? Of is het aan ambtenaren om de vernieuwing te organiseren en over te brengen? En dan is er nog de samenleving als partij waar grote veranderingen moeten plaatsvinden.

Ondanks deze uitdagingen werd er tijdens de sessies met veel enthousiasme en interesse gesproken over de randvoorwaarden voor het sturen in transitie. Dit is een goed begin van een verder gesprek over het realiseren van systeeminnovaties. Maar geen garantie. Zoals gezegd was het voor de deelnemers lastig om echt concreet te maken wat zij zelf anders kunnen doen in hun werk om de kans op succes voor systeeminnovaties en transitie te vergroten. Vervolgstappen om de interessante inzichten om te zetten in de praktijk zijn dus nodig. Een belangrijke stap ligt in het vertrouwen op ambtelijk vakmanschap. Het gaat dan vooral om de vraag: 'doe ik het goede werk?' als tegenhanger van de vraag 'doe ik het werk waarvoor ik aan de lat sta goed?'. Deze stap gaat samen met een andere interactie met de politiek, omdat dit een ingang geeft om te ontsnappen aan de politieke waan van de dag. Het goede werk doen vraagt immers ook om het goede (tegen)gesprek met de politiek, bijvoorbeeld door het tijdig inbrengen van concrete keuzes in het politieke proces. Een andere stap is het vinden van de juiste balans tussen regie nemen met het oog op snelheid en duidelijkheid in richting en het uitnodigend werken met het oog op het omarmen van ideeën en oplossingen vanuit de samenleving. Daarbij kwam duidelijk naar voren dat er veel nadruk ligt op en

aandacht gaat naar (vragen rondom) de regierol van de overheid, en dat daar veel waarde aan gehecht wordt. Dat lijkt echter ook ten koste te gaan van een open blik naar buiten toe en van vertrouwen in de potentiële kracht van maatschappelijke initiatieven.

Dit casusonderzoek en deze rapportage zijn onderdeel van het lopende onderzoek van de lerende evaluatie van het klimaatbeleid. De inzichten zoals gepresenteerd in deze rapportage zullen, samen met de inzichten uit de andere cases, landen in een eindrapportage van de LEKB die in mei 2024 uitkomt. Deze inzichten vormen input voor herijking van het klimaatplan in 2024 en een langetermijnstrategie voor het klimaatbeleid.