

Onderzoekopzet syntheseonderzoek klimaat(mitigatie)beleid

Inleiding

In 2024 moet een nieuw Klimaatplan worden gemaakt. Hiervoor wordt reeds een lerende evaluatie klimaatbeleid uitgevoerd door PBL en wordt strategisch advies gegeven door de Wetenschappelijke Klimaatraad gericht op het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Complementair aan de reeds lopende trajecten willen we een syntheseonderzoek uitvoeren dat er specifiek op is gericht om in voorbereiding op het Klimaatplan i) een actuele en gevalideerde weergave van de beleidstheorie van het huidige klimaat(mitigatie)beleid te geven, en ii) inzicht te geven in de kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaat(mitigatie)beleid gericht op het doel van 2030.

Dit syntheseonderzoek richt zich op de (sector)doelstellingen en concrete beleidsresultaten zoals geformuleerd in het Klimaatplan 2019 (gebaseerd op het Klimaatakkoord), gericht op 49% CO₂-reductie in 2030, het aanvullend Beleidsprogramma Klimaat dat in juni 2022 is gelanceerd en nieuw beleid (volgend uit IBO-traject en voorjaarsbesluitvorming). Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag of de beleidsmix van instrumenten de goede stimulansen geeft en of er op onderdelen sprake is van onvoldoende en/of conflicterend beleid.,

Dit syntheseonderzoek sluit aan bij het advies van de Expertcommissie Evaluatiemethoden om meer inzicht te geven in de werking van het huidige klimaatbeleid en of we op de goede weg zijn om de gestelde doelen te halen (zie hierover later meer). In deze onderzoekopzet wordt een voorstel gedaan voor een dergelijk syntheseonderzoek.

Doel van de doorlichting

Constructie beleidstheorie

Het syntheseonderzoek construeert de beleidstheorie van het klimaatbeleid en maakt dit visueel inzichtelijk (via illustraties). Een belangrijk onderdeel van de evaluatie van het klimaatbeleid is de monitor van het klimaatbeleid. In het kader van de monitor is er een beleidstheorie opgesteld per sector op basis van het Klimaatakkoord. Ook zijn in het Dashboard sectoroverstijgende thema's zoals Arbeidsmarkt & Scholing, Verduurzaming Rijksbedrijfsvoering en het Energiesysteem opgenomen. Doel van dit syntheseonderzoek is het nader formuleren van de aannames in de beleidstheorie van het klimaatbeleid in het geheel en het toetsen van de aannames in deze beleidstheorie. Het is er op gericht meer inzicht te krijgen in de beleidsmix en samenhang van de instrumenten. Daarnaast is het ook van belang om na te gaan welke externe ontwikkelingen (zoals bv. de oorlog van de Oekraïne) er zijn geweest die invloed hebben op de klimaat- en energietransitie. Het onderzoek moet ook een actuele weergave bevatten van de beleidstheorie die als basis kan dienen van de monitoring en de evaluatie na 2024.

Inzicht in doelmatigheid/doeltreffendheid

Het syntheseonderzoek (o.a. door de toetsing van de beleidstheorie) geeft inzicht in de (kennis over de) doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige beleidsinzet die gericht is op het behalen van het doel in 2030 zoals geformuleerd in het Klimaatplan.¹ Het is daarmee aanvullend op de lerende

¹ Het Klimaatplan is grotendeels gebaseerd op de afspraken in het Klimaatakkoord maar is in 2022 aangevuld met het nieuwe beleidsprogramma dat gebaseerd is op het coalitieakkoord van het huidige kabinet, en zal met de Voorjaarsnota 2023 verder aangevuld worden.

evaluatie klimaatbeleid dat zich richt op het transformerend vermogen van het klimaatbeleid gericht op klimaatneutraliteit in 2050.²

Er wordt in dit syntheseonderzoek geen effectonderzoek uitgevoerd om de causale relatie tussen het beleid en het doel te bewijzen, maar nagegaan wordt of de veronderstelde relatie tussen het instrument en het doel plausibel is op basis van deskresearch/literatuuronderzoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van reeds uitgevoerde ex post (instrumenten)evaluaties naar doelmatigheid en doeltreffendheid (deze zijn al geïnterpreteerd³), ex post evaluaties van sectoren en sectoroverstijgende thema's (zoals het Programma Aardgasvrije Wijken), monitors, de KEV van PBL, andere analyses en onderzoeken van PBL, het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) ten behoeve van de Voorjaarsnota 2023 en (overig) wetenschappelijke onderzoek. Ten aanzien van de beleidsinstrumenten wordt gevraagd dit in samenhang te brengen met de beschikbare budgetten per instrument. Het syntheseonderzoek zal ook inzichtelijk maken welke aannames nog niet getoetst zijn, en geeft daarmee inzicht op de nog openstaande beleids- en kennisvragen (bv. door *evidence gap mapping*). Voor het nieuwe beleid (volgend uit IBO-traject en voorjaarsbesluitvorming) is vanzelfsprekend nog geen evaluatie uitgevoerd, maar kan worden meegenomen voor duiding bij lessen uit eerdere instrumentevaluaties en voor de vormgeving van de beleidstheorie.

Dit syntheseonderzoek geeft uitvoering aan het advies van de Expertcommissie Evaluatiemethoden om de werkbare afbakening van sectoren nader te onderzoeken en na te gaan of er na verloop van tijd verbeteringen ontstaan.⁴ Dit kan volgens de Expertcommissie aan de hand van Contribution Analysis (CA) of Process Tracing (PT).⁵ Dit zijn kwalitatieve methoden gericht op het onderzoeken van de black box van beleid. Zij geven inzicht in de werking van het beleid en het optreden van de gewenste ontwikkelingen.

Contribution analysis (CA) of process tracing

Bij deze evaluatiemethoden ligt de nadruk op het onderzoeken van de veranderingen die zich volgens een beleidstheorie zouden moeten voordoen, zonder dat er uitspraken gedaan worden over de causaliteit. PT start met het opstellen van hypothesen over oorzaak en gevolg uit de beleidstheorie, ook wordt beschreven welke gegevens en bewijs hiervoor te vinden is. Vervolgens wordt het proces en de resultaten van de praktijk blootgelegd en getoetst in hoeverre de theorie strookt met de praktijk. CA kan meer inzicht geven in de specifieke bijdrage van het beleid aan een uitkomst door het beter te begrijpen en verklaren van de redenen van bepaalde effecten en rol van beleid en andere factoren daarbij. CA is meer dan PT gericht op het relatieve belang van verschillende verklaringen (en sluit alternatieve verklaringen uit). PT is meer gericht op het identificeren van processen die in de praktijk spelen en die ervoor kunnen zorgen dat beleid in een bepaalde context wel of niet werkt.

Het verschil met de verkennende analyse van de lerende evaluatie klimaatbeleid, uitgevoerd door PBL, is dat de verkennende analyse van de lerende evaluatie ingaat op het transformerende vermogen richting klimaatneutraliteit in 2050 aan de hand van vier evaluatiecriteria: de opgavegerichtheid, de adaptiviteit, de systeem-innovativiteit en legitimiteit van beleidsinzet. Dit gebeurt door deskresearch (beperkte literatuurstudie naar de voortgang per sector), en, waar nodig, verdiepende interviews met secretarissen en liaisons van de sectoren. Deze analyse levert uiteindelijk een helikopterzicht op, per sector, ten aanzien van de transformatiegerichtheid en de voornaamste obstakels en kansen per sector.

² Zie [Scoping lerende evaluatie klimaatbeleid | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

³ Bijlage 6 Klimaatnota 2021: [Bijlage 2 tot en met 7 bij de Klimaatnota 2021 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ Expertcommissie Evaluatiemethoden 'Durf te leren, ga door met meten', oktober 2022, p. 63.

⁵ Expertcommissie Evaluatiemethoden 'Durf te leren, ga door met meten', oktober 2022, p. 47.

Verhouding met andere analyses

Met de lerende evaluatie Klimaatbeleid en een tussentijds syntheseonderzoek klimaatbeleid rapporteert het kabinet conform (art. 4 van) de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022 in 2024 over het beleidsthema Klimaat. Daarbij kijkt de lerende evaluatie klimaatbeleid naar het transformerend vermogen van het klimaatbeleid richting klimaatneutraliteit in 2050. En komt met name het syntheseonderzoek klimaatbeleid tegemoet aan de verplichting om periodiek te rapporteren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Het beleid is echter steeds in ontwikkeling en het is onmogelijk om na enkele jaren na inwerkingtreding van het beleid het gehele klimaatbeleid te evalueren. Daarom zien we dit syntheseonderzoek als een tussentijdse analyse waarmee we de langjarige evaluatie-agenda voor de periode na 2024 verder kunnen bijstellen.

Het verschil met de Klimaat- en Energie Verkenning is dat de KEV een ex ante evaluatie is en een raming geeft van de verwachte CO₂-reductie in 2030, terwijl dit syntheseonderzoek een verdieping geeft op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid op basis van een analyse van met name ex post instrumentenevaluaties.

Centrale vragen en deelvragen

Wat is er bekend over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het klimaatbeleid dat is gericht op het behalen van het doel in 2030? Hoe ziet de beleidstheorie van het huidige klimaatbeleid eruit?

Deelvragen:

- Wat zijn de aannames in de beleidstheorie voor het klimaatbeleid zoals neergelegd in het Klimaatakkoord, Beleidsprogramma Klimaat en de Voorjaarsnota 2023? In hoeverre worden hier ook de autonome ontwikkelingen en de bredere, actuele context meegenomen?
- Zijn de aannames in die beleidstheorie plausibel?
- Wat weten we over de doeltreffendheid van het beleid?
- Wat weten we over de doelmatigheid van het beleid?
- Welke aanbevelingen kunnen op basis hiervan geformuleerd worden ter verbetering van het Klimaatplan in 2024?
- Welke aanpassingen moeten we doen aan de beleidstheorie zodat deze ook beter van toepassing is voor de periode na 2030?
- Welke beleids- en kennisvragen zijn nog niet beantwoord en verdienen nader onderzoek?

Evaluatiemethoden

Deskresearch

Identificeren van aannames in de beleidstheorie en het toetsen daarvan gebeurt door deskresearch: een literatuuranalyse van alle beschikbare onderzoeksrapporten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van reeds uitgevoerde ex post (instrumenten)evaluaties naar doelmatigheid en doeltreffendheid (deze zijn al geïnventariseerd), ex post evaluaties van sectoren (zoals die van de Industrie) en sectoroverstijgende thema's (zoals het Programma Aardgasvrije Wijken), monitors, ex ante evaluatie zoals de KEV van PBL, andere analyses en onderzoeken van PBL, het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO)⁶ ten behoeve van de Voorjaarsnota 2023 en wetenschappelijke onderzoek.

⁶ [Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderzoek-en-onderzoeksonderzoek/interdepartementaal-beleidsonderzoek/2023/01/18/ibo-aanvullend-normerend-en-beprijzend-nationaal-klimaatbeleid-voor-2030-en-2050)

Het gaat hier voornamelijk om Nederlands onderzoek, maar Europees of internationaal onderzoek kan ook relevant zijn (als benchmark bijvoorbeeld t.a.v. doelmatigheid) en mogelijk te onderzoeken binnen deze synthese. Het onderzoeksbureau stelt zelf een manier voor om de relevante literatuur geïnterviewd te krijgen (bv. via *systematic literature review*). De literatuurlijst wordt in ieder geval gecheckt bij beleidsmedewerkers, wetenschappers, kennisinstellingen, etc.

Systemanalyse

Ook worden er in het kader van de CA en PT-methoden interviews en/of werksessies georganiseerd met beleidsmedewerkers, wetenschappers etc. om na te gaan hoe de beleidsmix en de samenhang tussen instrumenten eruit ziet, wat verklaringen of redenen zijn van een bepaald (individueel of breder) effect en de rol van beleid en andere factoren daarbij. Van de getoetste beleidstheorie wordt een visueel ontwerp gemaakt.

Resultaten

Het onderzoek moet het volgende opleveren:

- Een actuele integrale beleidstheorie van het klimaatbeleid en validatie hiervan op basis van deskresearch.
- Visuele weergave van deze beleidstheorie.
- Overzicht van de kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaatbeleid, geplaatst in de context van relevante autonome ontwikkelingen.
- Aanbevelingen voor de aanpassing van het Klimaatplan 2024.
- Overzicht van de openstaande kennis- en beleidsvragen.

Organisatie

Er wordt voor de begeleiding van het syntheseonderzoek zoveel mogelijk aangesloten bij de structuur die er al is. Er wordt een *begeleidingscommissie* en *stuurgroep* ingesteld dat bestaat uit beleidsinhoudelijk betrokkenen van de betrokken vakdepartementen en externe leden zoals bijvoorbeeld van PBL, de Wetenschappelijke Klimaatraad en de Raad van State. Een onafhankelijk externe deskundige zal gevraagd worden voor een onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek (conform art. 4 van de RPE-regeling). Deze kan ook deelnemen in de begeleidingscommissie. EZK is opdrachtgever en houdt daarover contact met de vakdepartementen.

Planning

Juni 2023: start syntheseonderzoek.

Juni 2023-Januari 2024: uitvoering: deskresearch, interviews/werksessies.

Oktober 2023: tussenrapport met constructie beleidstheorie en toetsing daarvan en inzicht doeltreffendheid/doelmatigheid.

1 februari 2024: (concept) eindrapport met aanbevelingen voor het Klimaatplan en visueel ontwerp beleidstheorie o.b.v. het nieuwe beleid, bruikbaar voor na 2030.

1 april 2024: oplevering definitief rapport