

WERKEN AAN TRANSFORMATIE: LEREN MET DE DIRECTIE KLIMAAT

Achtergrondstudie Leren voor Verandering

Hidde Boonstra
Dr. Eva Kunseler
Dr. Kris Kok

11 juli 2025

PBL

Colofon

Werken aan Transformatie: Leren met de directie Klimaat

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2025
PBL-publicatienummer: 5729

Contact

Eva.Kunseler@pbl.nl

Auteurs

Hidde Boonstra
Dr. Eva Kunseler
Dr. Kris Kok

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten en aan de werkgroep van het Galileo traject bij de directie Klimaat in het bijzonder voor hun inbreng en betrokkenheid bij dit onderzoek. Ook danken wij de reviewers Lieselot Vandenbussche, Rosa Spruit (allen VU Athena Instituut), Bas Arts, Sanne Akerboom, Jetske Bouma, Sandra van der Hel, Timo Maas, Astrid Martens, Josephine Loudon en Anna Verkerke (allen PBL) voor hun kritische en constructieve feedback.

Redactie figuren

Filip de Blois, PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:
Boonstra, H., Kunseler, E. & K. Kok (2025) Werken aan transformatie: leren met de directie klimaat, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Hoofdboodschappen	4
1 Inleiding	7
1.1 Directie Klimaat	8
1.2 Onderzoeksaanpak	10
2 Omgaan met paradoxen bij directie Klimaat	13
2.1 Paradox I: Sectoraal sturen versus samenhangend coördineren	14
2.2 Paradox II: Incrementele stappen versus structurele inzet op systeemverandering	19
2.3 Paradox III: Politiek schakelen versus werken langs strategische lijnen	24
3 Rollen om transformatieve capaciteit te vergroten	29
3.1 Richtinggevend vermogen	31
3.2 Systeeminnovatief vermogen	34
3.3 Legitimerend vermogen	37
3.4 Adaptief vermogen	40
3.5 Overzicht van rollen	42
Vervolgstappen	44
Referenties	45
Bijlagen	48
Bijlage 1 Onderzoeksaanpak.	48

Hoofdboodschappen

Beleidsvorming voor maatschappelijke transformatie is complex. Omdat overheden zelf deel uitmaken van de systemen die ze moeten veranderen, vraagt dit ook om verandering in hun eigen werkwijze, uitgangspunten en vaardigheden. In deze notitie onderzoeken we hoe de directie Klimaat (ministerie van KGG) deze uitdaging oppakt. Het onderzoek valt binnen het PBL/VU project Leren voor Verandering, waarin wordt verkend hoe de Rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven.

De klimaatopgave vertoont alle kenmerken van een transformatieopgave. In het Klimaatplan 2025-2035 wordt gesproken over de noodzaak van fundamentele veranderingen in de manier waarop we energie, grondstoffen en voedsel produceren en gebruiken – veranderingen die zowel onze samenleving als de economie diepgaand raken. De directie Klimaat beoogt, in samenwerking met andere onderdelen van de Rijksoverheid, bij te dragen aan deze transformatie naar een klimaatneutrale samenleving. In de praktijk lopen beleidsmakers daarbij regelmatig aan tegen spanningen tussen bestaande werkwijzen binnen de Rijksoverheid en nieuwe benaderingen die ambtenaren al doende ontwikkelen. In dit onderzoek duiden we deze spanningen als paradoxen: schijnbare tegenstellingen die vragen om balanceren en verbinden.

Een centrale aanname in dit onderzoek is dat het mogelijk is om met zulke paradoxen om te gaan, mits er wordt geïnvesteerd in de juiste combinatie van transformatieve rollen, middelen en vaardigheden. Dit noemen wij transformatieve capaciteit of transformerend vermogen. In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid hebben PBL/VU laten zien hoe beleidsmedewerkers bij KGG, IenW, VRO en LVVN in het klimaatbeleid transformerend vermogen ontwikkelen en versterken om de maatschappelijke transformatie te ondersteunen. Zij lopen daarbij tegen de grenzen aan van de huidige beleidspraktijk. Die beleidspraktijk zal zelf ook moeten veranderen om de beoogde transformatie naar een klimaatneutrale samenleving te kunnen realiseren, erkennen de beleidsmedewerkers ook zelf (Kunseler et al. 2024). De directie Klimaat heeft via een intern strategisch traject in het najaar van 2024 vervolg gegeven aan de eigen zoektocht naar het versterken van transformatieve capaciteit. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom: *“Hoe zet de Directie Klimaat verder in op het ontwikkelen van transformatieve capaciteit en welke aanknopingspunten zien we om deze capaciteit te versterken?”*

Dit onderzoek laat zien hoe de directie Klimaat inspeelt op paradoxen die zij ervaren rond de coördinatie van de klimaatopgave, het werken aan systeemverandering en in het politiek-ambtelijk samenspel. We komen we tot drie hoofdboodschappen om effectiever om te gaan met de paradoxen en zo het transformatiegericht werken rond het klimaatbeleid te versterken.

Strategische samenwerking met andere thema's is nodig

De eerste paradox die we in dit onderzoek analyseren, betreft de spanning tussen sectoraal sturen en samenhangend coördineren. De sectorale indeling van het klimaatbeleid – langs lijnen van mobiliteit, gebouwde omgeving, industrie, elektriciteit en landbouw/landgebruik – maakt een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden mogelijk. De directie Klimaat vervult hierin een coördinerende rol. Deze structuur biedt overzicht en grip, maar kent ook beperkingen. Steeds vaker doemen opgaven op die de grenzen tussen sectoren overstijgen, zoals de benutting van netcapaciteit of het borgen van rechtvaardigheid binnen de transitie.

Om beter met deze paradox om te gaan, is versterking van samenhangende coördinatie wenselijk. Tegelijkertijd is deze coördinatie de afgelopen jaren complexer geworden. De politieke prioriteit voor klimaatbeleid is afgenomen, en de financiële speelruimte is kleiner geworden nu het Klimaatfonds grotendeels is uitgeput. Daarmee is de directie Klimaat afhankelijker geworden van andere onderdelen van de Rijksoverheid, terwijl zij zelf minder directe middelen heeft om richting te geven – zowel in politieke als in financiële zin.

Directie Klimaat kan de inzet van liaisons versterken en de opgebouwde ervaring in het agenderen van sectoroverstijgende thema's benutten. Andere aanknopingspunten voor de directie zijn het verbreden van de beoordelingscriteria binnen het Klimaatfonds; het ontwikkelen van een gedeeld klimaat- en energie narratief binnen KGG; en het creëren van ruimte voor nieuwe, sectoroverstijgende themalijnen.

Maatschappelijk draagvlak voor de lange termijn opbouwen

De tweede paradox die we hebben onderzocht, draait om de spanning tussen meetbare CO₂-reductie op korte termijn en bredere systeemvernieuwing op langere termijn. Het klimaatbeleid richt zich sterk op het realiseren van reductiedoelen voor 2030, waarbij het maatschappelijk middenveld waarmee het klimaatakkoord in 2019 is gerealiseerd op steeds meer afstand is komen te staan. Deze benadering is begrijpelijk vanuit de politieke en juridische urgentie van het halen van de doelen voor 2030. Tegelijkertijd kan deze focus ten koste gaan van beleidsinzet op sociale, culturele en institutionele veranderingen – terwijl juist die veranderingen essentieel zijn voor een duurzame, diepgaande transitie.

Om beter met deze paradox om te gaan, is versterking van inzet op maatschappelijk eigenaarschap nodig. De directie Klimaat bevindt zich in een positie om hieraan bij te dragen. Door in te zetten op klimaatbeleid dat samen met de samenleving wordt ontwikkeld, kan zij het fundament leggen voor bredere systeemverandering. Daarbij kan worden voortgebouwd op bestaande beleidsthema's – bijv. gedragsverandering en rechtvaardigheid – en initiatieven zoals het Nationaal Klimaatplatform (NKP) en het Nationaal Burgerberaad Klimaatbeleid.

In dit licht zijn aanknopingspunten voor de directie Klimaat om haar coördinerende vaardigheden te richten op het versterken van maatschappelijke initiatieven; het ondersteunen van klimaatnetwerken in samenwerking met strategische partners zoals het ministerie van BZK; en het agenderen van thema's rond sociale rechtvaardigheid, gedragsverandering en participatie binnen de bredere beleidsagenda.

Systeemverandering ondersteunen vraagt reflectie

De derde paradox die we hebben geanalyseerd betreft het spanningsveld tussen politiek schakelen en werken langs strategische lijnen. Beleidsmakers opereren in een context waarin snelle, zichtbare resultaten vaak noodzakelijk zijn om politiek draagvlak te behouden of te versterken. Tegelijkertijd is het nodig dat de uitgangspunten van het beleid bevraagd worden zodat het systeem niet telkens opnieuw gereproduceerd wordt.

Om deze paradox beter te hanteren, is het nodig om meer ruimte te maken voor reflectie. Reflectie op de rol van de overheid vraagt om externe inbreng, kennisinstellingen kunnen bijvoorbeeld overkoepelende analyses aandragen, en stakeholders kunnen aangeven of randvoorwaarden voor innovatie op orde zijn zodat zij zich kunnen richten op systeemvernieuwing. Ambtenaren hebben

echter ook intern binnen de overheid werk te verrichten, omdat zij de beleidslogica van binnenuit kennen, toegang hebben tot de minister en daardoor in staat zijn om veranderingen te initiëren. Binnen de directie Klimaat bestaat veel bevoegdheid en wordt al regelmatig gereflecteerd op de eigen rol.

Aanknopingspunten voor de directie Klimaat voor inzet op systeemverandering zijn bijvoorbeeld inzet op systematische monitoring van randvoorwaarden, een gesprek starten met strategische (semi-) publieke partners over de beleidsrichting en intern explicieter stil staan bij de waarden en overtuigingen die beleidskeuzes sturen door een lerende aanpak.

1 Inleiding

Het PBL en VU Athena Instituut hebben van najaar 2024 tot voorjaar 2025 onderzoek gedaan naar transformatieve capaciteitsontwikkeling bij de directie Klimaat van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Dit onderzoek past binnen het PBL/VU project *Leren voor Verandering*, waarin wordt verkend hoe de Rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven en welke rollen, middelen en vaardigheden daartoe worden ingezet en ontwikkeld. De centrale aanname in het onderzoek is dat sturen op maatschappelijke transformatie ook vraagt om een governance transformatie; een transformatie in de wijze waarop overheden werken, van de uitgangspunten die worden gehanteerd tot de vaardigheden die ambtenaren inzetten (Kunseler et al. 2024; Braams et al. 2024; Borrás et al. 2024).

Hiertoe wordt ook wel de term 'transformatieve overheid' gehanteerd (Braams 2023). Wat dit inhoudt is niet op voorhand duidelijk. Wel is in het overheidsbeleid een ontwikkeling zichtbaar naar opgavegerichte, experimentele, netwerkende en reflexieve benaderingen voor het werken aan transformatieopgaven (Van Schie en Huizing, 2022; Kok et al., *under revision*). In dit onderzoek kijken we naar ervaringen en inzichten over wat hierin wel en niet 'werkt' en bieden we aanknopingspunten voor het versterken van transformatiegericht werken bij de Rijksoverheid.

De klimaatopgave vertoont alle kenmerken van een transformatieopgave. In het Klimaatplan 2025-2035 wordt gesproken over de noodzaak van fundamentele veranderingen in de manier waarop we energie, grondstoffen en voedsel produceren en gebruiken – veranderingen die zowel onze samenleving als de economie diepgaand raken (Ministerie van KGG, 2025). De directie Klimaat beoogt, in samenwerking met andere onderdelen van de Rijksoverheid, bij te dragen aan deze transformatie naar een klimaatneutrale samenleving.

In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid hebben PBL/VU laten zien hoe beleidsmedewerkers bij KGG, IenW, VRO en LVVN in het klimaatbeleid transformerend vermogen ontwikkelen en versterken om de maatschappelijke transformatie te ondersteunen. Zij lopen daarbij tegen de grenzen aan van de huidige beleidspraktijk. Die beleidspraktijk zal zelf ook moeten veranderen om de beoogde transformatie naar een klimaatneutrale samenleving te kunnen realiseren, erkennen de beleidsmedewerkers ook zelf (Kunseler et al. 2024). Transformatiegericht werken vraagt om het verruimen van de uitgangspunten in het klimaatbeleid: naast sectoraal moet het beleid óók systemisch zijn, naast een rationele benadering van beleid moet er óók een lerende benadering zijn, naast systeemoptimalisatie is óók aandacht nodig voor transformatie, en naast een technisch verhaal moet het beleid óók een maatschappelijk verhaal vertellen waarin publieke waarden een plek hebben. Bovendien toont de evaluatie aan dat beleidsmakers bereid en in staat zijn om het klimaatbeleid te richten op transformatie wanneer zij steun, ruimte en richting krijgen van de politieke en ambtelijke top. De directie Klimaat heeft via een intern strategisch traject in het najaar van 2024 vervolg gegeven aan de eigen zoektocht naar het versterken van transformatieve capaciteit.

De hoofdvraag in het casusonderzoek naar de Directie Klimaat is: *“Hoe zet de Directie Klimaat verder in op het ontwikkelen van transformatieve capaciteit en welke aanknopingspunten zien we om deze capaciteit te versterken?”* Via actieonderzoek en interviews hebben we onderzocht hoe de directie Klimaat transformatieve capaciteit ontwikkelt, tegen welke uitdagingen zij aanloopt, en welke strategieën zij inzet voor omgang daarmee. Het onderzoek richtte zich op een intern strategisch traject van de directie Klimaat met een looptijd van mid-2024 t/m mid-2025 (zie tekstbox 1.1 voor een

beschrijving van dit traject). Dit strategische traject geeft uiting aan de zoektocht van overheden om verandering van binnenuit vorm te geven (Grin, 2020). Het strategische traject omvatte verschillende beleidsthema's en in deze studie is onderzocht hoe deze beleidsthema's vormkrijgen en welke uitdagingen betrokkenen bij de directie Klimaat ervaren tijdens de ontwikkeling en uitwerking, en hoe zij hier vanuit diverse rolopvattingen mee omgaan.

Leeswijzer

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de taken en verantwoordelijkheden van de Directie Klimaat, evenals het strategische traject verder toegelicht. Daarna lichten we de onderzoek aanpak toe. Hoofdstuk 2 beschrijft de uitdagingen die in het strategisch traject van de directie Klimaat ervaren werden en de wijze waarop beleidsmedewerkers van de directie Klimaat hiermee omgaan. In hoofdstuk 3 komen we, op basis van literatuur over transformatief vermogen en gevoed met de ideeën van onze gesprekspartners, tot een reflectie en aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van het transformatieve capaciteit bij de directie Klimaat. Deze aanknopingspunten bieden handvatten voor de directie Klimaat om de eigenheid en kracht van de directie te benutten en versterken voor het werken aan de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving.

1.1 Directie Klimaat

De directie Klimaat (+/- 60 fte) van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) is na het ondertekenen van het Klimaatakkoord (2018) onderdeel geworden van het ministerie van EZK, en bij de oprichting van het ministerie van KGG in 2024 geplaatst onder het DG Klimaat en Energie. De directie Klimaat is als aanjagende en coördinerende directie verantwoordelijk voor de voortgang van het nationale klimaatbeleid, zoals vastgesteld in de klimaatwet. Deze verantwoordelijkheid vertaalt zich in het coördineren van de besluitvorming rondom het klimaatbeleid in het voor- en najaar, verantwoordelijkheid voor de (kaderstellende) strategie en het herijken van het Klimaatplan elke vijf jaar, het beheren van het Klimaatfonds, en het aanjagen van onderbelichte thema's zoals koolstofverwijdering. Daarnaast coördineert de directie de Nederlandse inzet in EU-verband en mondiaal verband (UNFCCC). De internationale taken worden in dit onderzoek alleen bekeken voor zover ze relevant zijn voor het nationale klimaatbeleid.

Coördinatie van het nationale klimaatbeleid

De minister van KGG is op basis van de Klimaatwet eindverantwoordelijk voor het klimaatbeleid gericht op doelbereik van de klimaatdoelen in de wet. De minister regisseert een jaarlijkse cyclus van verantwoording en besluitvorming. In het najaar verschijnt de Klimaatnota (vanaf 2025: Klimaat- en Energienota) waarin het kabinet reflecteert op de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning van PBL waarin het doelbereik in kaart wordt gebracht. Als nieuwe beleidsactie nodig is, wordt dit in de Klimaatnota geagendeerd en uitgewerkt in lijn met de begrotingscyclus: besluitvorming vindt in het voorjaar plaats.

De minister van KGG spreekt de vakministers in het kabinet aan op beleid en uitvoering in de sector waar zij voor verantwoordelijk zijn: Mobiliteit (IenW), Landbouw en landgebruik (LNV) en Gebouwde Omgeving (VRO). De minister van KGG draagt zelf de verantwoordelijkheid voor het beleid gericht op Elektriciteit en Industrie.

Onder het kabinet Rutte IV is de regisserende positie van het ministerie in de klimaatbesluitvorming versterkt, met de komst van het Klimaatfonds. De verdeling van middelen in dit fonds is sterk gekoppeld aan de emissiereductieopgave in een sector. Het gesprek tussen de minister van KGG en vakministers over voortgang van bestaand beleid en ontwikkeling van nieuw beleid vindt plaats in regulier overleg tussen de bewindspersonen. Dit overleg vindt in ieder geval drie keer per jaar plaats, waarbij het praktijk is dat indien nodig voor de voorjaarsbesluitvorming aanvullende overleggen met bewindslieden worden ingepland. De voorbereiding van dit overleg gebeurt in nauwe samenwerking met ambtenaren van andere ministeries. Deze ambtelijke voorbereiding wordt getrokken door zogenaamde sector liaisons vanuit de directie Klimaat.

Het overleg met stakeholders vindt plaats in Uitvoeringsoverleggen (UO). De inrichting van deze UO's houdt rekening met sectorspecifieke kenmerken en geschiedt onder verantwoordelijkheid van vakministers. De UO's zijn voortgekomen uit de governance van het Klimaatakkoord, maar hebben geen besluitvormende functie.

Ontwikkelingen bij directie Klimaat

De directie Klimaat beseft dat effectief klimaatbeleid niet alleen technisch en economisch onderbouwd moet zijn, maar ook maatschappelijk en politiek gedragen. In een tijd waarin het draagvlak voor klimaatmaatregelen onder druk staat, heeft de directie actief gezocht naar manieren om de legitimiteit van het beleid te versterken. Illustratief is het meenemen van rechtvaardigheid naast doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitgangspunten van het beleid in het Klimaatplan 2025–2035, waarmee wordt erkend dat klimaatmaatregelen eerlijk moeten worden verdeeld over verschillende groepen in de samenleving. Ook intern is de directie hierop ingericht: het cluster 'Klimaat en Samenleving' houdt zich met een aanzienlijk aantal medewerkers bezig met de sociaal-maatschappelijke dimensies van het beleid.

De directie Klimaat vervult een centrale rol in het monitoren en evalueren van het nationale klimaatbeleid. Monitoring en evaluatie worden daarbij niet alleen gezien als instrumenten voor verantwoording, maar ook als hefboom voor beleidsverbetering en strategische sturing. In dit kader speelt de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV) een belangrijke rol, evenals het dashboard klimaatbeleid, dat inzicht biedt in de voortgang van beleid en de transitie in de sectoren. Ter ondersteuning van de beleidsmonitoring heeft de directie de workflowtool ontwikkeld, waarmee de stand van zaken van afgesproken maatregelen systematisch wordt bijgehouden. Voor verbeterde strategische sturing zijn in voorbereiding op het tweede Klimaatplan (2025–2035) twee evaluaties uitgevoerd: een syntheseonderzoek klimaatbeleid naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid en een lerende evaluatie klimaatbeleid uitgevoerd door PBL (Ministerie van EZK, 2024).

De governance van het klimaatbeleid is onder Rutte IV uitgebreid met een Wetenschappelijke Klimaatraad en het Nationaal Klimaat Platform. De Wetenschappelijke raad voorziet het kabinet van gevraagd en ongevraagd advies, terwijl het NKP is opgezet om dialoog over het klimaatbeleid te entameren en signalen uit de samenleving op te pikken die relevant zijn voor het beleid. Vanuit directie Klimaat is regelmatig contact met de NKP en de WKR. Het NKP is net als de WRK onafhankelijk en maakt ruimte voor maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers om betrokken te zijn bij het klimaatbeleid, specifiek ook groepen die zich niet vanzelfsprekend door klimaatbeleid aangetrokken voelen. Tevens is vanuit directie Klimaat gewerkt aan de opzet van een Nationaal Burgerberaad klimaat dat in het najaar van 2025 advies uitbrengt.

De directie Klimaat is mid-2024 gestart met een strategisch traject dat wordt toegelicht in tekstbox 1.1. De directie Klimaat is bij uitstek gepositioneerd om het klimaatbeleid te richten op de maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving. Het klimaatbeleid bevindt zich op een scharnierpunt: enerzijds komt veel bestaand beleid in de uitvoeringsfase, anderzijds moet nu de basis worden gelegd voor diepgaandere systeemverandering — in een tijd van politieke verschuivingen en toenemende taakstellingen. Dit vraagt om een herbezinning op de strategische inzet van de directie vanuit de rollen, middelen, vaardigheden en samenwerkingen die daarvoor beschikbaar en nodig zijn.

Tekstbox 1.1. Strategisch traject Galileo

De directie Klimaat is mid-2024 gestart met een strategisch traject (Galileo) vanuit de vraag “Op welke wijze kan directie Klimaat haar strategische capaciteit het beste inzetten om impact van het klimaatbeleid te vergroten?” Het traject is gestart mede in navolging van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (Kunseler et al. 2024), en ook als reactie op politieke dynamiek zowel nationaal als internationaal. Het traject is opgezet in drie fasen, met tussen elke fase een directie brede bijeenkomst waarin gezamenlijke reflectie plaatsvindt op relevante beleidsthema’s.

De eerste fase van het Galileo-traject stond in het teken van het expliciteren van de gewenste impact van de directie Klimaat. Aan de hand van vier thema’s - internationale politieke ontwikkelingen, nationale politieke ontwikkelingen, systeemaanpak ontwikkelen en samenleving betrekken - werd gereflecteerd op de veelvormige manieren waarop de directie impact tracht te realiseren. Uiteindelijk is, in afstemming met het managementteam, geconvergeerd op een werkdefinitie waarin ‘het laten landen van klimaatthema’s in besluitvorming’ als centrale impactdoelstelling werd geformuleerd.

In de tweede fase stond de vraag centraal wat onder ‘strategische capaciteit’ moet worden verstaan. Deze vraag bleek complex en bracht uiteenlopende interpretaties binnen de directie aan het licht. Hier is door de actieonderzoeker een kader en een workshop opzet aangereikt. Aan de hand daarvan is voor een zestal relevante beleidsdossiers – biograndstoffen, koolstofverwijdering, arbeidsmarkt, maatschappelijke acceptatie, fossiele voordelen en gedragsverandering – gezamenlijk met de helft van de directie geanalyseerd welke rollen, middelen en vaardigheden momenteel worden ingezet en waar verdere versterking mogelijk is. Daarbij is ook in kaart gebracht waar specifiek een rol ligt voor de directie Klimaat, en waar andere actoren een rol vervullen.

In de derde fase werd gezocht naar concrete operationalisaties van strategische capaciteit, met bijzondere aandacht voor institutionele verankering. Waar emissiereductiedoelstellingen doorgaans goed zijn geïntegreerd in bestaande beleids- en verantwoordingsstructuren, geldt dit in mindere mate voor andere, randvoorwaardelijke elementen van systeemtransformatie. Binnen de werkgroep is daarom verkend hoe ook deze randvoorwaarden – zoals maatschappelijke draagkracht of gedragsverandering – structureel kunnen worden opgenomen in de beleidscyclus. Dit heeft geleid tot een handelingsperspectief waarin de directie Klimaat een initiërende rol speelt in het ontwerp van een cyclisch beleidsproces rond structurele voorwaarden voor transitie.

1.2 Onderzoeksaanpak

In deze casusnotitie hebben wij middels actie-onderzoek en interviews onderzocht hoe in het strategisch traject van directie Klimaat (zie tekstbox 1.1) ingezet wordt op verdere ontwikkeling van transformerend vermogen. Eveneens zijn secundaire databronnen geraadpleegd, waaronder de

Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (Kunseler et al. 2024), om de ontwikkelingen bij directie Klimaat te duiden in het licht van de uitdagingen en ontwikkelingen in het klimaatbeleid als geheel.

Het actieonderzoek is uitgevoerd door een onderzoeker uit het onderzoeksteam, die actief deelnam aan een werkgroep binnen dit strategische traject. Deze *embedded* positie bood ons een unieke mogelijkheid om inzichten te verkrijgen in de wijze waarop de directie Klimaat haar strategische ambities expliciteert, tegen welke spanningen zij aanloopt en hoe zij haar rol in het klimaatbeleid verder vormgeeft. Tevens hebben wij 16 interviews uitgevoerd met betrokkenen van zowel binnen (10) - als buiten (6) directie Klimaat, om de ontwikkelingen bij de directie Klimaat vanuit verschillende perspectieven te duiden (zie bijlage 1 voor een toelichting op de onderzoeksaanpak).

Centraal in onze onderzoeksaanpak staat het uitlichten van verschillende spanningen waar beleidsmakers tegenaan lopen bij het werken aan maatschappelijke transformatie (zie Kunseler et al. 2024; Braams et al., 2022; Kok et al. *under revision*). Dergelijke spanningen zijn door Grin (2020) en Kok et al. (2022) verwoord als spanningen die inherent zijn aan het werken aan systeemverandering vanuit een organisatie (in dit geval de Rijksoverheid) die gebaat is bij behoud van de status quo. Denk bijvoorbeeld aan een meer experimentele en iteratieve (of lerende) beleidsaanpak, terwijl lineaire werkwijzen en verantwoordende procedures de norm zijn. Of aan een integrale en interbestuurlijke aanpak, terwijl alle financierings- en verantwoordingsprocessen en beleidstrajecten sectoraal zijn ingericht. Wij conceptualiseren deze spanningen als paradoxen, waarbij beide kanten van de spanning tegelijkertijd bestaan, aandacht en onderhoud vergen en het omarmen van de spanning de sleutel voor succes is (Qi & Ran, 2024).

De analyse van het actieonderzoek en de interviews is getrapt uitgevoerd: In de eerste analysestap hebben we redenen, risico's en inspanningen voor het omgaan met de geïdentificeerde paradoxen in kaart gebracht. Voor het ontrafelen van paradoxen hebben we een aanpak uit polarity management (Johnson, 1992) gebruikt, waarmee de beide zijdes van de paradox verbonden kunnen worden. In de tweede stap van onze analyse hebben we de inspanningen om met paradoxen om te gaan systematisch in kaart gebracht aan de hand van een theoretisch raamwerk van rollen, middelen en vaardigheden om transformatief vermogen te ontwikkelen (Borrás et al., 2024). Paradoxen markeren plekken waar vernieuwingsambities botsen met bestaande institutionele logica's, maar juist daar ligt ook de sleutel tot verandering. Door actief te werken aan transformatieve rollen, middelen en vaardigheden die helpen navigeren tussen de polen van een paradox, kan de directie haar transformatieve capaciteit vergroten. We reflecteren op de inspanningen van directie Klimaat voor omgang met paradoxen en formuleren – geïnspireerd door de vier transformatieve vermogens van Nabielek et al. (2023) – aanknopingspunten om haar transformatieve capaciteit te versterken. In tabel 1 en bijlage 1 worden het gebruik van paradoxen, rollen, middelen en vaardigheden, en transformatieve capaciteit in deze studie verder toegelicht.

Tabel 1.1

Beschrijving van de drie kernconcepten in de analyse en reflectie van dit onderzoek.

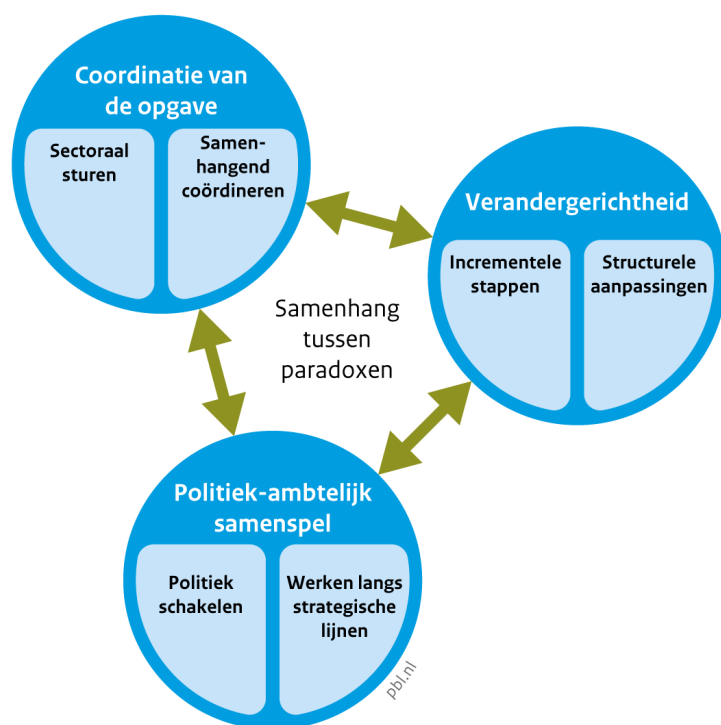
Concept	Gebruikt om...	Gebaseerd op...
Paradoxen	...focus aan te brengen in de empirische dataverzameling, door inherente spanningen in transformatief beleid centraal te stellen.	...inzichten uit empirische studie naar veel voorkomende paradoxen in transformatief beleid (Kok et al., <i>under revision</i>) en op basis van de paradoxen uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (Kunseler et al., 2023).
Rollen, middelen en vaardigheden	...te beschrijven en categoriseren hoe directie Klimaat inzet op de verschillende polen van de paradox.	...kader voor ontwikkelen van transformatieve capaciteit uit transitieliteratuur (Borrás et al., 2024), aangevuld met inductieve analyse van de rollen die directie Klimaat vervult.
Transformatieve capaciteit	...te duiden hoe rollen bijdragen aan het vergroten van transformatieve capaciteit en als inspiratie voor aanknopingspunten voor omgang met de paradoxen	...vier typen transformatief vermogen: richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend (Nabielek et al., 2023) uit Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

2 Omgaan met paradoxen bij directie Klimaat

In dit hoofdstuk laten we zien dat werken aan het klimaatbeleid een aantal voortdurende spanningen met zich meebrengt. Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht, uiten deze spanningen zich als paradoxen: twee ogenschijnlijk tegenovergestelde elementen die nodig zijn voor het werken aan transformatie, maar in de praktijk lastig met elkaar te verenigen zijn. De paradoxen die in het strategisch traject van directie Klimaat aan de orde komen gaan over de coördinerrol van directie Klimaat, de inzet van de directie op systeemverandering en het vormgeven van het politiek-ambtelijk samenspel (zie figuur 2.1)

Figuur 2.1

De drie voornaamste paradoxen in de beleidspraktijk van directie Klimaat



Bron: PBL

In dit hoofdstuk werken we per paradox uit hoe deze zich manifesteert in het klimaatbeleid en hoe de betrokkenen hiermee omgaan:

1. Coördinerrol van directie Klimaat: De paradox tussen het sectoraal sturen in het klimaatbeleid versus het coördineren van de klimaatopgave vanuit een samenhangende en klimaat overstijgende aanpak.
2. Verandergerichtheid in het klimaatbeleid: De paradox tussen inzet op incrementele stappen versus inzet op structurele keuzes voor het realiseren van systeemverandering.
3. Het politiek-ambtelijk samenspel: De paradox tussen politiek schakelen versus werken langs strategische lijnen.

2.1 Paradox I: Sectoraal sturen versus samenhangend coördineren

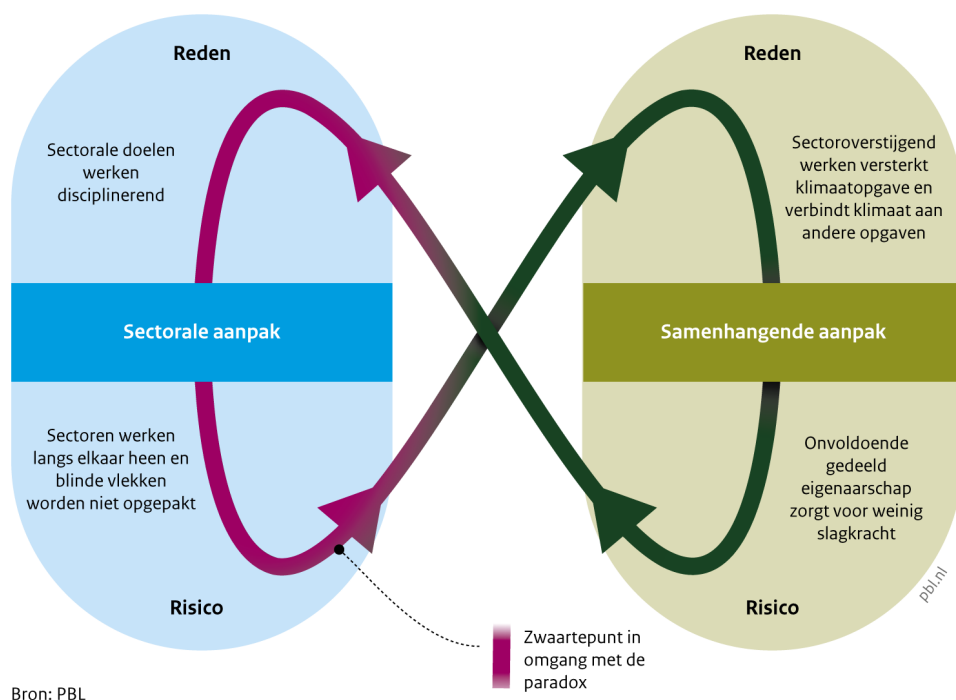
De emissiereductieopgave is in het Klimaatakkoord verdeeld naar vijf sectoren – gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, elektriciteit en landbouw en landgebruik. Daarmee wordt de opgave behapbaar gemaakt en daar belegd waar de relevante expertise en verantwoordelijkheid ligt.

Tegelijkertijd voltrekt de maatschappelijke transformatie naar een klimaatneutrale samenleving zich niet binnen de grenzen van individuele sectoren. Uit de lerende evaluatie klimaatbeleid (Kunselser et al., 2024) komt echter naar voren dat het voor beleidsmedewerkers niet gangbaar is vanuit verschillende departementen samen te werken aan sectoroverstijgende vraagstukken, zoals netcapaciteit. Soms werken sectoren elkaar zelfs tegen omdat ze concurreren om dezelfde middelen (netaansluitingen of arbeidskrachten). Transities zijn bij uitstek grensoverschrijdend en met elkaar verweven. Naast een sectoroverstijgende aanpak binnen de klimaatopgave, heeft de klimaatopgave ook raakvlakken met andere transitieopgaven zoals circulaire economie en natuur. Het Klimaatplan 2025-2035 onderkent dit en benoemt ‘aandacht voor de samenhang met andere (transitie) opgaven’ zoals circulaire economie, gezondheid en natuur, als een van de vier uitgangspunten voor het klimaatbeleid.

In deze paradox staan de sectorale aanpak en een samenhangende aanpak naast elkaar, en werken we uit hoe de interacties en relaties hiertussen zich manifesteren in de coördinatie van het klimaatbeleid (figuur 2.2), met aandacht voor zowel de redenen als risico's van elke pool. Het lemniscaat in het figuur dient om de beweging te laten zien die de betrokkenen ervaren en hoe zij omgaan met de paradox.

Figuur 2.2

Paradox tussen sectorale aanpak en samenhangende aanpak



Op basis van de interviews constateren we dat het zwaartepunt voor de omgang met deze paradox ligt op de linkerzijde vanuit erkenning dat de sectorale aanpak bijdraagt aan het realiseren van de emissiereductieopgave maar net zo goed ontoereikend is om samenhangende transitie aan te pakken. Respondenten signaleren de risico's van deze sectorale aanpak: er wordt langs elkaar heen gewerkt, zicht op samenhang ontbreekt en sectoroverstijgende thema's die voor transformatie van belang zijn niet goed belegd. Daarom zien wij dat de meeste inspanningen bij directie Klimaat zich richten op het ontwikkelen van een samenhangende aanpak, die zich zowel richt op samenhangend werken *binnen* de klimaatopgave als op *verbreding* van de klimaatopgave richting andere thema's. Uit de interviews blijkt echter ook dat het versterken van een samenhangende aanpak (rechterbovenhoek) voor beleidsmakers lastig is. Het is onduidelijk wat een samenhangende aanpak inhoudt, hoe de sectoren zich tot elkaar kunnen verhouden en hoe rollen en verantwoordelijkheden om meer samenhang en verbinding te creëren kunnen worden belegd. In de volgende paragrafen lichten we toe hoe beide kanten van de paradox worden beleefd door de respondenten, waarna we ingaan op de inspanningen voor omgang met de paradox.

Inzet op een sectorale aanpak

De redenen om sectoraal te werk te gaan zijn terug te voeren op de ontstaansgeschiedenis van het klimaatbeleid en de organisatie van de overheid in departementen, die elk hun eigen taakvelden, ambtelijke routines en politieke agenda's kennen. In 2021 is de verantwoordelijkheid voor de vijf klimaatsectoren belegd bij beleidsinhoudelijke directies van de departementen KGG (Industrie, Elektriciteit), IenW (Mobiliteit), VRO (Gebouwde Omgeving) en LVVN (Landbouw en Landgebruik). Deze opdeling maakt de opgave concreet, bestuurbaar en meetbaar en biedt houvast voor zowel voor beleid, politiek als in het samenspel met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Wanneer sectorale belangen scherp in beeld zijn, is het volgens respondenten makkelijker om overlap te herkennen, belangen te verbinden en gezamenlijke kansen te identificeren.

Tegelijkertijd kleven er risico's aan een benadering die hoofdzakelijk via sectoren loopt. Optimalisatie binnen afzonderlijke domeinen kan leiden tot lock-ins, waarbij maatregelen op korte termijn effectief lijken, maar op lange termijn transitie belemmerend werken. Wanneer verantwoordelijkheden voor overkoepelende systeemvraagstukken – zoals netcapaciteit of arbeidsmarkt – niet expliciet belegd zijn, ontstaan blinde vlekken die ook sectordoelen kunnen ondermijnen.

Respondenten herkennen dat beleid soms tegenstrijdig uitpakt, omdat sectoren concurreren om dezelfde middelen of beleidslijnen elkaars werking verminderen. De politieke en tijdsdruk rondom besluitvorming versterkt deze dynamiek: elk departement werkt onder hoge druk aan 'eigen' maatregelen, waardoor de samenhang tussen sectorale voorstellen nauwelijks onderwerp van gesprek is. Verschillende respondenten geven aan dat hierdoor niet de vraag wordt gesteld of het geheel aan voorstellen wel logisch is in samenhang. De neiging is juist om het tegenovergestelde te doen, zo benoemen respondenten, om maatregelen tegen elkaar uit te onderhandelen.

Inzet op een samenhangende aanpak

Door de klimaatopgave als samenhangend geheel te benaderen worden onderlinge afhankelijkheden tussen sectoren en randvoorwaarden vroegtijdig herkend. Een samenhangende aanpak binnen de klimaatopgave kan volgens respondenten helpen om prioriteiten richting sectoren (bij) te stellen door tijdig dwarsverbanden te leggen tussen individuele maatregelen. Voor de middellange termijn richting 2040 zet het Klimaatplan samen met het Nationaal Plan Energiesysteem de contouren uit. Enerzijds is samenhang nodig op sectoraal niveau om haalbare transitiepaden naar klimaatneutraliteit te ontwikkelen, zoals door verschillende bronnen voor warmteopwekking in de gebouwde

omgeving op elkaar af te stemmen. Anderzijds zijn er sectoroverstijgende thema's waarvoor richtinggevend keuzes gemaakt moeten worden. Een concreet voorbeeld is groene waterstof dat bij voorkeur in de chemische en energie-intensieve industrie wordt ingezet vanwege de vraag naar hogetemperatuurwarmte. In de gebouwde omgeving en landbouw wordt groene waterstof juist alleen ingezet als er geen redelijk alternatief is en principe niet voor 2035 (Klimaatplan 2025-2035, p.30). Het Klimaatplan 2025-2035 benoemt eveneens een aantal sleutelfactoren of uitgangspunten die onderbelicht zijn of gezamenlijke actie van sectoren vragen, zoals de inzet op samenhangende en rechtvaardige transitie, duurzame keuzes en gedrag.

Tegelijkertijd zit er volgens respondenten weinig urgentie en slagkracht op sectoroverstijgende thema's en ontbreekt verantwoordelijkheidstoedeling, waardoor de vertaalslag naar beleidsopties en besluitvormingsprocessen moeilijk vorm krijgt. Verschillende kennisinstanties zoals WKR (Erisman et al., 2023) en PBL/VU (Kunseler et al. 2024) hebben gewezen op het belang van een systeem-aanpak om het uitvoeringsvermogen te vergroten. Daarmee wordt bedoeld dat goed samenspel tussen sectoren nodig is om aan samenhangende transitie te werken, vanuit gecoördineerde inzet op bevorderende randvoorwaarden voor het realiseren van de klimaatopgave. Het PBL maakt onderscheid tussen externe randvoorwaarden om op te sturen – denk aan arbeidsmarkt en scholing, financiering, kennis en maatschappelijke acceptatie – en interne randvoorwaarden rond visie, cultuur en structuur die inzet op externe randvoorwaarden voor systeeminnovaties helpen of bemoeilijken (Kishna et al. 2024). WKR benoemt langetermijnsturing, duurzame keuzes en gedrag en inzet op een brede mix van beleidsinstrumenten als de centrale voorwaarden. De uitwerking van een systeemaanpak vraagt om nadere inkleuring van langetermijndoelen richting 2040 of 2050, samenwerking over departementale grenzen heen vanuit gedeeld eigenaarschap en afstemming over inzet van beleidsinstrumenten. De rol van de directie Klimaat is hierin volgens respondenten vooral agenderend en sterk afhankelijk van de bereidheid van andere departementen om mee te bewegen. Wanneer sectoroverstijgende vraagstukken politiek gevoelig liggen, is het moeilijk om ze structureel op de agenda te houden, tenzij andere ministeries vroegtijdig worden betrokken om besluitvorming mogelijk te maken.

Inspanningen om de sectorale en samenhangende aanpak te verbinden

Er is sprake van een groeiend bewustzijn, zo geven enkele respondenten aan, dat het cruciaal is om sectorale streefdoelen te hebben, maar dat continue wisselwerking nodig is vanuit de vraag wat de doelen en de ontwikkelingen daarin betekenen voor het systeem in den brede. Respondenten erkennen dat het formuleren van sectordoelen het handelen nog niet stuurt, en benadrukken het belang van pogingen om een samenhangende aanpak in het klimaatbeleid te versterken, hoewel deze nog niet hebben geleid tot het bereiken van een dynamisch evenwicht tussen de twee polen van de paradox. Het blijkt voor respondenten lastig om uit de risicohoek te komen: er lijkt weinig eigenaarschap en slagkracht op het vormgeven aan een samenhangende aanpak te zitten. Tegelijkertijd is de urgentie voor sectoroverstijgend werken aan de klimaatopgave hoog, zo geven respondenten aan. Op regionale schaal wordt dit zichtbaar doordat een gebrek aan afstemming een groot afbreukrisico met zich meebrengt, wat nog tot grotere problemen kan leiden. Zo worden collectieve warmteafwegingen nu op andere tafels gemaakt dan de elektrificatieafwegingen en netwerkafwegingen, terwijl dat eigenlijk sterk gekoppeld zou moeten zijn.

Uit onze interviews komen twee inspanningen naar voren om een samenhangende aanpak te versterken: de sectoroverstijgende aanpak concreet maken en het verbeteren van zowel intra- als interdepartementale coördinatie.

Sectoroverstijgend werken concreet maken

Op strategisch niveau in het Klimaatplan wordt expliciet het belang van sectoroverstijgend werken in het klimaatbeleid benoemd en wordt samenhang tussen de klimaatopgave en andere transitieopgaven als uitgangspunt voor de langetermijnstrategie onderkend. Naast een koppeling met de energietransitie, grondstoffentransitie en voedseltransitie wordt ook een relatie gelegd met opgaven in gezondheid en biodiversiteit. Een sectoroverstijgende aanpak krijgt dan ook op twee manieren uitwerking: *binnen* de klimaatopgave vanuit de gedachte dat het realiseren van de emissiereductieopgave meer vraagt dan de som van emissiereducties per sector. En door inzet op verbreding van de klimaatopgave richting andere opgaven die politiek urgent zijn en maatschappelijk hoog op de agenda staan. Deze uitwerkingen voor sectoroverstijgend werken krijgen gelijktijdig vorm, en worden niet bewust als twee aparte trajecten ingezet. In de praktijk lopen ze door elkaar heen. Ook directie Klimaat zet op beide vormen van sectoroverstijgend werken in. De directie werkt primair sectoroverstijgend vanuit de gedachte om op effectievere wijze te komen tot emissiereductie. Een voorbeeld waar directie Klimaat inzet op een sectoroverstijgende aanpak is via interdepartementale samenwerking op het thema gedrag. Zo heeft de directie Klimaat een bijeenkomst georganiseerd waar 23 medewerkers van verschillende departementen aanwezig waren om te spreken over de tien “duurzame gedragskeuzes” met de grootste impact op emissiereductie. Wanneer er geen politieke of tijdsdruk is ontstaat er ruimte om ervaringen te delen en beleidsmaatregelen af te stemmen, zo geeft een respondent aan, waardoor gaandeweg een geïntegreerde aanpak ontstaat. Ook krijgt sectoroverstijgende samenwerking praktisch vorm in de voor- en najaarsbesluitvorming wanneer er gelijktijdig gesprekken worden gevoerd met verschillende klimaatsectoren waardoor raakvlakken en overeenkomsten in belangen van verschillende sectoren in beeld komen.

Directie Klimaat zet daarnaast in op verbreding door de klimaatopgave te koppelen aan andere thema's die raken aan maatschappelijke zorgen en belangen, zoals betaalbaarheid en energieonafhankelijkheid en energiezekerheid. De directie Klimaat onderkent bovendien steeds meer dat klimaatbeleid niet los gezien kan worden van andere transitieopgaven, zoals circulaire economie. In trajecten zoals Galileo wordt expliciet gezocht naar manieren om raakvlakken met andere beleidsdomeinen beter te benutten. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat het klimaatbeleid sterk gericht blijft op emissiereductie, waardoor andere opgaven vaak als ‘meevallers’ worden gezien in plaats van als integraal onderdeel van de aanpak. De ambitie is er, maar het ontbreekt nog aan een systematische aanpak, urgentie en mandaat om klimaat en andere transities echt te verbinden op inhoud, tijdshorizon en financiering.

Binnen het klimaatbeleid worden stappen gezet om bestaande sectorale en tijdsgebonden doelen – zoals de emissiereductiedoelen voor 2030 – iets losser te benaderen. Dit creëert ruimte voor meer sectoroverstijgend denken, zoals het beschouwen van circulaire economie niet alleen als sector, maar als randvoorwaarde voor klimaatneutraliteit. Toch blijft de beleidspraktijk vooral ingericht op het leveren van meetbare CO₂-reductie per maatregel, wat het lastig maakt om structurele, interdepartementale samenwerking echt van de grond te krijgen. De directie Klimaat probeert hierin een brugfunctie te vervullen, maar loopt aan tegen versnippering van verantwoordelijkheden en financieringsstromen binnen de Rijksoverheid. Het verbinden van klimaatdoelen met andere opgaven vereist niet alleen andere denkkaders, maar ook een herschikking van verantwoordelijkheden, die politiek-bestuurlijk gevoelig ligt.

Afstemming versterken in de organisatie

Om de verbinding tussen de sectorale en samenhangende aanpak in het klimaatbeleid te versterken, richt de directie Klimaat zich zowel op de interne coördinatie binnen KGG als op de samenwerking met andere departementen. Liaisons binnen de directie Klimaat vervullen hierin een belangrijke rol als intermediairs. Dankzij hun ervaring binnen de Rijksoverheid en brede netwerk hebben zij goed zicht op wat er speelt in verschillende sectoren en kunnen zij snel verbindingen leggen. Zo kan een liaison bijvoorbeeld snel schakelen wanneer het Nationaal Klimaat Platform (NKP) een initiatief opzet dat raakt aan landbouw of mobiliteit, en de juiste contacten leggen bij LVVN of I&W. Een liaison functioneert volgens een respondent als oliemannetje (of wat het groene equivalent daarvan is) binnen de Rijksoverheid. Een liaison heeft als taak om te bemiddelen en waar nodig compromissen te sluiten, zodat bijvoorbeeld zowel de mobiliteitsdoelen als de klimaatdoelstellingen worden bereikt. Deze rol vereist van een liaison zowel inhoudelijke kennis van klimaatbeleid als diplomatieke vaardigheden, om zo de verschillende belangen binnen de overheid te balanceren.

Respondenten geven aan dat liaisons zich proactiever kunnen opstellen om collega's in andere departementen ook daadwerkelijk te kunnen mobiliseren ook als departementen hier niet direct ontvankelijk voor zijn. Vanuit politiek-bestuurlijke sensitiviteit kunnen zij politiek mandaat creëren, zodat bereidwillige ambtenaren in actie kunnen komen, want ondanks bereidwilligheid kan het lastig zijn voor ambtenaren om echt in actie komen als klimaat geen onderdeel is van het politieke beleid op het eigen departement.

Inspanningen binnen KGG zijn erop gericht om drie KGG-directies (Energiemarkt, Klimaatbeleid en Energie-strategie) in interactie met elkaar meer systemisch naar de opgave te laten kijken. Respondenten geven aan dat het ontwikkelen van één gezamenlijk verhaal uit de klimaat- en energiehoek kan helpen, zodat zowel CO₂-reductie, maar ook overwegingen rond koolstof, waterstof, de energie-infrastructuur en marktordening meeneemt. Deze overwegingen kunnen intelligenter op elkaar afgestemd worden, zodat de klimaat- en energieopgave meer in samenhang wordt opgepakt.

Conclusie over deze paradox

Het klimaatbeleid is gestructureerd langs sectorale lijnen, wat helpt om verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen en doelen meetbaar te maken. Tegelijkertijd zien respondenten dat deze sectorale benadering leidt tot fragmentatie, blinde vlekken en beperkte ruimte voor integrale keuzes. Een sectoroverstijgende aanpak – waarin samenhang en randvoorwaarden centraal staan – wordt dan ook breed gezien als noodzakelijk, maar is nog onvoldoende ingebed in de beleidspraktijk. Het zwaartepunt van de paradox ligt daarmee bij de uitdaging om de samenhang te versterken binnen een overwegend sectoraal ingerichte overheid. Beleidsmakers ervaren handelingsverlegenheid: wat betekent sectoroverstijgend werken concreet, en hoe geef je daar praktisch invulling aan? Huidige inspanningen richten zich op verbreding door de klimaatopgave te koppelen aan andere thema's die raken aan maatschappelijke zorgen en belangen, zoals betaalbaarheid en energieonafhankelijkheid en energiezekerheid het organiseren van samenwerking. Daarnaast zijn er pogingen om afstemming binnen en buiten KGG te verbeteren, onder andere via liaisons die verschillende beleidsdomeinen verbinden. Toch blijft het lastig om zonder politiek mandaat of gedeeld eigenaarschap écht systemisch te sturen. De paradox is daarmee niet opgelost, maar verschuift: de roep om een samenhangende aanpak groeit, maar het handelingsrepertoire blijft grotendeels geworteld in sectorale structuren.

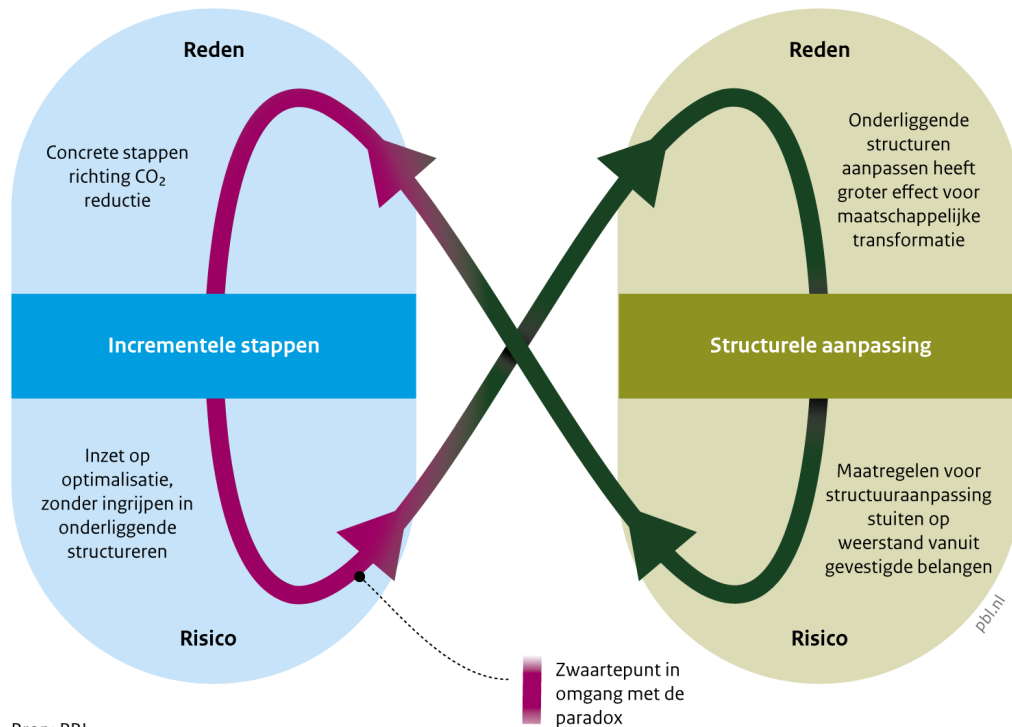
2.2 Paradox II: Incrementele stappen versus structurele inzet op systeemverandering

Zonder fundamentele veranderingen in het mobiliteits-, energie- en voedselsysteem, kan de transitie naar een klimaatneutraal Nederland niet slagen. Dit vergt systeeminnovatie in zowel technologisch als sociaal opzicht. Denk aan bedrijventerreinen die hun eigen energie opwekken, bedrijven die flexibeler gebruik maken van energie buiten piekmomenten om, en burgers die deelauto's en buurtbatterijen benutten. In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (Kunseler et al., 2024) is systeemverandering gedefinieerd als grootschalige maatschappelijke en institutionele innovaties die boven het niveau van individuele sectoren uitstijgen. Uit deze studie komt eveneens naar voren dat het huidige klimaatbeleid nog sterk gericht is op het realiseren van broeikasgasreductie binnen de mogelijkheden van bestaande systemen zoals efficiëntere inzet van fossiele brandstof of afvang en opslag van CO₂ uit fossiele bronnen. Dergelijke innovaties beslaan dan ook incrementele veranderingen om stappen te zetten richting systeeminnovatie, maar hebben de neiging in zich om zo lang mogelijk de status quo te handhaven en huidige systemen te optimaliseren. Er is in het klimaatbeleid vooral aandacht voor technologische oplossingen, ook als weg voorwaarts voor fundamentele veranderingen, zoals ontwikkelingen rond groene waterstof en synthetische brandstoffen in de energietransitie laten zien. Sociale innovaties krijgen in het klimaatbeleid nog weinig aandacht, terwijl deze innovaties nodig zijn om veranderingen in sociale relaties en institutionele verhoudingen teweeg te brengen, zodat een 'nieuw normaal' ontstaat (Kunseler et al., 2024).

In deze paradox staan de incrementele aanpak en de structurele aanpak naast elkaar, en werken we uit hoe de interacties en relaties hiertussen zich manifesteren in de coördinatie van het klimaatbeleid (figuur 2.3). Uit de observaties en interviews blijkt dat het zwaartepunt in deze paradox aan de kant van de incrementele aanpak ligt. Deze focus sluit aan op het karakter van beleids- en besluitvormingscycli, waarin korte termijnresultaten, doorrekenbare effecten en politieke haalbaarheid leidend zijn. Tegelijkertijd schuilt hierin het risico dat fundamentele systeemveranderingen uit beeld raken. Omdat structurele keuzes politiek gevoelig liggen en lastig te vertalen zijn naar concrete beleidsmaatregelen, richt de directie zich vaak op wat binnen de bestaande kaders mogelijk en verdedigbaar is. Dit leidt tot een voorkeur voor maatregelen die passen binnen het huidige systeem, terwijl de maatschappelijke transitie naar klimaatneutraliteit vraagt om fundamentele veranderingen in bijvoorbeeld gedrag, infrastructuur en marktordening. Hoewel met het Galileo-traject stappen zijn gezet om transformatieve randvoorwaarden beter te verbinden aan besluitvorming, zien we dat zonder expliciet mandaat of politieke ambitie voor het maken van structurele keuzes, inzet op systeemverandering beperkt blijft tot kleine aanpassingen. Zo ontstaat het risico dat de beweging op het lemniscaat stagneert aan de kant van optimalisatie, terwijl doorbraken richting 2040 en 2050 juist vragen om het opschalen van structurele inzet.

Figuur 2.3

Paradox tussen incrementele stappen en structurele aanpassing



Inzet op een incrementele aanpak

Incrementeel beleid sluit goed aan op de korte-termijncycli van politiek-bestuurlijke besluitvorming en maakt het mogelijk om in te spelen op maatschappelijke dynamiek, door aan te sluiten bij ontwikkelingen in de samenleving en positieve trends te ondersteunen. Door mensen in de samenleving mee te nemen in de (incrementele) stappen in het klimaatbeleid en daarover gezamenlijk te leren ontstaat draagvlak, zo geven respondenten aan. Deze stappen worden gekoppeld aan doelen voor emissiereductie in 2030 en 2050, die wettelijk verankerd zijn in de Klimaatwet wat richting geeft aan besluitvormingsprocessen die de voortgang moeten bewaken en duidelijkheid schept over de verantwoordelijkheden en inzet van departementen en sectoren. Respondenten benadrukken dat deze mate van concreetheid essentieel is om voortgang te boeken binnen een langdurig en complex transitieproces, zeker in een politieke context waarin urgentie telkens opnieuw moet worden aangetoond. De juridische verankering vermindert de kwetsbaarheid van het klimaatbeleid, al blijft de financiering afhankelijk van politieke steun. De incrementele aanpak wordt ook in stand gehouden door de besluitvorming te baseren op doorrekeningen van individuele maatregelen op hun potentiële bijdrage aan doelbereik, uitgedrukt in megatonnen, aan de hand waarvan verantwoording kan worden afgelegd over de voortgang. Een respondent geeft aan dat de core business van beleidsmakers in het klimaatbeleid bestaat uit het uitwerken van lijstjes met maatregelen vanuit de blik van kosten en megatonnen.

Het risico van de incrementele aanpak vanuit de oriëntatie op doelbereik is dat inzet op moeilijk te kwantificeren maatregelen onvoldoende prioriteit krijgen, ook als deze cruciaal of randvoorwaardelijk zijn voor de transitie naar een klimaatneutrale samenleving. Zo is de inzet op het beleidsdossier gedragsverandering lastig te rijmen met de noodzaak om aan te tonen wat dit oplevert in termen van meetbare resultaten, uitgedrukt in megatonnen. De focus op de stapsgewijze reductie

van emissies vergroot bovendien de invloed van gevestigde fossiele belangen, die goed gepositioneerd zijn om gebruik te maken van bestaande subsidie- en tenderregelingen voor verduurzaming en innovatie. Zij beschikken over capaciteit, budget, toegang tot besluitvorming en zijn vaak beter georganiseerd dan nieuwe initiatieven, die moeilijker in de fasering van subsidie en tenderregelingen passen, moeite hebben om aan de voorwaarden te voldoen en daardoor minder kans maken op financiële ondersteuning. Hierdoor wordt het speelveld scheef en worden veelbelovende innovaties uitgesloten, bijvoorbeeld omdat ze qua schaal of profiel niet voldoen aan bestaande kaders. Een kanttekening bij de kennis- en beleidscycli die op doelbereik zijn gericht, ingegeven door de incrementele aanpak van emissiereductie, is dat andere thema's en indicatoren minder worden meegewogen in de besluitvorming. Beleidsmedewerkers van directie Klimaat benadrukten daarom in het Galileo-traject het belang van aanvullende indicatoren naast CO₂-reductie, niet alleen vanuit het oogpunt van samenhang (zie vorige paradox), maar ook om zichtbaar te maken hoe thema's zoals gedragsverandering en innovatie kunnen bijdragen aan het creëren van noodzakelijke randvoorwaarden voor het realiseren van een klimaatneutrale samenleving.

Inzet op keuzes voor structurele verandering

Structurele aanpassingen in huidige systemen zijn cruciaal voor het realiseren van een klimaatneutraal Nederland. Zo liet de commissie ter Haar, ingesteld mede ter voorbereiding op het NPE, zien dat intensieve en behoorlijk ingrijpende maatregelen in de manier waarop we ons energiesysteem organiseren nodig en mogelijk zijn (Expertteam Energiesysteem, 2023). Zonder keuzes over het structureel aanpassen van huidige systemen en het vormgeven van nieuwe energiesystemen of circulaire ketens zijn de doelen voor 2040 en 2050 onhaalbaar. Verschillende respondenten pleiten ervoor om beleidsontwikkeling sterker te baseren op 'transitiedenken', waarbij onderliggende structuren en randvoorwaarden voor systeeminnovatie centraal staan. Het Galileo-traject is mede gestart vanuit het besef dat het agenderen en maken van keuzes die structurele aanpassingen te weegbrengen niet vanzelf onderdeel worden van besluitvorming, en dat actief verkend moet worden hoe strategie ontwikkeld kan worden op beleidsdossiers die randvoorwaardelijk zijn voor systeeminnovatie, zoals duurzaam gedrag en maatschappelijk initiatief. Binnen de werkgroep werd daarom verkend hoe ook deze randvoorwaarden kunnen worden geïntegreerd in een structurele beleidscyclus, analoog aan de verankering van CO₂-doelstellingen. Hieruit kwam een handelingsperspectief naar voren waarin de directie Klimaat een initiërende rol speelt in het ontwerpen van een cyclisch beleidsproces rondom randvoorwaarden voor transitie.

Hoewel een structurele aanpak voor systeemverandering noodzakelijk is, wijzen respondenten op het risico dat beleid zijn verbinding met de politieke en maatschappelijke realiteit verliest. Transformatieve randvoorwaarden zijn vaak abstract, moeilijk te vertalen naar directe beleidsmaatregelen en te beleggen bij de betrokken partijen binnen het klimaatbeleid. Ook roepen zulke maatregelen weerstand op wanneer ze gevestigde belangen of gangbare praktijken ter discussie stellen. Het vraagstuk wordt bovendien complexer en kennis hierover is in minder hapklare brokken beschikbaar. In de politiek ontbreekt vaak de urgentie of legitimiteit om fundamentele keuzes te maken, bijvoorbeeld over de toekomst van energie-intensieve industrie. Redeneren vanuit de bestaande instituties, belangen en logica's is voor veel actoren vanzelfsprekender dan vanuit een alternatief toekomstbeeld. Zonder een verhaal dat de noodzaak van deze keuzes uitlegt en verbindt met wat mensen raakt, bestaat het risico dat opties voor structurele aanpassingen blijven steken in beleidskamers.

Inspanningen om de incrementele en structurele inzet te verbinden

Het klimaatbeleid richt zich voornamelijk op een incrementele aanpak om te komen tot systeemverandering. Dit zorgt voor concrete, haalbare stappen, met name op het gebied van emissiereductie om de ambitie van een klimaatneutrale samenleving en het doel van netto-nulemissies in 2050 te realiseren. Een breed gedeeld beeld in de beleidspraktijk, onderstreept in zowel onze gesprekken als de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid is dat de huidige incrementele stappen niet voldoende zijn om de beoogde structurele aanpassingen die nodig zijn voor systeemverandering te bereiken. Inspanningen om een structurele inzet op systeemverandering te versterken richten zich op het werken aan randvoorwaarden voor systeemverandering, en op het samenwerken met innovatieve spelers en maatschappelijke innovatie. De nadruk voor de omgang met de paradox blijft hiermee op de incrementele kant liggen, al wordt het uitgangspunt verlegd van optimalisatie op emissiereductie naar inzet op maatschappelijke transformatie. Hieronder zijn deze twee inspanningen uitgewerkt.

Inzetten op randvoorwaarden voor systeemverandering

Respondenten geven aan dat meer inzicht nodig is in de randvoorwaarden die écht bijdragen aan systeemverandering, zoals netcapaciteit, marktordening en institutionele samenwerking. Zij geven aan dat er in het kader van het Europese Integrale Nationale Energie en Klimaatplan (INEK) al gewerkt wordt met alternatieve KPI's (waaronder arbeidsmarkt en gender), maar dat het nationaal nog ontbreekt aan breed gedragen indicatoren die de transitie monitoren voorbij de CO₂-logica. De voorkeur voor kwantitatieve kennis, technische opties en disciplinerende werking van monitoring van voortgang op doelbereik in het klimaatbeleid, maken het lastig om sociale of culturele aspecten – zoals consumptiegedrag of levensstijlkeuzes – te agenderen, hoewel deze van groot belang zijn voor de lange termijn. In de praktijk blijft de beleidsmatige inzet op randvoorwaarden vaak beperkt tot technische oplossingen zoals infrastructuur of vergunningverlening. Sociale of gedragsmatige voorwaarden liggen politiek gevoeliger, en worden daardoor minder snel opgepakt. Bovendien gaan transformaties niet alleen om het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen, maar ook om het afbreken van bestaande structuren die de systeemverandering tegenwerken. Randvoorwaarden voor afbouw, zoals het verminderen van privéautobezit of het terugdringen van fossiele subsidies, liggen eveneens politiek gevoelig, terwijl structurele keuzes op politiek niveau liggen om bestaande patronen en belangen te doorbreken.

Er wordt binnen de directie Klimaat hard gewerkt aan het verbreden van beoordelingskaders, in bijvoorbeeld de voorjaarsbesluitvorming. Een respondent geeft aan dat pogingen worden ondernomen om maatregelen niet alleen op megatonnen te scoren, maar bijvoorbeeld ook op verdelingsprincipes en rechtvaardigheid. TNO (Menkveld et al. 2025) heeft daarvoor een kwalitatieve toets uitgevoerd op de maatregelen voor het klimaatfonds en het is de bedoeling dat deze toets wordt doorontwikkeld tot een beoordelingskader brede welvaart, zodat directie Klimaat deze beoordeling ook zelf kan uitvoeren. De motivatie voor deze verbreding is mede ingegeven vanuit de behoefte om de knelpunten en uitdagingen rond maatregelen meer inzichtelijk te maken, en bij voorkeur hard te maken. Respondenten zijn zich bewust van het feit dat de maatstaf van emissiereductie onvoldoende recht doet aan andere deelbelangen en systeemtransformatie soms in de weg staat. Het is zoeken hoe deze maatstaf te verruimen valt, op een manier dat dit binnen de heersende logica voor verantwoording van overheidsbestedingen past. Een concrete gedachte die door een respondent wordt geopperd is om een systeemtoets te ontwikkelen, om nieuwe beleidspakketten vanuit een bredere samenhangende blik te kunnen beoordelen.

Samenwerken met innovatieve spelers

Vanuit het Galileo-traject en het NKP wordt sectoroverstijgend denken gestimuleerd, worden nieuwe spelers betrokken en wordt strategische ruimte gecreëerd voor onderwerpen die niet direct in de besluitvormingscyclus in te passen zijn, maar wél essentieel zijn voor een toekomstbestendig klimaatbeleid. Via samenwerking met het NKP en signalering vanuit de samenleving probeert de directie Klimaat minder gebruikelijke stemmen een plek te geven in de beleidsvorming. Het NKP positioneert zich bewust in een innovatief gezelschap, mede om ambtenaren te voeden met andere signalen dan ze vanuit de bekende spelers krijgen. Het NKP brengt spelers en inzichten van innovatieve initiatieven samen om te komen tot signalen voor beleid en politiek. Daarnaast beoogt het NKP de lessen beleidsmatig door te vertalen en te koppelen aan beleidsopgaven en –processen, ook als die niet primair raakvlak hebben met de klimaatopgave. Een voorbeeld zijn initiatieven uit de sportbranche die lokale energiehubs inzetten om verduurzaming van sportparken te realiseren, wat raakt aan de beleidsopgaven van VWS.

Liaisons van de directie Klimaat pogen samen met het NKP deze initiatieven bij andere departementen zoals VWS over het voetlicht te brengen. Het vraagt om een proactieve aanpak om ruimte te creëren voor deze initiatieven en inzichten, lessen en resultaten aan besluitvormingsprocessen te verbinden. De uitdaging voor liaisons is bovendien om hun collega's, maar ook bedrijven en organisaties in de samenleving mede-eigenaar te maken. Vanuit directie Klimaat is het beleidsmatig oppakken van initiatieven beperkt mogelijk, omdat een initiatief alleen in aanmerking kan komen voor een bijdrage vanuit het Klimaatfonds wanneer de bijdrage ervan aan emissiereductie aantoonbaar is, terwijl innovaties veelal vanuit een andere motivatie zijn ingestoken.

Door ruimte te creëren voor maatschappelijke en sociale innovaties kan de overheid de structurele beweging in de samenleving versterken én beter legitimeren. Gevestigde belangen hebben echter nog altijd een sterke positie binnen de beleidscyclus, terwijl nieuwe spelers moeite hebben om in te passen in bestaande tender- en subsidiekaders. Gevestigde belangen kunnen echter ook onderdeel zijn van de oplossing, zoals bij Carbon Capture and Storage (CCS) het geval was volgens een respondent. Het kan functioneel zijn om mee te gaan in incrementele, maar wel effectieve oplossingen van gevestigde spelers. Zij hebben de mogelijkheid om verandering op gang te brengen, maar een exit-strategie is nodig, om vervolgens weer uit de incrementele hoek te komen wanneer snelheid of andere partijen nodig zijn. Door nieuwe spelers aan tafel te krijgen, lukt het soms ook om met bestaande spelers een ander gesprek te voeren, zo geeft een respondent aan.

Het NKP zet hierop in door het gesprek te verschuiven van patstelling naar gezamenlijk perspectief, zoals in een rondetafel over de toekomst van de landbouw of tijdens uitwisseling over decentrale energiesystemen met netbeheerders en lokale partijen, uitmondend in breed gedragen signalenrapporten voor de Minister van Klimaat.

Conclusie over deze paradox

De omgang met de paradox tussen incrementele en structurele inzet op systeemverandering laat zien dat het klimaatbeleid op een kantelpunt staat. Incrementele maatregelen – zoals subsidies of stapsgewijze normering – bieden houvast en sluiten aan op bestaande besluitvorming. Toch dragen ze onvoldoende bij aan de structurele transformatie die nodig is voor klimaatneutraliteit in 2050. Systeemverandering vraagt namelijk om meer dan netto-nulemissies. Dit betekent dat andere vormen van vervoer, duurzaam wonen en plantaardig voedsel vanzelfsprekend onderdeel worden van het dagelijks leven. Er is dan ook brede erkenning dat structurele keuzes over infrastructuur, markten en gedrag onvermijdelijk zijn. Tegelijkertijd liggen deze structurele keuzes

politiek gevoelig en zijn inspanningen om deze keuzes voor te bereiden moeilijk in te passen in het huidige beleidsproces dat vooral inzet op doelbereik en korte termijn haalbaarheid. Het risico is dat dit het bredere transformatieve potentieel blokkeert. Om dit te doorbreken, doen beleidsmakers en maatschappelijke partijen verschillende inspanningen, bijvoorbeeld door in te zetten op randvoorwaarden voor systeemverandering, alternatieve KPI's te ontwikkelen of door innovaties van bedrijven en maatschappelijke partijen te benutten.

2.3 Paradox III: Politiek schakelen versus werken langs strategische lijnen

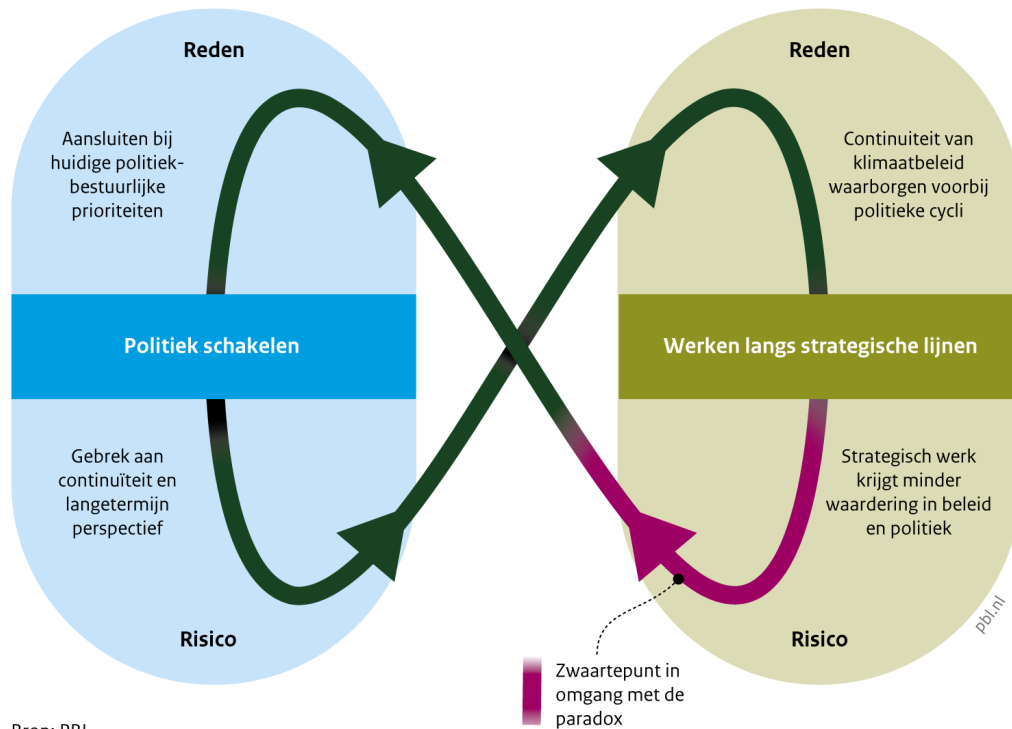
De beleidsagenda en wat daarop prioriteit heeft, wordt in belangrijke mate bepaald door politieke keuzes en besluitvorming, of het uitblijven daarvan. De ongeschreven regels in de beleidspraktijk schrijven voor om snel en effectief te reageren en ten alle tijden beschikbaar te zijn voor de politiek, in te spelen op de mogelijkheden en handelingsruimte van de minister van Klimaat en ervoor te zorgen dat de minister uit de wind blijft. Dit kan rekenen op waardering en zichtbaarheid. De Haagse werkelijkheid en actualiteiten die daar spelen krijgen voorrang in ambtelijke kringen en vullen de dagelijkse agenda's dusdanig dat het nauwelijks lukt om met de lange termijn bezig te zijn met als gevolg dat deze vraagstukken worden gereduceerd tot kortetermijnkwesties.

Uit de lerende evaluatie klimaatbeleid komt naar voren dat beleidsmedewerkers graag meer transformatiegericht willen werken. Zij krijgen dit echter vaak niet ingepast in hun dagelijkse praktijk en daar speelt de waan van de dag een bepalende rol in. Kortetermijnkwesties eisen – mede gevoed door de politiek en media – veel aandacht op, waardoor belangrijke keuzes die nu moeten worden gemaakt voor de lange termijn opgave op de lange baan worden geschoven, of met ontoereikende en eenzijdige crisisoplossingen worden aangepakt. Het gevolg is dat politieke keuzes over maatschappelijk gevoelige kwesties uitblijven, terwijl deze voor het klimaatbeleid cruciaal zijn. Dit geldt onder meer voor beleid over de toekomst van de circulaire economie, de landbouw of de waterstofeconomie. Tegelijkertijd is het voor beleidsambtenaren vanzelfsprekend om mee te bewegen met de politiek-bestuurlijke context waarin zij werken. Draagvlak binnen het kabinet en de Tweede Kamer om klimaatmaatregelen door te voeren is nodig, ook als de politiek zich niet altijd unaniem achter de klimaatdoelen schaart. Het klimaatbeleid blijft kwetsbaar voor politieke onwil, zeker nu het laaghangend fruit is geplukt en volgende stappen pijn gaan doen.

Op basis van de observaties en interviews, en onderschreven door de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid constateren we dat het zwaartepunt voor deze paradox momenteel ligt op de risico's van de rechterpool (zie figuur 2.4). Hoewel er binnen de directie Klimaat inspanningen worden geleverd om te komen tot een meer strategische beleidsbasis – zoals zichtbaar in het Galileo-traject en de aandacht hiervoor tijdens directiedagen – ligt de nadruk in de praktijk veelal op het benutten van politiek momentum. Dit gebeurt ook wanneer dat leidt tot potentieel tegenstrijdig beleid of het risico inhoudt dat beleidsrichtingen op korte termijn herzien moeten worden. De zoektocht bij de directie Klimaat gaat nadrukkelijk over het verzilveren van kansen voor ambitieus beleid én tegelijkertijd de politiek en samenleving mee te nemen in een samenhangende strategie op transformatie.

Figuur 2.4

Paradox tussen Politiek schakelen en Werken langs strategische lijnen



Inzet op politiek schakelen

Het werken aan de klimaatdoelen staat bij de directie Klimaat centraal, waarbij de directie inspeelt op de mogelijkheden en verwachtingen van de minister van Klimaat. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is een belangrijke vaardigheid, om te achterhalen en in te spelen op wat de minister nodig heeft en dit door te vertalen naar beleidsacties. Daarbij speelt ook de vraag hoe hard de minister wil sturen op het halen van doelen, vanuit welk ambitieniveau. In de samenwerking met andere sectoren en departementen is het belangrijk om hier inzicht in te hebben. Elke minister heeft daarbij eigen voorkeuren en legt eigen accenten. Zo heeft voormalig minister Jetten het belang van rechtvaardigheid benadrukt. Met de nieuwe samenstelling van het kabinet is de bevoegdheid van minister Hermans ingewikkelder en crucialer geworden, zo geeft een respondent aan, want de uitvoering van het klimaatbeleid ligt bij departementen voor wie klimaat niet primair belangrijk is. Er zijn altijd diverse overwegingen die politiek meespelen: een toekomst voor de kleinkinderen, de welvaart op peil houden, haalbaarheid en betaalbaarheid, zodat het bedrijfsleven en de samenleving in staat zijn om de transformatie door te maken.

Een risico van de voorrang die de Haagse actualiteit krijgt is dat de dagelijkse agenda's dusdanig gevuld zijn dat het nauwelijks lukt om met de lange termijn bezig te zijn. Bovendien is de lange termijn politiek gezien niet aantrekkelijk. Een respondent geeft aan dat de uitdaging is om de politiek een transformatie van decennia uit te leggen door vraagstukken te reduceren tot kortetermijnkwesties. Wanneer het lukt om zulke kwesties politiek te agenderen, zoals netcongestie, bestaat het risico dat de kwestie dusdanig urgent is dat het beleid het karakter krijgt van crisismanagement – men werkt dan van crisis naar crisis aan symptoombestrijding, in plaats van de kern van een opgave aan te pakken. In het voorbeeld van netcongestie is dit zichtbaar doordat de nadruk ligt op

netverzwaring en –uitbreiding om de congestie zo snel mogelijk op te lossen, terwijl de inrichting van het bestaande energiesysteem nauwelijks ter discussie staat. Het risico is dat gedurende de huidige focus op optimalisatie van het net een lock-in ontstaat, waardoor een systeemverandering uitgesteld wordt. Het is de kunst om die lock-in te voorkomen, door gelijktijdig in te zetten op alternatieve energiesystemen.

Inzet op werken langs strategische lijnen

Het Klimaatplan is nadrukkelijk gericht op 2050 en verbindt de 2030 doelen met de lange termijn vraagstukken. Inzet op het versterken van de strategische functie van de directie Klimaat, zoals via het Galileo-traject, helpt om deze verbindingen te leggen. Daarnaast is het nodig om zowel rust en focus te bewaken, liefst in kleine, slagvaardige teams, zodat strategische afstemming onderdeel wordt van de werkzaamheden binnen de organisatie en niet door individuen gedragen wordt. Aandacht voor de langere termijn kan ook op de agenda komen vanuit internationale druk en ontwikkelingen, Besluiten over het ETS-pad richting 2040 en de sluiting van kolencentrales in 2030 die mede zijn ingegeven door internationale afspraken.

Het versterken van een strategische oriëntatie in het klimaatbeleid vraagt volgens respondenten een betere verbinding met actuele maatschappelijke kwesties, zodat het klimaatbeleid kan aansluiten bij wat maatschappelijk en politiek gezien als prioriteiten wordt ervaren (zie ook paradox 1). De toekomstige koers van het klimaatbeleid blijft afhankelijk van de politieke prioriteiten van volgende kabinetten en hun bereidheid om de klimaatdoelen door te zetten of bij te sturen. Aan de ene kant zijn er ambitieuze doelen voor de reductie van CO₂-uitstoot in 2030 en 2050, maar aan de andere kant worden er politieke en economische beslissingen genomen die soms tegenstrijdig zijn met deze lange termijn ambities. Het is volgens respondenten nodig om deze uitdagingen in real-time te herkennen en daarop snel in te spelen door strategisch overleg te voeren, bijvoorbeeld door rekening te houden met de beschikbare steun en door zo nodig prioriteiten te verschuiven. Op deze manier kan de continuïteit van klimaatbeleid worden gewaarborgd, zelfs in een politiek klimaat waarin de ambities kunnen fluctueren. Een respondent geeft aan dat ‘de uitdaging is om ‘klimaatbeleid te maken, zonder klimaat te noemen’.

Een kanttekening bij het versterken van een strategische oriëntatie bij directie Klimaat is dat lange termijn vraagstukken en transitieprocessen minder aandacht en waardering krijgen, zolang de besluitvormings- en begrotingscyclus gericht blijft op maatregelen voor doelbereik. Dit vertaalt zich in constante druk om ook bij transformatieve randvoorwaarden snel meetbare resultaten te leveren over de effecten op emissiereductie, zo geeft een respondent aan, terwijl die randvoorwaarden, zoals duurzame gedragsverandering, vaak een langetermijnproces vergen dat zorgvuldig moet worden opgezet. Er is tijd en ruimte nodig om eerst gedegen onderzoek uit te voeren om effectieve maatregelen en instrumenten te ontwikkelen, waarbij emissiereductie niet de enige overweging is voor inzet op zo’n randvoorwaarde. Aangezien de directie Klimaat primair verantwoordelijk is voor de coördinatie van de besluitvormingscyclus rond de klimaatopgave, is de vraag bij wie de verantwoordelijkheid voor de uitrol van een strategie en maatregelen voor transformatieve randvoorwaarden ligt, die niet direct inpasbaar zijn in deze cyclus. Kortom, de respondenten geven aan dat zij kansen zien om te werken langs strategische lange lijnen, maar dat de uitdaging is om verbinding te leggen tussen een transformatie van decennia en politiek schakelen voor aansluiting op actuele prioriteiten.

Inspanningen om politiek en strategisch werk samen te brengen

De zoektocht bij de directie gaat nadrukkelijk over hoe strategisch te blijven handelen en ambitieus beleid te blijven voeren én tegelijkertijd de politiek (en samenleving) daarin mee te nemen. De directie klimaat zet in op twee inspanningen om strategisch en politiek handelen samen te brengen: strategische capaciteit vergroten (rechterpool versterken) en het inrichten van een samenhangende en lerende beleidscyclus (beide polen verbinden).

Ontwikkelen van strategische koers in het klimaatbeleid

Respondenten geven aan dat het ontwikkelen van strategische lange lijnen niet vanzelf gaat en vraagt om een organisatie die het belang hiervan omarmt. De beleidsorganisatie is niet afhankelijk van de politiek om haar strategische koers uit te zetten. Zo kan een SG hier vanuit visie (en ondanks taakstelling) op acteren en respondenten geven aan het versterken van een strategische blik het juist mogelijk maakt om vakkundig in te spelen op politieke ontwikkelingen. Tactisch opereren is volgens respondenten nodig om volgende stappen te blijven zetten. Terwijl controversiële thema's, zoals kernenergie, het politieke debat kunnen domineren, kan de beleidsontwikkeling vanuit een strategische koers op de achtergrond doorgaan.

Uit het Galileo-traject komt naar voren dat de directie Klimaat geen kader hanteert om prioriteiten te kunnen stellen. De politieke context en de besluitvormingscycli zijn grotendeels bepalend voor de werkprogrammering. In het traject is een scherper beeld ontwikkeld van de strategische rol die de directie speelt, en kan spelen, en wat daarvoor nodig is. Ook is besproken waar de rol van de directie ophoudt, hoofdzakelijk vanuit de overweging dat de directie niet goed geëquipeerd is om strategieontwikkeling op een thema voort te zetten omdat de verantwoordelijkheid elders ligt, zoals bij fossiele subsidies of arbeidsmarkt het geval was. Directie Klimaat ziet het als onderdeel van haar mandaat ziet om een aanjaag- en coördinerende rol te vervullen op sectoroverstijgende thema's, maar moeite heeft om verdere inzet op deze thema's te legitimeren, omdat een directe koppeling met de besluitvormingscyclus ontbreekt, waar de directie in de kern verantwoordelijk voor is. Respondenten benoemen dat een duidelijke opdracht en helder tijdspad op strategische thema's nodig is, waarbij het organiseren van directie-overstijgende samenwerking centraal moet staan, zodat het een gedeelde opgave wordt van ambtenaren die op andere plekken betrokken zijn bij zo'n thema en voor wie een logische koppeling met de eigen beleidsagenda mogelijk is.

Vanuit een strategische koers kunnen ambtenaren kantelpunten creëren en daarvoor ook de randvoorwaarden scheppen, wat volgens respondenten vraagt om een subversieve of eigenwijze houding. Binnen het huis van de overheid kunnen ambtenaren als luis in de pels ongemakkelijke discussies aan zwengelen. Een strategisch personeelsplan kan helpen om de juiste kennis en competenties en het ambtelijk vakmanschap in huis te organiseren. Bovenal geven respondenten aan dat die vaardigheden goed ingebed moeten worden, niet alleen in een strategiecluster, maar als onderdeel van de beleidskernen.

Inrichten van samenhangende en lerende beleidscyclus

In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid is geconstateerd dat in transities ruimte nodig is om te experimenteren en te leren en op basis daarvan lessen te trekken en bij te sturen. Er is ook behoefte aan reflectie op hoe het huidige klimaatbeleid (nog) past bij de uitdaging om transities richting klimaatneutraliteit te ondersteunen en versnellen. Er is behoefte aan reflectie op de vraag of 'we in het klimaatbeleid nog e goede dingen doen'. Hoewel er veel aandacht is voor verantwoording (zoals KEV, INEK, dashboards), geven respondenten aan dat het ook nodig is om reflectie en leren actief te

organiseren, zoals via een lerende evaluatie vanuit een gemeenschappelijke evaluatieagenda en door leerlessen in standaard werkprocessen te agenderen.

Het inrichten van een samenhangende en lerende cyclus vraagt om het verleggen van het accent naar zaken die nu in de zijlijn staan, maar wezenlijk van belang zijn voor de voortgang en uitvoering van het klimaatbeleid vanuit een langere termijnblik. Respondenten opperen dat in de besluitvormingscyclus van het klimaatbeleid de randvoorwaarden die nodig zijn voor systeemverandering een plek moeten krijgen (zie paradox 2). Ook benoemen respondenten dat de nieuwe uitgangspunten in het Klimaatplan, zoals een samenhangende governance en rechtvaardigheid nog uitwerking behoeven, om in de besluitvorming mee te kunnen nemen. Vooralsnog zijn het NKP, de WKR, het PBL en een burgerberaad aan zet om een strategisch blik op transformatie in te brengen, maar deze 'uitbesteding' van verantwoordelijkheid heeft volgens respondenten het risico in zich dat zaken die zij aandragen buiten beschouwing blijven in de besluitvorming. De uitdaging is volgens respondenten om een cyclus te ontwerpen waarin kortetermijnmaatregelen om doelen te halen, én strategisch beleid met randvoorwaarden en no regrets voor transformaties van systemen, naast elkaar komen te staan.

Conclusie over deze paradox

De omgang met deze paradox laat zien dat strategisch vanuit lange lijnen werken en politiek schakelen om in te spelen op de actualiteit op gespannen voet met elkaar kunnen staan. De maatschappelijke context en politieke dynamiek vragen snelle en zichtbare resultaten, terwijl beleidsmakers zoeken naar ruimte om transformatieve randvoorwaarden te agenderen. Tegelijkertijd zijn respondenten bedreven in het samenbrengen van strategisch en politiek handelen. Het zwaartepunt van de paradox ligt daarmee bij de uitdaging en zoektocht bij de directie Klimaat om strategisch te handelen en ambitieus beleid te blijven voeren én tegelijkertijd de politiek en samenleving daarin mee te nemen. Inspanningen richten zich op het organiseren van een strategische koers en op het inrichten van een lerende beleidscyclus. Bij gebrek aan politieke urgentie blijft het lastig om het creëren van een klimaatneutrale samenleving écht vanuit een strategische blik te sturen. De uitdaging wordt om als luis in de pels ongemakkelijke discussies aan te blijven zwengelen, en tegelijkertijd politieke steun te creëren voor moeilijke keuzes.

3 Rollen om transformatieve capaciteit te vergroten

In het vorige hoofdstuk hebben we onderzocht hoe transformatiegericht werken vorm krijgt bij de directie Klimaat aan de hand van drie relevante paradoxen. We hebben beschreven waar het zwaartepunt ligt voor elke paradox, hoe er met de paradoxen wordt omgesprongen (of niet), en wat daar de belangrijkste verklaringen voor zijn. Zo hebben we geprobeerd een antwoord te formuleren op het eerste deel van de hoofdvraag: “Hoe zet de directie Klimaat verder in op het ontwikkelen van transformatieve capaciteit...” We gebruikten de paradoxen als middel om de empirie goed te kunnen beschrijven. In dit hoofdstuk proberen wij het tweede deel van de hoofdvraag te beantwoorden: “... en welke aanknopingspunten zijn er om deze capaciteit te versterken?” De omgang met de paradox zien wij als een vorm van *transformatieve capaciteit*. In dit hoofdstuk gebruiken wij transitieliteratuur om de omgang met de paradox te duiden en aanknopingspunten te formuleren om de transformatieve capaciteit te versterken. De aanknopingspunten die wij in dit hoofdstuk formuleren zijn dus gebaseerd op zowel de empirie uit het vorige hoofdstuk, als op inzichten uit de transitieliteratuur en de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid.

De wetenschappelijke literatuur en de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid hebben verschillende conceptuele invalshoeken ontwikkeld die helpen begrijpen hoe transformatieve capaciteit tot uiting komt, en welke typen van transformatieve capaciteiten er nodig zijn voor overheden in transitie. In tekstbox 3.1 presenteren we een overzicht van deze concepten.

Tekstbox 3.1 Duiding van het concept transformatieve capaciteit

Borrás et al. (2024) presenteren een raamwerk dat helpt te begrijpen hoe transformatieve capaciteit van publieke sector organisaties tot stand kan komen, en hoe dat kan worden versterkt. Zij stellen dat transformatieve capaciteit een complex en dynamisch concept is, dat zich kan ontwikkelen en versterkt kan worden. Ze omschrijven het als “*a combination of various elements, relating to the various roles that the organisation defines and assumes when working purposefully to enact change agency, in the specific context in which the organisation is embedded*” (ibid: p.8). Met andere woorden: transformatieve capaciteit komt tot uiting in het samenspel tussen rollen die actoren innemen, de *middelen* die zij tot hun beschikking hebben, en hun *vaardigheden* om deze te benutten met het oog op transformatie.

Maar wat ‘doet’ transformatieve capaciteit eigenlijk? Om dit scherp te krijgen bouwen we voort op het raamwerk dat in eerder PBL/VU onderzoek is ontwikkeld in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: het “Transformative Capacity Flywheel” (Nabielek et al., 2023). In dit raamwerk worden vier verschillende transformatieve vermogens (oftewel: capaciteiten) omschreven die overheden kunnen inzetten om systeemtransformatie aan te jagen. Deze kunnen als volgt worden omschreven (ibid: p.7-8):

- (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) 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.”

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

In dit hoofdstuk verkennen we de potentie om transformatieve capaciteit te versterken door op zoek te gaan naar mogelijkheden om de omgang met de paradox te verbeteren. Elke paradox vraagt daarbij om een andere combinatie van transformatieve capaciteiten:

1. De paradox tussen sectorale sturing en integrale coördinatie vraagt om richtinggevend vermogen (voor het verbinden van doelen aan langetermijnpogaven), adaptief vermogen (voor het schakelen tussen beleidslogica's) en systeem-innovatief vermogen (voor het ontwikkelen van nieuwe, domeinoverstijgende beleidspraktijken).
2. De spanning tussen incrementele stappen en structurele keuzes vergt systeeminnovatief vermogen om randvoorwaarden voor transformatie te borgen en legitimerend vermogen om ruimte te maken voor minder meetbare, maar noodzakelijke maatschappelijke en institutionele vernieuwing.
3. De paradox tussen politiek schakelen en strategisch werken vereist ten slotte richtinggevend vermogen om beleidscycli meer strategisch en langetermijngericht in te richten, adaptief vermogen om voortgang in systeemtransities te kunnen volgen en bijsturen, en legitimerend vermogen om binnen de beleidsorganisatie reflectie te stimuleren over de veranderende rol van de overheid in transities.

Om effectief met deze paradoxen om te gaan is het dus van belang dat de transformatieve capaciteiten die hierboven worden benoemd tot uiting kunnen komen. Daarvoor is het nodig dat directie Klimaat inzet op rollen die deze capaciteiten tot uiting laten komen. Inzet van rollen hangt samen met de middelen en vaardigheden die de directie tot haar beschikking heeft. Op basis van een analyse van de middelen en vaardigheden bij de directie Klimaat, hebben wij in tabel 3.1 kansrijke rollen geïdentificeerd om transformatieve capaciteit te vergroten.

Tabel 3.1

Kansrijke rollen per paradox om transformatieve capaciteit te vergroten. Per rol is bijbehorende capaciteit aangegeven, R=Richtinggevend, SI=Systeeminnovatief, L=Legitimerend en A=Adaptief.

Sectoraal sturen vs. Samenhangend coördineren	Besluitvorming coördineren (R): De directie Klimaat stuurt het interdepartementale besluitvormingsproces rond klimaatbeleid via liaisons die sectorale inbreng bundelen en omzetten in politiek draagvlak.
	Klimaatoverstijgend werken (A): De directie Klimaat zoekt actief de verbinding met andere beleidsdomeinen om klimaatbeleid te koppelen aan bredere maatschappelijke opgaven.
	Thema-agendering (SI): De directie Klimaat signaleert en ontwikkelt opkomende beleidsthema's om ze na opbouwfase over te dragen aan andere directies voor structurele inbedding.
Incrementele stappen vs. structurele keuzes	Randvoorwaarden scheppen (SI): De directie Klimaat creëert institutionele en maatschappelijke condities – zoals infrastructuur, acceptatie en uitvoeringskracht – die systeemvernieuwing mogelijk maken.
	Samenleving activeren (L): De directie Klimaat ondersteunt en verbindt maatschappelijke initiatieven met het beleid om draagvlak en transformatiekracht te versterken.

Politiek schakelen vs. werken langs strategische lijnen	Klimaatfundament verstevigen (R): De directie Klimaat geeft richting door het bouwen aan breed gedragen akkoorden waarin overheid en samenleving gezamenlijke doelen en samenwerking vormgeven.
	Monitor systeemtransformatie (A): De directie Klimaat ontwikkelt monitoring die niet alleen emissies volgt, maar ook inzicht biedt in randvoorwaarden en systeemverandering.
	Moreel pleitbezorger (L) De directie Klimaat brengt normatieve waarden zoals rechtvaardigheid en intergenerationele verantwoordelijkheid in het beleid, vaak via externe legitimatie.

In dit hoofdstuk integreren we de inzichten van Nabielek et al. (2023) en Borrás et al. (2024) – zie box 3.1 – om voor elk van de vier transformatieve capaciteiten empirisch inzichtelijk te maken welke rollen, middelen en vaardigheden hieraan bijdragen, en welke op welke manier deze verder versterkt kunnen worden. In paragraaf 3.1 t/m 3.4 worden deze vermogens verder uitgewerkt en in paragraaf 3.5 worden alle mogelijke vervolgstappen per vermogen en rol gepresenteerd.

3.1 Richtinggevend vermogen

Uit onze analyse komt naar voren dat een coördinerende rol nodig is om een samenhangende aanpak in het klimaatbeleid vorm te geven, zowel binnen de klimaatopgave als in relatie tot andere maatschappelijke opgaven (paradox 1) en om de lange termijnnoriëntatie in een politiek-dynamische omgeving te waarborgen, mede via het creëren van maatschappelijke inbedding (paradox 3).

Het richtinggevend vermogen van de directie Klimaat is in grote mate gestoeld op twee middelen: De financiële middelen van het Klimaatfonds en het politiek mandaat vanuit een wettelijke basis in de Klimaatwet. Nu is voor een groot deel van het klimaatfonds al bepaald waar het aan wordt uitgegeven en is de huidige politieke context minder klimaatgezind. Bovendien is er met het Nationaal Plan Energiesysteem, de directie Energiesysteem en de jaarlijkse Energienota een concurrent opgetuigd voor het richtinggevend vermogen van de directie Klimaat. Dit bevraagt mogelijk het fundament van het richtinggevend vermogen van de directie Klimaat. Maar het kan ook juist het richtinggevend vermogen van het klimaatbeleid als geheel versterken, mits de twee trajecten zich helder tot elkaar gaan verhouden. In deze paragraaf gaan wij in op twee rollen die de directie klimaat van oudsher vervult en over de jaren heen heeft verfijnd: de procescoördinatie van de voor- en najaarsbesluitvorming en het sluiten van een maatschappelijk akkoord rond klimaat.

Rol: Besluitvorming coördineren

Binnen het nationale klimaatbeleid vervult de directie Klimaat een coördinerende rol in het jaarlijkse besluitvormingsproces, met name rondom de voor- en najaarsbesluitvorming. Een belangrijk onderdeel van deze rol is de inzet van zogenoemde sector liaisons: beleidsambtenaren die vanuit de directie Klimaat de ambtelijke voorbereiding trekken in samenwerking met andere departementen. Deze proces coördinatie richt zich op het voorbereiden van het interdepartementale overleg waarin, op basis van de Klimaatnota en de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), wordt bepaald of aanvullende maatregelen nodig zijn om de klimaatdoelen te realiseren. De sector liaisons fungeren in deze context als verbindende schakels tussen inhoud en proces, tussen sectorale logica's en het bredere klimaatbeleid. Hun werk is in essentie gericht op het in goede banen leiden van het complexe samenspel tussen verschillende departementen om ervoor te zorgen dat besluiten politiek en inhoudelijk kunnen landen.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

Binnen het strategische traject Galileo (zie tekstbox 1.1) heeft de directie Klimaat haar beoogde impact gekoppeld aan de besluitvormingscyclus. In dat licht is de procescoördinatie via de sectorliaisons een kernfunctie van de directie. De voor- en najaarsbesluitvorming biedt een concreet handelingskader waarin beleidsambities kunnen worden omgezet in politieke besluiten. Dat deze cyclus invloedrijk is, blijkt ook uit de interne dynamiek: dossierhouders (verantwoordelijken voor beleidsdossiers) binnen de directie zoeken actief aansluiting bij de liaisons om hun beleidsdossiers op de agenda te krijgen.

Het strategische belang van deze rol kwam ook naar voren in de aanbevelingen van het Galileo-traject, waar werd geopperd om het besluitvormingsproces ook in te zetten op de randvoorwaarden van de transitie die gekoppeld zijn aan de klimaatopgave. Daarmee wordt gesuggereerd dat de kracht van de huidige cyclus – duidelijkheid, ritme, mandaat – ook breder toepasbaar zou kunnen zijn op andere domeinen die wel van cruciaal belang zijn voor systeemverandering, maar niet altijd hoog scoren op CO₂ reductie.

In dit onderzoek wordt eveneens zichtbaar waar directie Klimaat in haar rol als proces coördinator tegenaan loopt: zij kunnen dossiers agenderen, maar zijn voor uitvoering afhankelijk van andere ministeries. In discussies binnen de directie Klimaat blijft opvallend vaak buiten beeld hoe de klimaatbesluitvorming zich verhoudt tot bredere energie- en transitieagenda's, zoals het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) of de rol van de directie Energiemarkt. Hoewel er regelmatig wordt gesproken over het versterken van de samenhang met andere transitie, blijven voorbeelden vaak beperkt tot de circulaire economie of landbouw, wellicht omdat directie Klimaat daar een onderscheidende rol kan nemen ten opzichte van de directies energiesysteem en energiemarkt. Een werkelijk integrale benadering waarin klimaat, energie, infrastructuur en marktordening gezamenlijk worden benaderd blijft – ondanks het feit dat deze dossiers allemaal binnen hetzelfde Directoraat-Generaal vallen – uit.

Handvatten om de rol procescoördinatie besluitvorming te versterken

Om het richtinggevend vermogen te versterken, kan de directie Klimaat haar rol als procescoördinator in de besluitvorming verder uitbouwen. Daarmee kan deze rol niet alleen bijdragen aan systeemverandering, maar ook toekomstbestendiger worden ingevuld en strategischer worden benut. Wij geven hierbij de volgende handvatten ter overweging mee.

1. Één gedeeld klimaat- en energienarratief binnen KGG ontwikkelen

Directie Klimaat kan betrokken directies – Klimaat, Energiemarkt en Energiestrategie – samenbrengen in een integrale beleidslijn waarin CO₂-reductie, marktordening, infrastructuur en technologische innovatie met elkaar verbonden worden. Dit vereist structurele afstemming en gezamenlijke visievorming, zodat het klimaatverhaal niet langer versnipperd blijft maar richting geeft aan keuzes over domeinen heen.

2. De beoordelingscriteria voor maatregelen uit het Klimaatfonds verbreden

De huidige besluitvorming is gericht op meetbare CO₂-reductie, wat kan leiden tot optimalisatie op de korte termijn en transformatie op de lange termijn in de weg kan zitten. Deze systematiek kan worden uitgebreid met criteria die ook systeemeffecten, sociale rechtvaardigheid en langetermijnpact in beeld brengen. Dit vraagt om kennisontwikkeling en een bredere weging in de voorbereiding.

3. Een interne structuur voor inhoudelijke input vanuit de organisatie ontwikkelen

Voor beleidsmedewerkers kan inzichtelijk worden gemaakt op welk moment en op welke wijze zij input kunnen leveren aan de liaisons. Ontwikkel hiervoor een heldere

werkstructuur zodat beslismomenten bekend zijn bij de directie, en creëer binnen het liaisonsteam ruimte om actief signalen en voorstellen op te halen.

Rol: Klimaatfundament verstevigen

Een maatschappelijk klimaatakkoord fungeert als structurerend moment in de beleidspraktijk: het markeert waar de samenleving en de overheid elkaar vinden in het gezamenlijk werken aan klimaatdoelen (Spijkers & Oosterhuis, 2023). In het verleden zijn akkoorden als het Energieakkoord (2013) en het Klimaatakkoord (2019) belangrijke instrumenten geweest om maatschappelijke partijen te betrekken, richting te geven aan beleid, en nieuwe vormen van samenwerking op te zetten.

Tegenwoordig is dit gezamenlijk ankerpunt minder sterk geworden. Het beleid is voortgezet via jaarlijkse besluitvorming, sectorale uitvoeringsoverleggen en formele plancycli (zoals KEV en Klimaatplan), maar een samenhangende maatschappelijke dialoog is grotendeels verdwenen, met uitzondering van de inzet van het NKP en de instelling van een burgerberaad. Tegelijkertijd groeit de complexiteit van de transitie. Terwijl thema's als energierechtvaardigheid, voedseltransitie en lokale energiecoöperaties steeds meer aandacht krijgen binnen het klimaatbeleid (zie Klimaatplan 2025-2035), lijkt de politieke focus juist langzaam van klimaatbeleid in zijn geheel af te glijden. De afname van zowel politieke prioritering als gezamenlijk ankerpunt roept de vraag op "hoe wordt het fundament onder het klimaatbeleid nog bijeengehouden?"

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

De directie Klimaat onderkent deze veranderende context en hecht groot belang aan maatschappelijke betrokkenheid. Daarom is binnen de organisatie het cluster Klimaat en Samenleving opgericht, dat onder meer verantwoordelijk is voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Ook werkt de directie nauw samen met het NKP, dat signalen uit de samenleving ophaalt en agendeert bij de minister. De directie is verantwoordelijk voor de beleidsmatige opvolging van deze signalen. In de praktijk betekent dit echter dat de organisatie van maatschappelijke betrokkenheid grotendeels is 'ge-outsourced' naar externe platforms, waardoor de directe dialoog tussen beleidsmakers en maatschappelijke partijen onder druk komt te staan.

Deze afstand wordt extra voelbaar nu de doelen voor 2030 snel dichterbij komen, maar concrete doelen voor 2040 nog ontbreken. Hoewel het NPE wel lijnen uitzet met betrekking tot het energiesysteem, ontbreekt het aan concrete reductiedoelen per sector voor 2040. Het ontbreken van een middenlangetermijnperspectief bemoeilijkt het voeren van een strategisch gesprek met maatschappelijke actoren. Tegelijkertijd ligt het formuleren van zulke doelen momenteel niet voor de hand voor de directie Klimaat. De directie houdt zich vast aan het uitvoeren van bestaande afspraken en zet in op het versterken van draagvlak waar mogelijk. Maar in een schuivend politiek landschap is het verstevigen van het klimaatfundament zeer complex.

Handvatten om de rol klimaatfundament verstevigen op te schalen

De directie klimaat kan haar richtinggevend vermogen versterken door de rol klimaatfundament verstevigen verder in te bedden in de directie. Door gerichte aandacht voor deze rol wordt het mogelijk om consistente stappen te zetten richting een robuust perspectief op de middellange termijn. Wij reiken hiervoor de volgende handvatten aan.

1. **De maatschappelijke basis voor een Klimaatakkoord 2.0 richting 2040 verkennen**
Door met strategische partners (zoals NKP, PBL, WKR, NPE, RES'en) een verkenning naar een nieuw akkoord te organiseren, kan het brede maatschappelijke draagvlak

- geoperationaliseerd worden. Maak deze verkenning niet te groot, maar gebruik de kennis en het netwerk van de strategische partners om een beeld te vormen.
2. **Een integrerend toekomstverhaal voor klimaatbeleid formuleren**
Sectorale doelen en beleidslijnen kunnen door één gedeeld narratief worden verbonden. Door vanuit de uitgangspunten in het Klimaatplan en het NPE toe te werken naar een integraal perspectief op een klimaatneutraal Nederland. Gebruik dit als inhoudelijke basis onder de doelen voor 2040.
 3. **Voor institutionele borging en strategisch eigenaarschap zorgen**
Maak het middenlangetermijn perspectief niet afhankelijk van losse projecten of tijdelijke programma's. Benoem een kwartiermaker binnen de directie Klimaat (of breder binnen KGG) voor de voorbereiding en verankering van dit perspectief.

3.2 Systeeminnovatief vermogen

Uit onze analyse komt naar voren dat systeeminnovatief vermogen nodig is om opkomende thema's te agenderen en experimenteerruimte te creëren binnen en buiten het overheidsdomein (paradox 1), én om institutionele en maatschappelijke randvoorwaarden te scheppen voor fundamentele systeemvernieuwing (paradox 2).

Rol: Randvoorwaarden scheppen

Transities zijn per definitie onvoorspelbaar, complex en meervoudig. Ze laten zich niet van bovenaf registreren, maar kunnen wel worden beïnvloed door het scheppen van de juiste randvoorwaarden. In de transitieliteratuur bestaat brede consensus dat overheden kunnen inzetten op het creëren van de institutionele, technologische, economische en sociale voorwaarden die noodzakelijk zijn om systeeminnovaties mogelijk te maken en op te schalen (Köhler et al., 2019). Denk aan het aanleggen van fysieke infrastructuur voor elektrificatie, het vergemakkelijken van vergunningverlening, het investeren in een passend scholingsaanbod of het stimuleren van sociaal ondernemerschap.

In deze rol treedt de overheid niet zozeer op als centrale planner, maar als *enabler* van verandering. Zij beïnvloedt de richting en snelheid van transities door het creëren van ruimte — ruimte om nieuwe praktijken te laten ontstaan, om gevestigde belangen uit te dagen, en om onzekerheid te kunnen verdragen. Deze rol vraagt om visie, maar ook om beleidsdurf: het vermogen om over de grenzen van het eigen domein heen te kijken en te investeren in gedeelde structuren die transitieprocessen faciliteren.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

De directie Klimaat herkent en vervult deze rol van randvoorwaarden-schepper steeds nadrukkelijker. In het Klimaatplan 2025–2035 is expliciet gekozen om naast CO₂-reductiemaatregelen ook zogenoemde sleutelfactoren op te nemen die randvoorwaardelijk zijn om op het pad naar klimaatneutraal te komen en te blijven. Het gaat hierbij onder andere om uitvoeringscapaciteit, het omgaan met schaarste in het energiesysteem, maatschappelijke acceptatie en gedragsverandering. Daarmee wordt erkend dat transitiebeleid niet alleen een kwestie is van doelen stellen, maar ook van het creëren van de juiste condities om die doelen haalbaar te maken.

De uitdaging voor de directie Klimaat ligt in het operationaliseren van deze randvoorwaarden. Hoewel het Klimaatplan de juiste richting aangeeft, is de vertaling naar de beleidspraktijk nog volop in ontwikkeling. Ambtenaren signaleren dat het lastig is om deze randvoorwaarden structureel te

verankeren in beleidsprocessen, financieringslijnen en interdepartementale afspraken. Het vraagt om een cultuurverandering waarin randvoorwaarden niet langer als ‘ondersteunend’ worden gezien, maar als een integraal onderdeel van het strategisch klimaatbeleid.

Handvatten: vertaal randvoorwaarden van ambitie naar actie

Om systeemvernieuwing te versnellen, kan de directie Klimaat haar rol als schepper van randvoorwaarden strategischer invullen. Door gericht te investeren in condities als infrastructuur, wetgeving en uitvoeringskracht, wordt transitiebeleid robuuster, toekomstbestendiger en beter verankerd. Wij bieden hierbij handvatten om deze rol verder te versterken.

1. **Sleutelfactoren structureel in de uitvoering van het Klimaatplan verankeren**

De sleutelfactoren zoals uitvoering, maatschappelijke acceptatie en energieschaarste vormen cruciale randvoorwaarden voor een succesvolle transitie. Behandel deze niet als context, maar als volwaardige inhoudelijke pijlers van het klimaatbeleid. Ontwikkel voor elk van deze randvoorwaarden een concreet uitvoeringsspoor, met doelen, governance en budget.

2. **Intern eigenaarschap voor sleutelfactoren organiseren**

Zorg binnen de directie Klimaat voor duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden op sleutelfactoren. Benoem trekkers of kernteams die deze sleutelfactoren bewaken en verbinden met het sectorale beleid. Maak randvoorwaarden zichtbaar in planning en control, zodat ze niet verdwijnen in de uitvoering.

3. **Actief aan de beleidspraktijk werken: van plannen naar praktijk**

Randvoorwaarden ontstaan niet vanzelf — ze vragen gericht beleid. Investeer daarom in het ontwikkelen en testen van instrumenten die randvoorwaarden concreet maken, zoals nieuwe vormen van vergunningverlening, samenwerking met uitvoerders rond uitvoeringscapaciteit, of interventies gericht op gedrag en acceptatie.

Rol: Thema-agendering

Transities worden gekenmerkt door onzekerheid, onverwachte wendingen en nieuwe vraagstukken die buiten bestaande beleidskaders vallen. Voor het klimaatbeleid betekent dit dat het niet alleen moet sturen op bestaande doelen, maar ook alert en proactief moet zijn op opkomende thema's. Dit vraagt om het vermogen om strategisch nieuwe beleidsterreinen te verkennen, inhoudelijk te ontwikkelen, en deze – zodra ze voldoende tractie hebben – over te dragen aan andere directies of departementen (zie bijv. Lemke et al. 2023 of Leppänen & Lieferink, 2022).

Voorbeelden van dergelijke opkomende thema's binnen het klimaatbeleid zijn onder meer de afbouw van fossiele subsidies, koolstofverwijdering en gedragsverandering als bron van CO₂-reductie. Deze onderwerpen doorkruisen meerdere beleidsdomeinen en vragen om interdepartementale samenwerking en het vermogen om eigenaarschap te creëren rond vraagstukken die nog niet stevig belegd zijn.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

De directie Klimaat neemt in de praktijk een actieve rol op zich in het signaleren en opbouwen van nieuwe beleidsthema's. Daarbij vervult zij vaak meerdere rollen tegelijk: als ontwerper van toekomstbeelden, als facilitator van samenwerking met andere directies, en als tijdelijke eigenaar van dossiers die nog niet duidelijk zijn belegd binnen de Rijksstructuur. Thema's als koolstofverwijdering, fossiele subsidies en gedragsverandering zijn voorbeelden waarin deze rol zichtbaar is geworden (zie tekstbox 3.2).

Tekstbox 3.2 Nieuwe beleidsthema's en de rol van directie Klimaat.

Koolstofverwijdering is een onderwerp dat in korte tijd beleidsmatig is ontwikkeld en waarin de directie Klimaat zowel inhoudelijke ontwerpkracht als coördinatievermogen heeft laten zien. Er is een routekaart opgesteld, er wordt samengewerkt met directies als Strategie Energiesysteem (voor de afweging tussen permanente en tijdelijke verwijdering), en er zijn verbindingen gelegd met de CCS-agenda. De directie speelt hier verschillende rollen: zij ontwikkelt toekomstbeelden, verbindt partijen, neemt tijdelijk eigenaarschap en tracht maatschappelijke weerstand tegen bepaalde technologieën te adresseren.

Ook de afbouw van fossiele subsidies is een complex en politiek beladen thema waar de directie Klimaat een voorlopers rol heeft gespeeld. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen nationale en internationale dynamiek – Nederland loopt internationaal gezien voorop met bijvoorbeeld de oprichting van een werkgroep voor het afschaffen van fossiele subsidies, maar nationaal is het bewustzijn en draagvlak voor het afschaffen van fossiele subsidies nog beperkt. Het ontwerpproces is gevoelig: bijvoorbeeld het in één keer afschaffen van een vrijstelling kan leiden tot onwenselijke prijseffecten of schijnsubsidies. De directie werkt daarom met een stapsgewijze aanpak via sectoren (zoals de glastuinbouw), maar mist momenteel een bredere benadering die consumenten- en bedrijvenbeleid verbindt en maatschappelijk beter uitlegbaar is.

Een derde, inhoudelijk en politiek lastige opgave is gedragsverandering. Hier heeft de directie Klimaat in samenwerking met kennispartners (zoals TNO en Milieu Centraal) een set van tien zogenoemde doelgedragingen gedefinieerd, zoals kleiner wonen, minder vliegen of minder vlees eten. Deze gedragingen zijn gebaseerd op inzichten uit onder andere het IPCC, dat stelt dat gedragsverandering tot 40% CO₂-reductie kan opleveren. Toch ontbreken politieke ruimte en uitvoeringscapaciteit vaak, waardoor de directie Klimaat hierin een bescheiden, faciliterende rol heeft aangenomen. Via focusgroepen, vragen aan het Nationaal Burgerberaad Klimaat, publiekscampagnes (zoals de Klimaatweek), en samenwerking met andere departementen wordt gezocht naar bewustwording en eigenaarschap. Maar actieve regie – bijvoorbeeld via normering, beprijzing of beleidsverplichtingen – blijft uit.

Wat opvalt is dat de directie Klimaat sterk is in het opbouwen en agenderen van nieuwe thema's, maar dat het moeilijk is deze thema's over te dragen aan andere departementen. Eigenaarschap over deze thema's blijft daardoor lang binnen de directie zelf hangen. De verbindende en enthousiasmerende vaardigheden om andere partijen aan boord te krijgen zijn aanwezig, maar worden niet altijd actief ingezet om structurele verantwoordelijkheid elders te beleggen. Dit maakt de rol effectief in de opstartfase, maar kwetsbaar voor de lange termijn.

Handvatten: wees effectief als aanjager van nieuwe beleidsthema's

Om de rol als aanjager van nieuwe beleidsthema's effectief te blijven vervullen, is het belangrijk dat de directie Klimaat ruimte houdt om verkennend en agenderend te werken. Door ruimte te maken voor nieuwe beleidsthema's en bewust gebruik te maken van de aanwezige kennis blijft beleid richtinggevend en vernieuwend in plaats van volgend. Ter ondersteuning van deze ontwikkeling reiken we een aantal handvatten aan.

1. Gericht investeren in ruimte voor beleidsontwikkeling

In de huidige politieke context ligt de nadruk op uitvoering van bestaand beleid en is er weinig geld beschikbaar voor nieuwe initiatieven. Toch is het juist belangrijk om te investeren

in de verkenning van nieuwe beleidsthema's die in de opstartfase nog relatief weinig kosten, zodat ze in de startblokken staan wanneer de politieke context verandert.

2. **De verbinding tussen nationale en internationale beleidslijnen versterken**

Onderwerpen als klimaatrechtvaardigheid of beprijzing van emissies worden internationaal eerder opgepakt dan nationaal. Door systematisch kennis en signalen uit internationale netwerken terug te koppelen naar nationale beleidsontwikkeling, kan de directie Klimaat proactiever inspelen op ontwikkelingen.

3. **Activerende en verbindende vaardigheden ontwikkelen**

Nieuwe beleidsthema's landen alleen als andere directies bereid zijn deze op te pakken. Dat vereist ambtenaren die anderen kunnen meenemen in hun verhaal, bruggen kunnen slaan tussen belangen en weerstand kunnen omzetten in handelingsperspectief. Het ontwikkelen van deze competenties binnen de directie is essentieel om in de rol van 'thematische aanjager' effectief te blijven.

3.3 Legitimerend vermogen

Uit onze analyse komt naar voren dat legitimerend vermogen nodig is om maatschappelijke initiatieven te verbinden aan het beleid en daarmee structurele verandering te stimuleren (paradox 2), én om de strategische koers in het klimaatbeleid te versterken door aansluiting te vinden bij publieke waarden zoals rechtvaardigheid en andere morele principes (paradox 3).

Rol: Samenleving activeren

Maatschappelijke initiatieven kunnen een belangrijke rol spelen in het versnellen en verbreden van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving (zie bijv. Basten et al. 2015). Zo brengen ze bijvoorbeeld duurzame praktijken tot stand in buurten, sectoren en regio's, vaak met veel betrokkenheid, creativiteit en draagvlak vanuit de samenleving. Deze initiatieven dragen doorgaans niet direct bij aan substantiële emissiereducties in termen van megatonnen CO₂, maar genereren andere maatschappelijke waarden: ze stimuleren bewustwording, sociale cohesie, democratische betrokkenheid en innovatieve samenwerkingen. Daarmee vormen ze een belangrijk onderdeel van de transformatieve infrastructuur die nodig is om duurzaamheidsdoelen te realiseren.

Het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven vergt van overheden een andere houding dan traditioneel beleid voeren: een meer uitnodigende, verbindende en faciliterende rol (Bekkers et al. 2023). Het vraagt om ruimte te maken binnen beleidskaders, belemmerende regels aan te pakken, en een infrastructuur te ontwikkelen waarin deze initiatieven niet slechts 'gedoogd' worden, maar daadwerkelijk worden ondersteund en opgeschaald. Vanuit transformatieve capaciteit bezien, kunnen dergelijke initiatieven worden gezien als bronnen van systeemvernieuwing en legitimering: zij maken zichtbaar waar de weerstand in de samenleving zit, welke alternatieven mogelijk zijn, en dragen bij aan maatschappelijke inbedding van het klimaatbeleid.

Een interdepartementale verkenning naar de rol van de rijksoverheid in het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven is wenselijk. Daarbij kunnen ervaringen op gebied van financiële ondersteuning, het wegnemen van belemmerende regelgeving, en het aantrekkelijker maken van initiatief (bijvoorbeeld via matchmaking, leertrajecten of ontzorging) nader worden uitgewerkt. Door structureel aandacht te geven aan maatschappelijke initiatieven versterkt de overheid niet alleen het draagvlak voor klimaatbeleid, maar ook de maatschappelijke weerbaarheid en innovatiekracht die nodig zijn voor transitie.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

Het Nationaal Klimaatplatform (NKP) poogt in samenspel met de directie Klimaat verbinding te leggen tussen maatschappelijke initiatieven en het klimaatbeleid. Hoewel er een groeiende erkenning is van hun betekenis, ontbreekt het aan structurele ondersteuning. Vanuit de huidige beleidspraktijk worden initiatieven soms gezien als 'bijvangst' of lokale bijzonderheden, en niet als volwaardige partners in de transitieopgave.

De directie Klimaat heeft haar rol ten aanzien van maatschappelijke initiatieven nog niet vastgesteld. In de praktijk is ondersteuning ad hoc georganiseerd: afhankelijk van individuele beleidsmedewerkers, de inzet van liaisons of externe partijen zoals het NKP. Daardoor blijven veel waardevolle initiatieven onderbenut. Tegelijkertijd blijkt uit het strategische traject Galileo dat er binnen de directie Klimaat wel degelijk behoefte is om deze rol scherper te definiëren. Er is draagvlak om gericht te gaan ondersteunen, maar er is ook behoefte aan interdepartementale afstemming over wat deze rol zou moeten inhouden.

Handvatten om ondersteuning van maatschappelijke initiatieven te versterken

Om haar legitimerend vermogen te versterken, is het van belang dat de directie Klimaat maatschappelijke initiatieven zichtbaarder ondersteunt en beter positioneert binnen het interdepartementale speelveld. Dit vraagt om een actievere inzet op samenwerking met andere departementen en maatschappelijke partners, zodat bottom-up initiatieven structureel kunnen bijdragen aan klimaatbeleid. Wij reiken hiervoor de volgende handvatten aan.

1. Liaisons gebruiken als interdepartementale antenne

De directie Klimaat kan een actievere rol nemen in het agenderen van maatschappelijke initiatieven bij andere ministeries. Via het netwerk van liaisons kan zij signaleren of maatschappelijke initiatieven in sectoren zoals mobiliteit, landbouw of gebouwde omgeving voldoende aandacht krijgen. Ook kan zij andere departementen aanspreken op hun rol in het ondersteunen van deze initiatieven.

2. Kennisuitwisseling tussen departementen stimuleren

De directie Klimaat kan de kracht van maatschappelijke initiatieven vergroten door kennis en ervaringen uit andere beleidsterreinen actief te benutten. Departementen zoals BZK, OCW of VWS hebben waardevolle ervaring met initiatieven op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de zorg of stedelijke vernieuwing. Door samenwerking te zoeken en beleidsverantwoordelijkheid waar passend over te dragen, kan een gelijkwaardige en lerende aanpak ontstaan voor initiatieven binnen het klimaatdomein.

3. Versterken van externe actoren als ondersteuningspartners

De directie hoeft deze rol niet alleen te vervullen. Organisaties zoals het NKP en de VNG beschikken over netwerken en expertise om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. De directie Klimaat kan deze partijen meer mandaat, middelen en samenwerking bieden, zodat zij duurzaam initiatief uit de samenleving beter kunnen begeleiden, opschalen en verbinden aan beleidsdoelstellingen.

Rol: Moreel pleitbezorger

Sinds de toeslagenaffaire is de rol en verantwoordelijkheid van ambtenaren onderwerp van discussie binnen zowel de overheid (Pool, 2021) als in bestuurskundige literatuur (Diercks et al., 2025). Met de oprichting van het programma Dialoog en Ethiek probeert de Rijksoverheid aandacht voor morele implicaties van beleid te vergroten, zodat een situatie zoals de toeslagenaffaire zich niet herhaalt.

Deze rol van de moreel pleitbezorger kan ook binnen het klimaatbeleid van belang zijn. Wij definiëren deze rol als ambtenaren die vanuit een normatieve overtuiging handelen om het klimaatbeleid in een rechtvaardige en effectieve richting te sturen, gebaseerd op het gedachtengoed van Hysing en Olsson (2018). Deze ambtenaren beroepen zich op waarden als klimaatrechtvaardigheid, verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties of het respecteren van ecologische grenzen. Hun inzet overstijgt vaak het technisch-instrumentele beleidswerk en is gericht op het aanwakken van bewustwording over wat als ‘goed’ en ‘rechtvaardig’ klimaatbeleid geldt (Diercks et al. 2024).

Op deze manier introduceren zij een moreel perspectief in een beleidscontext waarin doorgaans wordt gestuurd op meetbare indicatoren zoals kosten-effectiviteit of megatonnen CO₂. De rol van moreel pleitbezorger is dan ook wezenlijk anders: zij legitimeert het *waarom* van beleid in plaats van enkel het *hoe*.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

Binnen de directie Klimaat wordt deze rol in zekere mate expliciet erkend, vooral bij thema's als gedragsverandering, klimaatrechtvaardigheid en maatschappelijke participatie. In beleidsstukken en interne reflecties wordt regelmatig verwezen naar morele principes, zoals het streven naar een eerlijke verdeling van lasten of het meenemen van toekomstige generaties in besluitvorming.

Toch blijft het vervullen van deze rol precair. Het expliciet inzetten van morele argumenten kan binnen beleidskringen als ‘activistisch’ of ‘subjectief’ worden gezien, wat afbreuk kan doen aan de gewenste ambtelijke neutraliteit (Diercks et al., 2025). Ambtenaren binnen de directie Klimaat navigeren dit spanningsveld door gebruik te maken van externe bronnen die morele argumenten onderbouwen met wetenschappelijke of maatschappelijke legitimiteit. Zo wordt bijvoorbeeld verwezen naar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die in haar adviezen expliciet aandacht vraagt voor klimaatrechtvaardigheid als voorwaarde voor draagvlak (WRR, 2023). Ook internationale rapporten zoals die van het IPCC en nationale kennisinstituten zoals Milieu Centraal worden ingezet om gedragsverandering moreel én rationeel te onderbouwen.

Op deze manier krijgen morele overwegingen indirect een plek in de beleidsvorming en in de advisering naar de bewindslieden. De kracht van deze aanpak is dat morele standpunten kunnen doorklinken tot in de haarvaten van de organisatie, zonder dat zij frontaal worden gepositioneerd in beleidsprocessen waar ze weerstand kunnen oproepen. Tegelijkertijd maakt dit de rol ook diffuus en kwetsbaar: de morele stem is aanwezig, maar zelden prominent.

Handvatten: Een moreel kompas hooghouden

Om legitimiteit van het klimaatbeleid te waarborgen, is het belangrijk dat de directie Klimaat ruimte blijft geven aan morele overwegingen in het beleid. Door bewust aandacht te besteden aan waarden als klimaatrechtvaardigheid, generatiesolidariteit en ecologische grenzen, wordt de basis gelegd voor systeemverandering. Ter ondersteuning van deze ontwikkeling reiken we een aantal handvatten aan.

1. **Afwijkende perspectieven uitnodigen om bestaande denkkaders te bevragen**
Interne reflectie op de morele implicaties van beleidskeuzes en de denkkaders waaruit deze ontstaan kan worden gestimuleerd. Bijvoorbeeld door met enige regelmaat (bijvoorbeeld op directiedagen) externe perspectieven binnen te halen – denk aan activisten, kunstenaars of ethici – die kunnen helpen om bestaande denkkaders te bevragen en te verrijken.
2. **In informele netwerken investeren**

Door mee te bouwen aan netwerken binnen de overheid waarin morele overwegingen openlijk besproken kunnen worden, zoals bijvoorbeeld het programma dialoog en ethiek of het duurzaamheid interdepartementaal platform (DIP). Zoek verbinding met maatschappelijke initiatieven, kennisinstituten en interdepartementale collega's die vanuit soortgelijke waarden werken.

3. **Diversiteit in motivatie en profiel aanmoedigen**

Door in de directie voor een balans tussen normatief reflectieve en procedureel deskundige ambtenaren aan te moedigen kan beleid robuust én betekenisvol gemaakt worden. Het zichtbaar waarderen van normatieve betrokkenheid draagt bij aan een cultuur waarin morele pleitbezorging veilig en effectief kan plaatsvinden.

3.4 Adaptief vermogen

Uit onze analyse komt naar voren dat adaptief vermogen nodig is om klimaatbeleid actief te verbinden met andere beleidsdomeinen (paradox 1), én om via bredere en lerende monitoring inzicht te krijgen in systeemverandering en de voortgang daarvan in een dynamische politieke en maatschappelijke context (paradox 3).

Rol: Monitor van systeemtransformatie

Traditioneel is monitoring binnen het klimaatbeleid sterk gericht op het kwantificeren van CO₂-reductie: tonnen tellen, doorrekening van maatregelen, en beoordeling van kosteneffectiviteit. Deze informatie is cruciaal voor de jaarlijkse besluitvorming, de Klimaatnota en de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Tegelijkertijd groeit het besef dat zulke outputgerichte monitoring onvolledige zicht geeft op *systeemveranderingen* die essentieel zijn voor het bereiken van klimaatneutraliteit.

Sleutelfactoren zoals netcapaciteit, innovatievermogen, maatschappelijke acceptatie, beschikbaarheid van vakmensen en governance-structuren – bepalen in hoge mate of klimaatbeleid daadwerkelijk kan landen. Zonder zicht op deze randvoorwaarden dreigt het beleid in een 'optimalisatielogica' te blijven hangen: sturen op bekende knoppen binnen het bestaande systeem, zonder te zien of de onderliggende structuren die systeemverandering juist mogelijk of onmogelijk maken. Monitoring van deze factoren is daarom geen 'bijzaak', maar een voorwaarde voor strategisch klimaatbeleid.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

Binnen de directie Klimaat wordt monitoring vooral benut als onderbouwing van besluitvorming en als input voor het jaarlijks bijstellen van het beleid. Toch erkent de directie Klimaat steeds nadrukkelijker het belang van monitoring van randvoorwaarden voor systeemverandering in het klimaatbeleid. In de afgelopen jaren zijn meerdere initiatieven gestart – zoals het dashboard Klimaatbeleid, de inzet op lerende evaluatie, en het ontwikkelen van focusgroepen rond sectoroverstijgende thema's – waarin getracht wordt meer zicht te krijgen op onderliggende randvoorwaarden en transformatiedynamiek. Deze initiatieven zijn een aanvulling op de KEV, die niet in beeld brengt hoe sectordoelen zich tot systeemverandering verhouden, of hoe randvoorwaarden de uitvoering beïnvloeden.

Er ontbreekt vooralsnog een structuur waarmee systematisch de voortgang op randvoorwaarden en systeemveranderingen inzichtelijk kan worden gemaakt. Bovendien worden deze inspanningen

vaak uitgevoerd naast het reguliere werk en zijn ze sterk afhankelijk van de motivatie van individuele medewerkers, zonder structurele borging in de organisatie(cultuur).

Er is behoefte aan een cultuur waarin monitoring niet wordt gezien als extra belasting, maar als strategisch leerinstrument, zodat kennis van beleid – dus het leren van de praktijk – sterker verankerd raakt in het beleidsproces. Alleen dan kunnen systeeminzichten daadwerkelijk bijdragen aan het richting geven, bijsturen én vernieuwen van het klimaatbeleid.

Handvatten: Monitoring als strategisch leervermogen ontwikkelen

Om richting te geven aan systeemverandering, is het van belang dat de directie Klimaat monitoring inzet als strategisch leerinstrument. Door zicht te houden op onderliggende randvoorwaarden kan beleid gerichter worden bijgestuurd en versterkt. Wij geven hiervoor de volgende handvatten mee.

1. **Een aanvullend monitoringskader voor randvoorwaarden ontwikkelen**

Het huidige monitoringsinstrumentarium kan worden uitgebreid met zicht op cruciale randvoorwaarden, zoals vergunningverlening, infrastructuur, arbeidsmarkt en sociale draagkracht. Door bij bestaande kennis (bijv. Monitor RES, KEV, Dashboard Klimaatbeleid) aan te sluiten en toe te werken naar een geïntegreerd monitoringskader waarin emissies naast randvoorwaarden komen te staan kan leervermogen worden vergroot.

2. **Reflectie en leren via monitoring stimuleren**

Door voort te bouwen op bestaande instrumenten zoals lerende evaluaties, het dashboard Klimaatbeleid en de KEV, en een reflexief monitoringskader te ontwikkelen dat kwantitatieve indicatoren (bijv. netcapaciteit) combineert met kwalitatieve leerpunten (bijv. governance, rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid) kan gericht worden geleerd. Zet hierbij in op het aanjagen van leren en reflectie binnen de organisatie.

3. **Samenwerking tussen beleid en kennisinstellingen versterken**

Wanneer kennisinstellingen structureel worden betrokken bij het identificeren en volgen van randvoorwaarden krijgt een gedeelde kennisbasis beter vorm. Bijvoorbeeld door in te zetten op langlopende samenwerkingen en gezamenlijke leeragenda's, zodat monitoring niet reactief, maar anticiperend wordt ingezet.

Rol: Klimaatoverstijgend werken

Een effectieve transitie vergt meer dan het uitvoeren van een eigen beleidsopdracht; het vraagt om het vermogen om over de grenzen van het eigen domein heen te kijken. Voor beleidsambtenaren betekent dit dat zij voortdurend moeten verkennen waar andere departementen mee bezig zijn, welke politieke prioriteiten spelen, en waar kansen liggen om klimaatbeleid aan andere agenda's te verbinden. Deze rol — hier aangeduid als klimaatoverstijgend werken — is cruciaal voor het vinden van wederzijdse belangen, het creëren van beleidscoherentie en het versterken van draagvlak voor klimaatmaatregelen.

In deze rol combineren ambtenaren sensitiviteit voor de bestuurlijke en politieke context met strategisch vermogen om cross-sectorale allianties te bouwen. Het gaat om het tijdig signaleren van beleidsinitiatieven die raken aan klimaatdoelen, maar ook om het aanhaken bij dominante maatschappelijke zorgen zoals betaalbaarheid, woningbouw of concurrentiekracht van de industrie. Door vanuit klimaatbeleid bij te dragen aan die opgaven, ontstaat ruimte om duurzame keuzes mee te laten liften met andere beleidsbewegingen.

Hoe gaat de directie Klimaat hiermee om?

Binnen de directie Klimaat wordt de rol van ‘over de hekjes kijken’ actief ingevuld, zowel via sector-liaisons als via dossierhouders. In gesprekken met andere departementen wordt bewust gezocht naar gedeelde doelen – zoals gezonde woningen, schone mobiliteit of sterke industrie – om vanuit dat gezamenlijke toekomstbeeld samenwerking te stimuleren. De kunst is om klimaatbeleid niet als ‘extra opgave’ te positioneren, maar als versterking van wat andere departementen toch al willen bereiken.

Tegelijkertijd vereist deze rol strategisch schakelen. Omdat de directie Klimaat relatief weinig uitvoeringsmacht heeft, draait effectiviteit om het bouwen van relaties, vertrouwen en het vermogen om anderen mee te nemen. Dat vraagt om enthousiasme, politieke sensitiviteit én een goed begrip van de agenda’s van andere bewindspersonen.

In de praktijk blijkt dat het verbinden van agenda’s niet vanzelf gaat. Klimaatbeleid moet zich verbinden aan urgente thema’s zoals betaalbaarheid of energiezekerheid. Door andere belangen centraal te stellen en tegelijkertijd klimaatdoelen mee te nemen, kan de directie Klimaat haar impact vergroten in een complex en veranderlijk politiek krachtenveld.

Handvatten: versterk het interdepartementaal strategisch vermogen

Om haar impact te vergroten, is het belangrijk dat de directie Klimaat klimaatbeleid actief verbindt aan bredere maatschappelijke en politieke opgaven. Door strategisch over de grenzen van het eigen domein heen te kijken, ontstaan nieuwe kansen voor samenwerking, draagvlak en gedeeld eigenaarschap. Wij geven hiervoor de volgende handvatten mee.

- 1. Verbinding maken met opgaven van buiten naar binnen**
Breng actief in kaart welke urgente maatschappelijke vraagstukken – zoals woningnood, regionale ongelijkheid of innovatiekracht – kansen bieden om klimaatbeleid mee te laten liften. Gebruik deze opgaven als ingang voor samenwerking en agendeer klimaatbeleid als versterking van gedeelde ambities.
- 2. Vaardigheden ontwikkelen voor relationeel en strategisch opereren**
Het effectief over de hekjes kijken vereist andere competenties dan klassieke beleidsontwikkeling. Hierbij zijn sensitiviteit voor bestuurlijke verhoudingen, het kunnen bouwen van vertrouwen, en het formuleren van gezamenlijke win-win-narratieven belangrijk. Training, intervisie of peer learning kunnen hier ondersteunend aan zijn.
- 3. Een gezamenlijke taal voor transitie ontwikkelen**
Investeer in het ontwikkelen van een gedeeld begrippenkader dat klimaatdoelen verbindt aan bredere beleidsagenda’s. Denk aan begrippen als brede welvaart, veerkracht of leefomgeving. Een gedeelde taal maakt het makkelijker om wederzijdse belangen te herkennen en gezamenlijke doelen te formuleren. Positioneer klimaatbeleid expliciet in bredere opgaven

3.5 Overzicht van rollen

In de voorgaande paragrafen zijn de verschillende rollen en handvatten om eerste stappen te zetten richting versterken van die rollen uitgewerkt. Tabel 3.2 biedt een overzicht van de relatie tussen verschillende transformatieve vermogens, rollen, en handvatten. De relatie tussen de verschillende rollen en vermogens zijn in Figuur 3.1 visueel weergegeven in het Vliegwiel voor Transformerend Vermogen dat ontwikkeld is in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid.

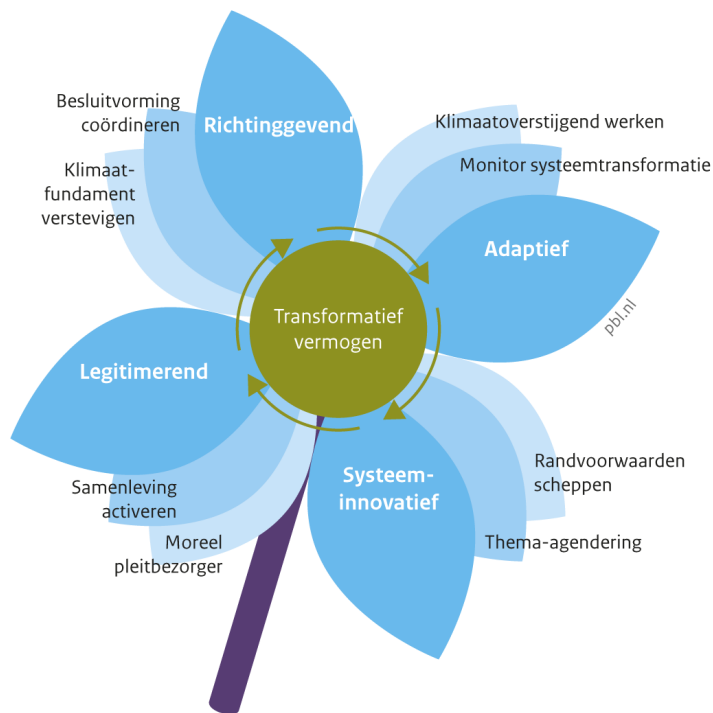
Tabel 3.2.

Rollen om de transformatieve capaciteit van de directie Klimaat te vergroten en bijbehorende eerste stappen (handvatten) waarmee deze rollen kunnen worden versterkt.

	Rol	Handvatten
Richtinggevend	Besluitvorming coördineren	1. Één gedeeld klimaat- en energienarratief binnen KGG ontwikkelen 2. De beoordelingscriteria voor maatregelen uit het Klimaatfonds verbreden 3. Een interne structuur voor inhoudelijke input vanuit de organisatie ontwikkelen
	Klimaatfundament verstevigen	4. De maatschappelijke basis voor een Klimaatakkoord 2.0 richting 2040 verkennen 5. Een integrerend toekomstverhaal voor klimaatbeleid formuleren 6. Institutionele borging en strategisch eigenaarschap verzorgen
Systeem innovatief	Randvoorwaarden scheppen	7. Sleutelfactoren structureel in de uitvoering van het Klimaatplan verankeren 8. Intern eigenaarschap voor sleutelfactoren organiseren 9. Actief aan de beleidspraktijk werken: van plannen naar praktijk
	Thema-agendering	10. Gericht investeren in ruimte voor beleidsontwikkeling 11. De verbinding tussen nationale en internationale beleidslijnen versterken 12. Activerende en verbindende vaardigheden ontwikkelen
Legitimerend	Samenleving activeren	13. Liaisons gebruiken als interdepartementale aanjager 14. Kennisuitwisseling tussen departementen stimuleren 15. Versterken van externe actoren als ondersteuningspartners
	Moreel pleitbezorger	16. Afwijkende perspectieven uitnodigen om bestaande denk-kaders te bevragen 17. In informele netwerken investeren 18. Diversiteit in motivatie en profiel aanmoedigen
Adaptief	Monitor systeemtransformatie	19. Een aanvullend monitoringskader voor randvoorwaarden ontwikkelen 20. Reflectie en leren via monitoring stimuleren 21. Samenwerking tussen beleid en kennisinstituten versterken
	Klimaatoverstijgend werken	22. Verbinding maken met opgaven van buiten naar binnen 23. Vaardigheden ontwikkelen voor relationeel en strategisch opereren 24. Een gezamenlijke taal voor transities ontwikkelen

Figuur 3.1

Rollen om de transformatieve vermogens van de directie Klimaat te versterken



Vervolgstappen

Deze casusnotitie is onderdeel van het bredere onderzoek van PBL en VU naar “Leren voor Verandering”. In dit onderzoek (2024-2025) verkennen we vier verschillende casestudies naar transitiegericht beleid. Deze casusstudie maakt hier onderdeel van uit. Daarnaast doen we onderzoek naar cases op het gebied van stedelijke innovatie, circulaire economie en het landelijk gebied.

We integreren en synthetiseren de inzichten van de verschillende cases, zowel wetenschappelijk als in een beleidsadvies. De uitkomsten worden in 2025 gepresenteerd op een symposium, waarbij we het brede netwerk van (beleids)professionals uitnodigen om samen na te denken over hoe we de beweging naar experimenteel en vernieuwend beleid voor transformatie-opgaven groter kunnen maken.

Referenties

- Basten, F., Heideveld, A., Logghe, K., & Verhagen, M. (2015). Quick scan: Aard, omvang en impact van maatschappelijk initiatief. In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bekkers, R., Schuyt, T., & Suijs, J. (2023). Burgercollectieven in Nederland: Een conceptuele en empirische verkenning. Centrum voor Filantropische Studies, Vrije Universiteit Amsterdam. Beschikbaar via: <https://osf.io/y7wgc/>
- Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R. T., Pallesen, T., Somavilla Croxatto, L., Kugelberg, S., & Larsen, H. (2024). The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53, 100904. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100904>
- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2024). Civil servant tactics for realizing transition tasks understanding the microdynamics of transformative government. *Public Administration*, 102(2), 500-518.
- Braams, R.B. (2023) Magazine Transformatieve Overheid. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/19/proefschrift-de-transformatieve-overheid>
- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2022). Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks. *Science and Public Policy*, 49(6), 905-914.
- Diercks, G., Braams, R., Taanman, M., & Joosse-Bil, H. (2025). Ambtelijk activisme: Duiding, legitiemer en agenda voor de toekomst. *Bestuurswetenschappen*, 79(1), 6-32. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942025079001002>
- Diercks, G., Notermans, I., & Loorbach, D. (2024). Bij Amsterdam Maakt Ruimte is de transformatieve ambtenaar aan zet. DRIFT – Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Erisman, J. W., de Coninck, H. C., Akerboom, S., Blok, K., Haasnoot, M., Mulder, M., Peters, W., Pot, W., Steg, L., & Taebi, B. (2023). Met iedereen de transitie in: Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaat Raad.
- Expertteam Energiesysteem 2050 (2023, april). Energie door perspectief: Rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-79f8093ac883c0413d412e2b9b1d092c1cdc7338/pdf>
- Grin, J. (2020). 'Doing' system innovations from within the heart of the regime. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 682-694. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1776099>
- Hysing, E., & Olsson, J. (2018). Green inside activism for sustainable development: Political agency and institutional change. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-56723-5>
- Johnson, B. (1992). Polarity management: Identifying and managing unsolvable problems. HRD Press, Verenigde Staten.
- Kishna, M., Vandenbussche, L., Boonstra, H.A., Verwoerd, L. (2024). Hoofdboodschappen uit de casus sturen op randvoorwaarden in transitie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/lekb/publicaties-en-presentaties>
- Kok, K.P.W., Kunseler, E., & Verwoerd, L. (under revision). Navigating paradoxes in 'doing' transition policy: aligning institutional logics.

- Kok, K. P., de Hoop, E., Sengers, F., Broerse, J. E., Regeer, B. J., & Loeber, A. M. (2022). Governing translocal experimentation in multi-sited transition programs: Dynamics and challenges. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43, 393–407.
- Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., Alkemade, F., Avelino, F., Bergek, A., Boons, F., Fünfschilling, L., Hess, D., Holtz, G., Hyysalo, S., Jenkins, K., Kivimaa, P., Martiskainen, M., McMeekin, A., Mühlemeier, M. S., ... Wells, P. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 1–32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- Kunseler, E. M., Verwoerd, L., Vandenbussche, L., Boonstra, H., Swinkels, S., & Van Der Hel, S. (2024). *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: Eindrapport van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaatbeleid-richten-op-maatschappelijke-transformatie>
- Kunseler, E.M., Loeber, A., Verwoerd, L., & Klaassen, P. (2023). Aan de slag met transformerend klimaatbeleid: Eerste bevindingen uit de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/publicaties/aan-de-slag-met-transformerend-klimaatbeleid>
- Lemke, N., Trein, P., & Varone, F. (2023). Agenda-setting in nascent policy subsystems: Issue and instrument priorities across venues. *Policy Sciences*, 56(4), 633–655. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09514-5>
- Leppänen, T., & Liefferink, D. (2022). Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund. *European Policy Analysis*, 8(1), 51–67. <https://doi.org/10.1002/epa2.1136>
- Menkveld, M., Mulder, P., den Nijs, S., Taminiau, F., & Heikens, I. (2025, februari 14). Reflectie sociaaleconomische gevolgen voorstellen Klimaatfonds MJP 2026 (TNO 2025 R10366). Den Haag: TNO.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024, juni). Kabinetsreactie evaluatieonderzoek en overzicht klimaatbeleid. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/e8cc094b-421b-429d-8f84-9eff6675c787/file>
- Ministerie van Klimaat en Groene Groei. (2025). *Klimaatplan 2025–2035 – Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/14/minvkgg-klimaatplan-2025-2035> .
- Nabielek, P., Verwoerd, L., vandenbussche, L., Loeber, A. M. C., Boonstra, H., & Klaassen, P. (2023). Working Paper: ‘An Evaluation Framework for the Transformative Capacity of Dutch Climate Policy’ (Text No. 5013). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/en/publicaties/working-paper-an-evaluation-framework-for-the-transformative-capacity-of-dutch-climate-policy>
- Pool, E. (2021). *Macht en moed: Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Qi, H., & Ran, B. (2024). Paradoxes in collaborative governance. *Public Management Review*, 26(10), 2728–2753. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2196290>
- Smith, A., & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41(6), 1025–1036. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.12.012>
- Spijkers, O., & Oosterhuis, S. (2020). The Dutch Response to Climate Change: Evaluating the Netherlands’ Climate Act and Associated Issues of Importance. In: T. L. Muinzer (Ed.), *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate*

Legislation (1 ed., pp. 175-198). (Global Energy Law and Policy). Hart Publishing.

<https://doi.org/10.5040/9781509941742.ch-008>

Van Schie, M. & Huitzing, H., (2022). Bijdragen aan de kwaliteit van politiek-bestuurlijke afwegingen in tijden van transitie: Achtergrondnotitie over de betekenis van veranderde relatie centraal-decentraal en veranderende opgaven voor PBL-werk. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten (WRR-rapport nr. 106). Den Haag: WRR. Beschikbaar via: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/12/13/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid>

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksaanpak.

Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek is opgezet als een exploratieve en praktijkgerichte casusstudie, gericht op het verkrijgen van diepgaand inzicht in de ontwikkeling van transformatieve capaciteit. De onderzoeksaanpak volgt een kwalitatieve, interpretatieve benadering, waarin het begrijpen van de context en de ervaring van betrokkenen centraal staat.

Een exploratieve casusstudie is een empirisch onderzoek dat beoogt een bepaald fenomeen – in ons geval, de omgang met paradoxen in het werken aan transformatie bij de Rijksoverheid – in de praktijk te bestuderen. Dit is een relevante benadering wanneer de scheidslijnen tussen het fenomeen en de context niet duidelijk te onderscheiden zijn. Het doel is om diepgaand begrip te ontwikkelen van de praktijk en zoveel mogelijk diversiteit in beeld te brengen rondom kenmerken, uitdagingen (paradoxen) en praktijken. Het doel is niet om tot een oordeelsvorming te komen, bijvoorbeeld over de mate van transformatiegerichtheid van beleid.

In het project Leren voor Verandering voeren we vier casusstudies uit. Het uitvoeren van meerdere cases dient ter vergroting van de diversiteit die we in beeld kunnen brengen en het identificeren van patronen tussen verschillende praktijken van transformatiegericht beleid.

Deze casus van de Directie Klimaat is om de volgende drie redenen geselecteerd:

- De al uitgevoerde lerende evaluatie van het klimaatbeleid heeft een solide basis gelegd voor onderzoek naar de ontwikkeling van transformerend vermogen in dit beleidsveld.
- De coördinerende positie van de directie binnen het nationale klimaatbeleid en hun expliciete inzet op ontwikkeling van transformatieve capaciteit maakt het mogelijk om in te zoomen op de beleidspraktijk.
- De vormgeving van een strategisch traject bij directie Klimaat genaamd Galileo, biedt een ideale context voor actieonderzoek naar de doorontwikkeling van transformatieve capaciteit.

De dataverzameling en analyse bestond uit drie fases. Een verkennende fase waarin we de onderzoeksvraag en meest relevante paradoxen vaststelden op basis van het overzicht van paradoxen uit de scopingfase van het project Leren voor Verandering (Kok et al., onder revisie), de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (Kunseler et al. 2024) en op basis van helikopterinterviews. Vervolgens een verdiepende fase, waarin we aan de hand van de geselecteerde paradoxen en een raamwerk voor transformatieve capaciteit (geïnspireerd op Borrás et al., 2024; Nabielek et al. 2023), diepgaande interviews hebben afgenomen en een directie brede bijeenkomst hebben ontworpen als onderdeel van het actieonderzoek. Gevolgd door een actiegerichte fase, waarin we reflecteerden op de data vanuit dit raamwerk en specifieke rollen hebben geïdentificeerd waar de directie Klimaat op zou kunnen inzetten voor effectievere omgang met de onderzochte paradoxen om haar transformatieve capaciteit te vergroten.

Dataverzameling en -analyse

Voor dit casusonderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Primaire data zijn verzameld via actieonderzoek en interviews. Secundaire bronnen zijn de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid en enkele beleidsdocumenten en adviezen, die ingaan op de transformatiegerichtheid van het klimaatbeleid. Via triangulatie zijn inzichten uit deze databronnen benut om te komen tot een robuuste analyse van de ontwikkeling van transformatieve capaciteit bij directie Klimaat.

Actieonderzoek

Vanuit het onderzoeksteam nam een van de onderzoekers actief deel aan een werkgroep binnen het Galileo traject.

Deze *embedded* positie bood ons een unieke mogelijkheid om inzichten te verkrijgen in de wijze waarop de directie Klimaat haar strategische ambities expliciteert, tegen welke spanningen zij aanloopt en hoe zij haar rol in het klimaatbeleid verder vormgeeft. De rol als actieonderzoeker was als volgt ingericht:

- De actieonderzoeker nam deel aan de tweewekelijkse voortgangsoverleggen
- De actieonderzoeker was medeontwerper van twee directie brede sessies
 - o In sessie 1 begeleidde hij een deelsessie over sectoroverstijgende thema's, die zich richtte op de vraag hoe de directie Klimaat impact creëert op deze thema's
 - o In sessie 2 heeft hij een deelsessie ontworpen over transformatief vermogen. Het denkraam was geïnspireerd op het werk van Borrás et al. (2024) en Nabielek et al. (2023). De actieonderzoeker schreef mee aan het eindadvies van het Galileo traject.

Het actieonderzoek bood bovendien de gelegenheid om tijdens voortgangsoverleggen in het Galileo traject onze (voorlopige) observaties en inzichten voor te leggen en verrijken in gesprek met medewerkers van de directie Klimaatbeleid.

De data die zijn verzameld via het actieonderzoek – voortgangsverslagen, notities van overleggen, observaties tijdens co-creatie sessies (mede-ontwerp van directie brede sessies) en bijdragen aan het eindadvies van Galileo – zijn op een iteratieve en reflexieve manier geanalyseerd. Deze analyse vond parallel aan de interventies plaats, waarbij de ingebedde onderzoeker continu observaties en inzichten verzamelde en interpreteerde. De rol van de onderzoeker als deelnemer maakte directe toegang tot en begrip van de dynamieken, discussies en besluitvormingsprocessen binnen het Galileo-traject mogelijk. In de verkennende fase heeft het actieonderzoek bijgedragen aan het identificeren van relevante paradoxen

De analyse richtte zich op het identificeren van terugkerende patronen, spanningen en strategieën die de Directie Klimaat ervaart. Specifiek hebben we geanalyseerd:

- Hoe de directie haar strategische ambities definieerde en articuleerde binnen het Galileo-traject.
- Welke uitdagingen en paradoxen zich voordeden in de praktijk van het werken aan transformatie, en hoe hierop werd gereageerd.
- Hoe de ambitie in het licht van de uitdagingen is doorvertaald naar concrete actiepunten.

De opgedane inzichten werden continu getoetst en verrijkt in de opeenvolgende sessies van het Galileo-traject door deze voor te leggen aan medewerkers van de Directie Klimaat. Dit cyclische proces van actie en reflectie versterkte de validiteit van de observaties en bevorderde een dieper begrip van de ontwikkeling van transformatief vermogen in de praktijk. De data uit het

actieonderzoek vormden de contextuele ruggengraat voor de interpretatie van de interviewdata in de verdiepfingsfase en droegen bij aan de formulering van de concrete handvatten in de actiegerichtte fase.

Interviews

Daarnaast hebben we in totaal 16 semigestructureerde interviews afgenomen met betrokkenen van zowel binnen (10) - als buiten (6) directie Klimaat (waaronder vertegenwoordigers van andere ministeries, kennisinstellingen en maatschappelijke platforms). De gesprekken vonden plaats in de periode oktober 2024 tot februari 2025. Er is gestreefd naar een diverse steekproef qua functie, rol en invalshoek. De eerste interviews zijn ingericht als helikopterinterviews om inzicht te krijgen in de meest voorkomende en relevante paradoxen waar de directie klimaat zich toe te verhouden heeft. Vervolgens zijn de geselecteerde paradoxen in verdiepende interviews verder uitgewerkt. In de interviews hebben we de betrokkenen de geïdentificeerde paradoxen voorgelegd, en hen bevraagd naar de onderliggende oorzaken, de mogelijke risico's van bepaalde keuzes, waar volgens hen het zwaartepunt in de aanpak ligt, en welke strategieën zij hanteren of overwegen om met deze spanningen om te gaan.

Secundaire bronnen waaronder de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid en publicaties over de toekomst van het klimaatbeleid, waaronder het Klimaatplan en WKR-adviezen, hebben we gebruikt om de inzichten uit de interviews en het actieonderzoek te toetsen. Zo konden we het werken aan transformatieve capaciteit bij de directie Klimaat duiden in het licht van de bredere zoektocht naar hoe het klimaatbeleid te richten op de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving.

De interviewdata hebben we geanalyseerd volgens een getrapte aanpak. In de eerste analysestap hebben we redenen, risico's en inspanningen voor het omgaan met de geïdentificeerde paradoxen in kaart gebracht. Voor het ontrafelen van paradoxen hebben we een aanpak uit polarity management gebruikt. In polarity management worden twee polen onderscheiden en met elkaar verbonden in een lemniscaat. Het doorlopen van de lemniscaat helpt om te deconstrueren wat de redenen en risico's van elke pool zijn en hoe die elkaar oproepen (Johnson, 1992). Voor beide uitersten van de paradox zijn argumenten voor en tegen te maken. Het weergeven van de paradox in een lemniscaat helpt bij het concretiseren van die argumenten, en kan inzichtelijk maken wat de verschillende opties zijn voor het balanceren van de paradox. Het laat zien hoe verschillende elementen van de paradox als een soort oneindig pad bewandeld kunnen worden. De lemniscaat kan worden gebruikt als een reflexieve tool die in staat stelt tot nadenken over strategieën voor het navigeren van paradoxen.

In de tweede stap van onze analyse hebben we de inspanningen om met paradoxen om te gaan systematisch in kaart gebracht aan de hand van een theoretisch raamwerk van rollen, middelen en vaardigheden om transformatief vermogen te ontwikkelen (Borrás et al., 2024). De interviewdata is daarbij inductief op deze thema's gecodeerd, wat heeft geleid tot een totaal van 139 codes. De meeste codes hadden betrekking op de rollen die beleidsmakers in de praktijk vervullen; daarnaast zijn er twee overkoepelende open codes gebruikt voor respectievelijk middelen en vaardigheden die met deze rollen samenhangen.

De geïdentificeerde rollen zijn vervolgens gegroepeerd onder vier typen transformatief vermogen: richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend (Nabielek et al. 2023). Twintig codes konden niet eenduidig worden gekoppeld aan één van deze vermogens en zijn daarom als 'niet-

transformatief' geclassificeerd. Voor elk van de vier vermogens zijn de vijf meest gecodeerde rollen geselecteerd als uitgangspunt voor de verdere analyse.

Op basis hiervan zijn transformatieve rollen afgeleid: rollen die beleidsmakers kunnen helpen om effectief met de gesignaleerde paradoxen om te gaan én het transformatief vermogen van de directie Klimaat te versterken. Voor elke van deze rollen is vervolgens geanalyseerd welke middelen en vaardigheden essentieel zijn voor de ontwikkeling en succesvolle inzet ervan. Tot slot zijn er in de actiegerichte fase per rol drie concrete handvatten geformuleerd, bedoeld als eerste stap voor verdere versterking van het transformatief vermogen binnen de beleidspraktijk.

Kwaliteitsborging

De actieonderzoeker heeft toestemming vanuit Directie Klimaat om de inzichten uit het Galileo traject te gebruiken voor zowel deze publicatie als voor een wetenschappelijke publicatie. Dit onderzoek is gereviewed door experts ('peers') en door ervaringsdeskundigen ('extended peers'). Peer review heeft plaatsgevonden via een schriftelijke feedbackronde op een eerdere versie van deze notitie door collega's binnen het project Leren voor Verandering die zich bezighielden met andere cases, en door twee onderzoekers zonder directe betrokkenheid bij het project. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten, theoretische benadering en methodiek regelmatig besproken binnen het Leren voor Verandering-projectteam. Extended peer review heeft plaatsgevonden via schriftelijke feedback op een eerdere versie van de casusnotitie door medewerkers van directie Klimaat (KGG). In mei 2025 is een focusgroep georganiseerd met medewerkers van het Galileo traject, wat ons de gelegenheid bood om onze bevindingen te toetsen en onze signalen aan te scherpen.