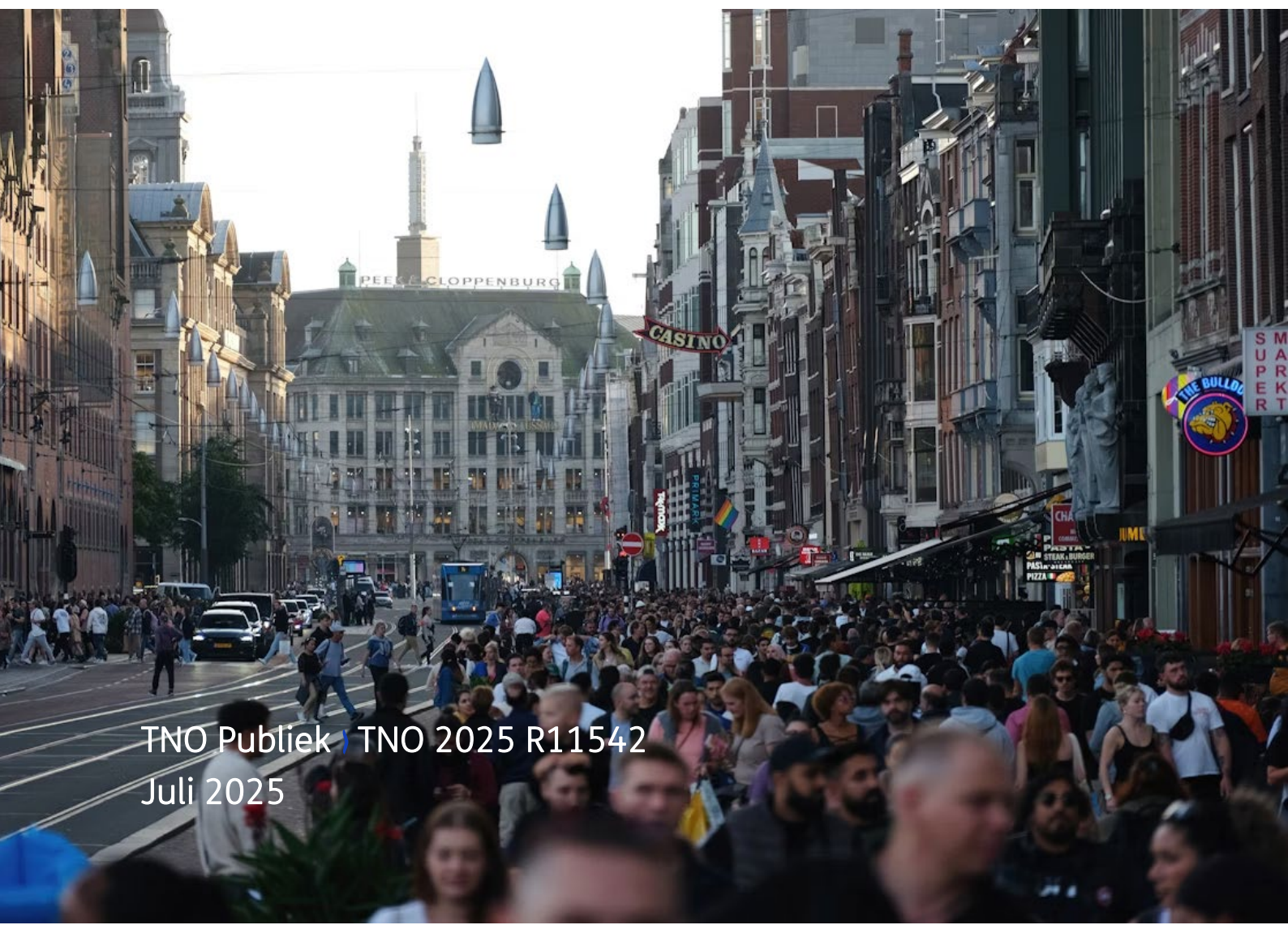


Verkenning van economische paradigma's in beleidsoverwegingen

Interviews onder beleidsmedewerkers in het
duurzaamheidsdomein



TNO Publiek / TNO 2025 R11542
Juli 2025

TNO 2025 R11542 – Juli 2025

Verkenning van economische paradigma's in beleidsoverwegingen

Interviews onder beleidsmedewerkers in het
duurzaamheidsdomein

Auteurs	Geerte Paradies, Batoul Mesdaghi
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Aantal pagina's	73 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	3
Subsidieverstrekker	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectnaam	Paradigma's circulaire economie
Projectnummer	060.62478

Dit project is gefinancierd als onderdeel van het onderzoeksprogramma Energietransitie Studies onder regie van de directie Klimaat van het DG Energie en Klimaat van het ministerie van EZK met als doel het leveren van kennis voor energiebeleid. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in dit kader dit project financieel mogelijk gemaakt.

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2025 TNO

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Onderzoeksvraag	11
1.3 Aanpak	12
1.4 Leeswijzer	12
2 Methode.....	13
2.1 Indeling in paradigma's	13
2.2 Opzet interviewprotocol	17
2.3 Werving en selectie beleidsmedewerkers	17
2.4 Beschrijving steekproef	17
2.5 Analyse van de interviews	18
2.6 Uitgangspunten en beperkingen.....	19
3 Bevindingen	21
3.1 Denkbeelden van beleidsmedewerkers over verschillende aspecten van paradigma's.....	21
3.2 Verschillen tussen ministeries	21
3.2.1 Denkbeelden over het belang van economische groei.....	21
3.2.2 Denkbeelden over de rol van de overheid, bedrijven en burgers	22
3.2.3 Denkbeelden over nationaal en internationaal herverdelingsbeleid.....	22
3.2.4 Denkbeelden over het doel van klimaat- en circulair beleid	23
3.2.5 Denkbeelden over de rol van technologische innovaties	24
3.2.6 Denkbeelden over het veranderen van voorkeuren, normen en waarden	25
3.2.7 Voorkeuren voor beleidsmaatregelen	25
3.2.8 Aannames van beleidsmedewerkers.....	27
3.3 Denkbeelden over de casus.....	33
3.3.1 Denkbeelden over de beleidsmaatregelen	33
3.3.2 Aannamen over de beleidsmaatregel	34
4 Conclusies en mogelijkheden voor vervolg	36
4.1 Conclusies.....	36
4.2 Mogelijkheden voor beleid.....	39
4.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek	40
Referenties	41
 Bijlagen	
Bijlage A: Economische paradigma's	42
Bijlage B: Interviewprotocol	46
Bijlage C: Resultaten	49

Samenvatting

S1. Inleiding

Uit de Klimaat- en Energieverkenning van 2024 en de Integrale Circulaire Economie Rapportage blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat Nederland de klimaat- en circulariteitsdoelen van 2030 zal halen (ICER; PBL, 2025; KEV; PBL et al., 2024). Zowel uit de KEV als de ICER volgt dat er meer maatregelen nodig zijn om de klimaat- en circulariteitsdoelen te halen.

Welke beleidsmaatregelen overwogen worden om de doelen te bereiken wordt mede beïnvloed door heersende *paradigma's*. Een paradigma is “het gedeelde idee in de hoofden van de samenleving, de grote onuitgesproken aannames, of de diepste set van overtuigingen over hoe de wereld werkt” (Meadows, 2008, p. 162-163). In andere woorden, een paradigma is een bril waarmee iemand naar de wereld kijkt.

Beleidsmedewerkers kijken, net als andere burgers, naar de wereld vanuit bepaalde paradigma's. Wat hen onderscheidt, is dat zij direct betrokken zijn bij het ontwikkelen van beleid. Hun wereldbeeld – gevormd door onderliggende aannames en overtuigingen – speelt een cruciale rol in hoe zij beleid overwegen en vormgeven. Deze ‘bril’ waarmee zij naar de werkelijkheid kijken, is vaak impliciet, maar beïnvloedt sterk welk beleid wel of juist niet in beeld komt. Door inzicht te krijgen in de paradigma's van waaruit beleidsmedewerkers redeneren, wordt duidelijker hoe breed of beperkt hun overweging van beleidsopties is. Daarom is het voor de vraagsteller, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waardevol om te weten vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers denken over beleid.

Dit onderzoek richt zich daarom op de volgende vraag: **vanuit welke paradigma's benaderen beleidsmedewerkers klimaat- en circulariteitsbeleid?**

S2. Aanpak

Om te onderzoeken vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers redeneren, hebben we kwalitatief interviewonderzoek uitgevoerd. We interviewden 24 beleidsmedewerkers werkzaam bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei, Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Financiën. De beleidsmedewerkers werkten gemiddeld ongeveer tien jaar bij de Rijksoverheid, en ongeveer vier jaar in hun huidige functie. In de interviews deelden beleidsmedewerkers hun mening over verschillende aspecten van beleid waarop vier paradigma's van elkaar verschillen, waaronder het belang van economische groei. Ze deelden daarnaast hun mening over een specifieke casus, namelijk een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen. Deze combinatie van maatregelen worden in de literatuur als onderdeel van het postgroei-paradigma gezien (Slingerland et al., 2024). Door vast te leggen hoe er over deze maatregelen werd gesproken, leidden we af vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers redeneerden. Dit deden we door alle relevante uitspraken van beleidsmedewerkers te coderen. Na het coderen van de interviewverslagen maakten we per ministerie een overzicht, waarin staat hoe vaak een code (thema) is gemarkeerd in de interviewverslagen, en wat de beleidsmedewerkers hierover gezegd hebben. Per code en ministerie namen we de opvattingen door en vatten

we deze samen. Deze brachten we vervolgens onder in aannames en de bijbehorende paradigma's van waaruit beleidsmedewerkers redeneerden bij klimaat- en circulair beleid.

Paradigma's

In dit onderzoek gebruikten we de vierdeling van economische paradigma's uit het rapport *Analysing the Beyond Growth Debate* (Slingerland et al., 2024). Het gaat hier om de paradigma's: groene groei, great mindshift, postgroei en missie-economie. Deze indeling is tot stand gekomen door een analyse van de wetenschappelijk literatuur over economische paradigma's. Elk van deze paradigma's heeft een eigen visie op hoe een duurzame economie en samenleving eruit zouden moeten zien, en hoe de weg er uit ziet die daartoe leidt.

Groene groei streeft naar duurzame economische groei door technologische innovatie en het internaliseren van milieukosten. Het past bij huidige economische opvattingen door de focus op marktgebaseerde beleidsmaatregelen om milieudoelen te bereiken, zonder grote veranderingen in voorkeuren, normen, waarden en instituties. Beleidsmaatregelen die hieronder vallen zijn generiek beleid voor het internaliseren van externaliteiten (zoals een CO₂-heffing), marktcreatie voor milieubeleid (ETS2), en het generiek stimuleren van technologische innovatie.

Great mindshift benadrukt de noodzaak van een fundamentele verandering in voorkeuren, normen en waarden door bottom-up innovatie vanuit de samenleving zelf, via maatschappelijke koplopers en niche entrepreneurs. Het paradigma biedt een ander perspectief op maatschappelijke welvaart, en richt zich op individuele waardeverandering en initiatieven vanuit burgers. Beleid dat wordt voorgesteld richt zich op het stimuleren van energiegemeenschappen en zelfvoorziening op lokale schaal.

Postgroei richt zich op het verminderen van consumptie en het bevorderen van welzijn zonder de nadruk te leggen op economische groei. Het paradigma biedt een alternatieve kijk op maatschappelijke welvaart en innovatieve beleidsopties. Er zijn veel variaties (waaronder *degrowth*) en interpretaties van het concept. Beleidsmaatregelen die worden voorgesteld zijn gericht op het afschalen van ecologisch schadelijke industrieën (zoals het belasten van grondstoffen), hervorming van arbeid (zoals verminderde werktijden), verandering van voorkeuren, normen, waarden en gedrag (zoals het verbieden van reclame voor sommige vormen van consumptie), burgerbetrokkenheid (zoals co-eigendom van ondernemingen door burgers), en de herverdeling van welvaart en inkomen (zoals progressieve belastingen).

Missie-economie pleit voor sterke overheidsinterventie om maatschappelijke problemen op te lossen door middel van gerichte 'missies'. Deze missies gaan uit van directe overheidssturing in innovaties. Beleid is gericht op de financiering en directe regulering van technologiekeuzes door de overheid. Specifiek sectoraal beleid (industrie, gebouwde omgeving) hoort ook bij dit paradigma. Het paradigma gaat uit van huidige voorkeuren, normen en waarden.

Uitgangspunten en beperkingen

Dit onderzoek is kwalitatief en verkennend van aard, gebaseerd op een steekproef van 24 beleidsmedewerkers. Het doel is om inzicht te krijgen in de diversiteit aan denkbeelden en de manier waarop beleidsoplossingen worden overwogen. Er zijn beleidsmedewerkers uit vier ministeries betrokken. Hiermee zijn nog niet de denkbeelden van beleidsmedewerkers bij andere ministeries betrokken. Daarnaast kan deelname op basis van vrijwilligheid ervoor gezorgd hebben dat een meerderheid van de deelnemers beleidsmedewerkers waren die meer openstaan voor duurzaamheidsbeleid. Het onderzoek richt zich verder op paradigma's

en de bijbehorende aannamen en overtuigingen van beleidsmedewerkers, en niet op de feitelijke juistheid van hun aannamen of overtuigingen. Tot slot gebruiken we een theoretische indeling van paradigma's, die niet op alle vlakken overeen zal komen met de praktijk. In de praktijk wordt bijvoorbeeld het concept 'groene groei' wellicht anders gebruikt dan in de literatuur.

S3. Conclusies

Op basis van de uitingen van beleidsmedewerkers concluderen we het volgende:

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken te denken vanuit groene groei als realiteit, en postgroei als wens. Uit de interviews blijkt dat beleidsmedewerkers zowel denken vanuit het paradigma groene groei als vanuit het paradigma postgroei. Wel lijken beleidsmedewerkers in de steekproef vaker te verwijzen naar het paradigma groene groei, en drukken ze op verschillende momenten spanningen uit tussen deze twee paradigma's: beleidsmedewerkers zien groene groei als het huidige systeem en de realiteit waar ze niet omheen kunnen, terwijl ze dit wel graag zouden willen. Dit zien we terug in zowel de denkbeelden over aspecten van beleid waarin de paradigma's van elkaar verschillen, als in hoe beleidsmedewerkers spreken over de wenselijkheid en haalbaarheid van de casus (een postgroei-beleidsmaatregel). We zien daarnaast dat er minder vanuit de paradigma's great mindshift en missie-economie wordt gedacht. Concreet betekenen deze uitkomsten dat beleid dat bij de paradigma's postgroei, missie-economie en great mindshift hoort, minder snel overwogen wordt of als minder haalbaar lijkt te worden beschouwd. Tot slot zien we in onze steekproef geen duidelijke verschillen in antwoorden terug tussen de vier ministeries. We zien in onze steekproef bijvoorbeeld niet terug dat medewerkers van een van de ministeries meer redeneren vanuit het groene groei-paradigma en medewerkers uit een ander ministerie meer vanuit het postgroei-paradigma.

Hieronder beschrijven we per aspect waarop de paradigma's van elkaar verschillen wat beleidsmedewerkers hierover zeggen.

Beleidsmedewerkers in de steekproef willen ambitieuze en brede klimaatbeleidsdoelen, maar vinden dit onrealistisch. De meeste beleidsmedewerkers vinden dat er bij het vormgeven van klimaatbeleid ook rekening gehouden moet worden met andere planetaire grenzen en sociale doelen. Wel zijn ze bang dat door inhoudelijke onenigheid over planetaire grenzen en sociale doelen, het behalen van klimaatdoelen verder vertraagd wordt. Naast het meenemen van planetaire grenzen en sociale doelen, zouden beleidsmedewerkers idealiter zien dat klimaatbeleid zich richt op defossilisering (postgroei). We zien echter dat de meeste beleidsmedewerkers uit de steekproef het onrealistisch vinden om helemaal geen gebruik meer te maken van fossiele brandstoffen, en aannemen dat decarbonisatie realistischer is (groene groei). Hierbij kan Nederland volgens beleidsmedewerkers bijvoorbeeld ook inzetten op CO₂-opslag. Beleidsmedewerkers zouden dus, in lijn met het postgroei-paradigma, planetaire grenzen, sociale doelen en defossilisering als klimaatdoelen willen zien, maar nemen vanuit het paradigma groene groei aan dat dit niet realistisch is.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken economische groei als noodzakelijk te zien voor het halen van maatschappelijke doelen. Beleidsmedewerkers vinden klimaat- en circulariteitsdoelen belangrijk, en willen aan de slag voor toekomstige generaties. De meerderheid van de beleidsmedewerkers denkt niet dat het mogelijk is om oneindig economisch te groeien zonder schade toe te brengen aan het klimaat (postgroei). Opvallend

is dat geen van de beleidsmedewerkers hierbij direct noemt dat er reboundeffecten⁷ optreden bij technologische innovatie. Ze noemen bijvoorbeeld niet dat de besparing door het zuiniger worden van auto's tenietgedaan wordt doordat auto's steeds groter worden en doordat we meer kilometers gaan rijden. Het reboundeffect kan ook optreden bij de overgang naar duurzame energie. Als de prijs van elektriciteit bijvoorbeeld daalt door de toename van zonne-energie, kan dit leiden tot een grotere vraag naar elektriciteit, waardoor de totale uitstoot van broeikasgassen minder daalt dan verwacht. Reboundeffecten zijn een argument binnen het postgroei-paradigma om verder te gaan dan technologische verduurzaming.

Beleidsmedewerkers beschouwen het welzijn van mens en natuur ook als onderdeel van welvaart, en vinden dat er breder gekeken moet worden dan economische groei. Aan de andere kant neemt de meerderheid van de beleidsmedewerkers ook aan dat in onze huidige samenleving economische groei nodig is voor de betaalbaarheid van maatschappelijke doelen (waaronder de klimaat- en circulariteitstransitie) en publieke voorzieningen. Zij zijn van mening dat klimaatbeleid in de praktijk dan ook afgewogen moet worden tegen andere, economische belangen. Deze aannamen passen meer bij het paradigma groene groei.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken een sturende rol te zien voor de overheid richting de markt. De meeste beleidsmedewerkers uit de steekproef gaan ervan uit dat bedrijven gedreven worden door winst en niet vanzelf op klimaat- en circulariteitsdoelen zullen sturen. Over burgers noemen de meeste beleidsmedewerkers dat ze wel moeten veranderen, maar dat de verandering hoogstwaarschijnlijk niet vanuit henzelf zal komen. Beleidsmedewerkers nemen aan dat burgers financieel gedreven zijn, en onmiddellijke voorkeuren, normen- en waardenverandering vanuit de overheid niet accepteren. Als oplossing noemt de meerderheid van de beleidsmedewerkers dat de overheid een kader moet meegeven waarbinnen de markt kan functioneren, zodat bedrijven duurzame producten en diensten leveren aan consumenten. Betaalbaarheid van producenten voor burgers is volgens beleidsmedewerkers hierbij belangrijk. Het bieden van een kader voor het functioneren van de markt past bij het groene groei-paradigma. De economische paradigma's postgroei en great mindshift, die ervanuit gaan dat verandering (ook) vanuit bottom-up initiatieven of kleinschalige bedrijven kan komen, komen beperkt terug in de resultaten.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken het logisch te vinden dat de overheid stuurt op gedrag, maar gaan ervan uit dat hier geen draagvlak voor is onder burgers. De meeste beleidsmedewerkers zijn van mening dat het wenselijk is dat voorkeuren, normen en waarden en hiermee gedrag van mensen veranderen. Zij vinden dat hier overheidsbeleid voor nodig is. Dit alles is in lijn met het postgroei-paradigma. Een groot deel van hen neemt echter aan dat burgers er niet voor open staan om minder te consumeren (bijvoorbeeld minder vaak vliegen) wat met gedragsverandering gepaard kan gaan. Dit is een van de aannames die bij het groene groei-paradigma hoort.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken herverdeling op nationale schaal logisch te vinden, op internationale schaal minder. Op nationale schaal, binnen Nederland, is de meerderheid van de beleidsmedewerkers een voorstander van herverdeling, hetzij via klimaatbeleid, hetzij via koopkrachtbeleid, zoals een hoger minimumloon (postgroei). Er zijn verschillende aannames over het herverdelen op internationale schaal onder

⁷ Dit betekent: doordat (het gebruik van) een product of dienst dankzij de resource-efficiencyverbetering goedkoper wordt, stijgt de vraag ernaar: meer mensen gaan het gebruiken en/of mensen gaan het meer gebruiken.

beleidsmedewerkers. Een deel vindt dat het rechtvaardig is om financiële compensatie te bieden (passend bij postgroei denkbeelden) een ander deel vindt het rechtvaardig als er enkel kennis over innovatieve technologieën wordt gedeeld (passend bij groene groei denkbeelden).

Beleidsmedewerkers in de steekproef geven de voorkeur aan het generiek financieren van technologische innovaties. De voorkeur van vrijwel alle beleidsmedewerkers gaat uit naar het generiek financieren van technologische innovatie. De meeste beleidsmedewerkers hebben de aanname dat bedrijven het beste in staat zijn om te bepalen welke innovaties van belang zijn. Dit sluit aan bij het paradigma groene groei. Enkele beleidsmedewerkers denken meer vanuit het paradigma missie-economie: zij vinden dat specifieke financiering soms nodig is om bepaalde technologieën te stimuleren en opschaling mogelijk te maken. Volgens deze beleidsmedewerkers is de overheid dus wel in staat om te beslissen welke innovaties nodig zijn. De rol van bottom-up burgerinitiatieven en startups voor technologische innovatie (great mindshift) is nauwelijks genoemd. Het idee om innovaties publiek beschikbaar te maken, zoals voorgesteld binnen de paradigma's postgroei en great mindshift, is niet genoemd.

Beleidsmedewerkers uit de steekproef noemen het vaakst beleidsmaatregelen uit het groene groei en postgroei-paradigma. Beleidsmedewerkers noemen, gevraagd naar welk beleid er naast het huidige beleid nodig is om klimaat- en circulariteitsdoelen te halen, het vaakst maatregelen passend bij de paradigma's postgroei en groene groei, en minder uit great mindshift en missie-economie. Hoewel beleidsmedewerkers positief kijken naar beleid uit de postgroei-literatuur, lijkt het paradigma groene groei toch de overhand te hebben in het denken over klimaatbeleid bij beleidsmedewerkers in de steekproef.

Dit zien we ook terug bij de denkbeelden over de postgroei-beleidsmaatregelen die we als casus hebben voorgelegd. Beleidsmedewerkers zijn aan de ene kant positief over de belasting op consumptiegoederen of materialen, en een verlaging van een belasting op arbeid, omdat ze aannemen dat de maatregelen bijdragen aan circulariteitsdoelen en een duurzamere economie. Tegelijkertijd zijn beleidsmedewerkers bezorgd over de gevolgen van deze maatregelen voor bedrijvigheid en eventuele belastingderving. Dit impliceert dat beleidsmedewerkers zich zorgen maken over dat de samenleving niet kan functioneren zonder economische groei, passend bij het groene groei-paradigma. Ook zijn beleidsmedewerkers van mening dat er in de politiek momenteel een grote focus ligt op korte termijn problemen waardoor klimaatbeleid minder aandacht krijgt. Dit probleem wordt erkend binnen het postgroei-paradigma. Een oplossing genoemd binnen dit paradigma is een bindend burgerberaad. Beleidsmedewerkers noemen in de interviews geen oplossingen, wat impliceert dat zij minder bekend zijn met het postgroei-paradigma.

S4. Mogelijkheden voor beleid

Op basis van bovenstaande conclusies zien wij de volgende mogelijkheden voor beleid.

Bevorder het bewustzijn rond economische paradigma's onder beleidsmedewerkers om het overwegen van beleid behorend bij alle paradigma's te stimuleren. We zien dat beleidsmedewerkers beleidsmaatregelen noemen die aansluiten bij de paradigma's groene groei en in minder mate postgroei. Dit impliceert dat beleidsmedewerkers maatregelen uit andere economische paradigma's minder vaak overwegen. Zo noemen beleidsmedewerkers tijdens de interviews vrijwel geen voorbeelden van beleidsmaatregelen passend bij de paradigma's great mindshift en missie-economie. Door in te zetten op meer bewustwording rond alternatieve economische paradigma's tijdens interne bijeenkomsten of lezingen

kunnen beleidsmedewerkers gestimuleerd worden om breder over beleid na te denken. Bewustwording kan zich richten op de verschillende paradigma's die er zijn, wat ze inhouden, en welke invloed paradigma's kunnen hebben op beleidsvorming. Hierbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor verschillende manieren waarop paradigma's worden geïnterpreteerd in de literatuur en de Nederlandse beleidspraktijk. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat er in de Nederlandse beleidspraktijk iets anders wordt verstaan onder termen als 'groene groei' en 'postgroei' dan in de wetenschappelijke literatuur.

Breng beleidsvoorstellen behorend bij de verschillende paradigma's actief in op momenten dat er nieuwe beleid wordt gezocht om doelstellingen te halen. Hierbij kan worden gedacht aan een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)². Aan de start van dit proces kan aandacht besteed worden aan het breed ophalen van voorstellen vanuit verschillende paradigma's. Met name bij het postgroei-paradigma passen beleidsmaatregelen die niet direct over klimaat of circulariteit lijken te gaan, maar volgens dit paradigma wel nodig zijn om de transitie naar een duurzame maatschappij te maken, zoals arbeidstijdverkorting. Een ander voorbeeld is beleid gericht op het stimuleren van lange termijn denken, zoals een bindend burgerberaad, of andere suggesties vanuit het postgroei-paradigma.

Organiseer *joint fact finding* om de gevonden aannames inhoudelijk te onderzoeken en meer ruimte te creëren voor andere aannames. De aannames die in dit onderzoek naar voren komen kunnen onderzocht worden op juistheid of aannemelijkheid. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn: in welke mate zijn de aannames gegrond, en als ze gegrond zijn, hoe kan toekomstig beleid hier dan mee omgaan? Bijvoorbeeld: in welke mate schaadt het beprijzen van grondstoffen en producten de bedrijvigheid in Nederland? En wat kan er gedaan worden om dit tegen te gaan? Een ander voorbeeld: in welke mate is de praktische uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen een probleem? En wat is ervoor nodig om een beleidsmaatregel toch uit te kunnen voeren? Door aannames vanuit heersende paradigma's, zoals groene groei, verder te onderzoeken kan er meer ruimte ontstaan voor andere aannames. Het heeft meerwaarde om beleidsmedewerkers te betrekken met verschillende ideeën hierover, om zo in het proces een meer gedeeld en gedragen beeld te krijgen. Dit wordt ook wel *joint fact finding* genoemd.

S5. Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Voor dit onderzoek hebben we een kwalitatieve verkenning uitgevoerd via interviews. Dit had als voordeel dat we diepgaande inzicht kregen in de denkbeelden van de beleidsmedewerkers. Dit kwalitatieve onderzoek kan echter geen sluitende antwoorden geven op de vraag vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers circulaire en klimaatneutrale beleidsmaatregelen benaderen. We zien daarom de volgende mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

Gebruik observationeel casestudie onderzoek om verbanden tussen aannames en het overwegen van beleid verder te onderzoeken. Op basis van de uitspraken van de beleidsmedewerkers bepaalden we vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers beleid benaderen. We kunnen op basis van dit onderzoek niet vaststellen of deze manier van kijken invloed heeft op besluiten die worden genomen over beleid. Hier is ander onderzoek voor nodig, zoals observationeel onderzoek waarbij tijdens de discussie en het overwegen van beleid wordt gekeken naar welke beslissingen worden genomen en waarom.

² Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) zijn ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken die beleidsopties ontwikkelen op uiteenlopende beleidsterreinen.

Kwantificeer de aannamen en mate van verdeeldheid met vragenlijstonderzoek. De uitkomsten van het huidige onderzoek geven inzicht in de aannamen en paradigma's van waaruit beleidsmedewerkers redeneren bij het overwegen en invoeren van klimaat- en circulariteitsbeleid. We kunnen op basis van dit onderzoek minder goed uitspraken doen over welke aannamen het vaakst voorkomen in de praktijk, en hoe de aannamen over verschillende ministeries zijn verdeeld. Bovendien kunnen we geen uitspraken doen over de mate van verdeeldheid: waar zijn de meeste beleidsmedewerkers het wel over eens, en waar zitten de grootste verschillen van mening? Vervolgonderzoek zou daarom kunnen bestaan uit een vragenlijstonderzoek onder een grotere steekproef waarbij de verschillende aannames en paradigma's worden gekwantificeerd.

Onderzoek welke paradigma's terug te zien zijn in Nederlands duurzaamheidsbeleid. In het huidige onderzoek hebben we gekeken welk aanvullend beleid wordt voorgesteld door de beleidsmedewerkers in de steekproef. We hebben niet gekeken welk beleid Nederland nu voert, om te zien welke paradigma's we daarin terugzien. Onderzoek hiernaar kan inzicht geven in hoe de resultaten van dit onderzoek gericht op aannames aansluiten bij al genomen besluiten over beleid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland doet momenteel onvoldoende om klimaat- en circulariteitsdoelen te halen

Nederland wil in 2050 volledig klimaatneutraal en circulair zijn (Overheid.nl, 2023; Tweede Kamer, 2016). Voor 2030 is het doel om 55 procent emissiereductie te halen. Eind 2024 bleek echter uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) dat het onwaarschijnlijk is dat Nederland dit doel gaat halen (PBL et al., TNO, CBS en RIVM, 2024). De Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) laat verder zien dat het onwaarschijnlijk is dat Nederland in 2030 voor de helft minder fossiele, minerale en metalen grondstoffen gebruikt (PBL, 2025). Het lukt nog niet om structureel minder grondstoffen te gebruiken en leveringsrisico's van de meeste kritieke grondstoffen zijn toegenomen (PBL, 2025). Zowel uit de KEV als de ICER volgt dat er meer maatregelen nodig zijn om de klimaat- en circulariteitsdoelen te halen.

Blik op de wereld kan keuze voor het overwegen van beleid mede bepalen

Welke beleidsmaatregelen overwogen worden om de doelen te bereiken wordt mede bepaald door heersende *paradigma's* in een maatschappij. Een paradigma is een bril waarmee mensen naar de wereld kijken. Het is een verzameling van aannames en overtuigingen. Meadows (2008, p. 162-163) omschrijft een paradigma van een samenleving als “het gedeelde idee in de hoofden van de samenleving, de grote onuitgesproken aannames, of de diepste set van overtuigingen over hoe de wereld werkt”. Deze ideeën worden dus niet uitgesproken omdat het niet nodig is ze te benoemen - iedereen kent ze al. Als voorbeeld noemt Meadows (2008) de aanname dat het mogelijk is om eigenaar te zijn van grond, of onze maatschappelijke waardering van continue verbetering. Het veranderen van een paradigma ziet zij als het grootste aangrijpingspunt om een systeem te veranderen. Het paradigma heeft namelijk invloed op de doelen, structuren en regels van een systeem, die vervolgens het gedrag bepalen van mensen en bedrijven.

Beleidsmedewerkers denken net als andere burgers vanuit een bepaald paradigma, maar zijn directer betrokken bij het ontwikkelen van beleid. Hun kijk op de wereld is van belang omdat zij vanuit paradigma's, en bijbehorende aannames en overtuigingen, beleid overwegen en vormgeven. De bril waarmee iemand, en dus ook een beleidsmedewerker, naar de wereld kijkt is impliciet, maar beïnvloedt welk beleid wordt overwogen, en welk beleid niet. Door inzicht in vanuit welke paradigma's over beleid wordt gedacht wordt duidelijker hoe breed beleidsmedewerkers momenteel beleid overwegen. Dit maakt het voor de vraagsteller, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waardevol om te weten vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers redeneren over beleid.

1.2 Onderzoeksvraag

Om kwalitatief inzicht te krijgen in hoe breed klimaat- en circulair beleid wordt overwogen, onderzoeken we de volgende vraag: **vanuit welke paradigma's benaderen beleidsmedewerkers circulaire en klimaatneutrale beleidsmaatregelen?**

1.3 Aanpak

We beantwoorden de onderzoeksvraag op basis van kwalitatief interviewonderzoek. We voerden hiervoor met 24 beleidsmedewerkers semigestructureerde interviews uit. In het interview vroegen we beleidsmedewerkers naar hun mening over verschillende aspecten waarop de vier paradigma's (Slingerland et al., 2024) van elkaar verschillen. Daarnaast vroegen we beleidsmedewerkers naar hun mening over een specifieke casus, namelijk een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen. Dit is een maatregel uit de postgroeiliteratuur (Slingerland et al., 2024). Om schade aan het milieu te voorkomen, gaat het postgroeiparadigma ervanuit dat consumptie die schadelijk is voor het milieu meer belast moeten worden dan arbeid. Deze maatregel leidt ertoe dat nieuwe grondstoffen of producten duurder worden, waardoor arbeid goedkoper kan worden. Hierdoor ontstaat er een nieuwe type bedrijvigheid dan we nu hebben. Beleidsmedewerkers deelden tijdens het interview hun mening over aspecten van beleid en de beleidsmaatregelen. Op basis van de antwoorden van beleidsmedewerkers bepaalden we met de analyse van de interviews welke aannames en bijbehorende economische paradigma's we terugzien.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 richt zich op de methode die wij hanteren in dit onderzoek. In Hoofdstuk 3 volgen de bevindingen, en in Hoofdstuk 4 de conclusies en mogelijkheden voor vervolg. In Bijlage A is meer te lezen over economische paradigma's, en in Bijlage B is het interviewprotocol opgenomen. Bijlage C bevat de resultaten uit de interviews, die bestaan uit de meningen van beleidsmedewerkers over aspecten van beleid waarop paradigma's van elkaar verschillen en de voorgelegde beleidsmaatregelen.

2 Methode

In dit hoofdstuk volgt een toelichting over de gebruikte onderzoeksmethode. We staan stil bij de paradigma's die we hebben onderzocht en het interviewprotocol. Vervolgens beschrijven we de werving en selectie van beleidsmedewerkers, en de steekproef.

2.1 Indeling in paradigma's

In dit onderzoek maken we gebruik van de vierdeling van paradigma's uit *Analysing the Beyond Growth Debate* (Slingerland et al., 2024): groene groei, great mindshift, postgroei en missie-economie. Ze zijn tot stand gekomen door een analyse van de wetenschappelijke literatuur over alternatieve economische paradigma's. Elk van deze paradigma's heeft een eigen visie op hoe een duurzame economie en samenleving eruit zouden moeten zien, en hoe de weg er uit ziet die daartoe leidt.

Groene groei streeft naar duurzame economische groei door technologische innovatie en het internaliseren van milieukosten. Het past bij huidige economische opvattingen door de focus op marktgebaseerde beleidsmaatregelen om milieudoelen te bereiken, zonder grote veranderingen in voorkeuren, normen, waarden en instituties. Beleidsmaatregelen die hieronder vallen zijn generiek beleid voor het internaliseren van externaliteiten (zoals een CO₂-heffing), marktcreatie voor milieubeleid (ETS2), en het generiek stimuleren van technologische innovatie.

Great mindshift benadrukt de noodzaak van een fundamentele verandering in voorkeuren, normen en waarden door bottom-up innovatie vanuit de samenleving zelf, via maatschappelijke koplopers en niche entrepreneurs. Beleid dat wordt voorgesteld richt zich op het stimuleren van energiegemeenschappen en zelfvoorziening op lokale schaal. Het paradigma biedt een ander perspectief op maatschappelijke welvaart, en richt zich op individuele waardeverandering en initiatieven vanuit burgers.

Postgroei richt zich op het verminderen van consumptie en het bevorderen van welzijn zonder de nadruk te leggen op economische groei. Het paradigma biedt een alternatieve kijk op maatschappelijke welvaart en innovatieve beleidsopties. Er zijn veel variaties (waaronder degrowth) en interpretaties van het concept. Beleidsmaatregelen die gericht zijn op het afschalen van ecologisch schadelijke industrieën (zoals het belasten van grondstoffen), hervorming van arbeid (zoals verminderde werktijden), verandering van voorkeuren, normen, waarden en gedrag (zoals het verbieden van reclame voor sommige vormen van consumptie), burgerbetrokkenheid (zoals co-eigendom van ondernemingen door burgers), en de herverdeling van welvaart en inkomen (zoals progressieve belastingen).

Missie-economie pleit voor sterke overheidsinterventie om maatschappelijke problemen op te lossen door middel van gerichte 'missies'. Deze missies gaan uit van directe overheidssturing in innovaties. Beleid is gericht op de financiering en directe regulering van technologiekeuzes door de overheid. Specifiek sectoraal beleid (industrie, gebouwde omgeving) hoort ook bij dit paradigma. Het paradigma gaat uit van huidige voorkeuren, normen en waarden.

In het rapport *Analysing the Beyond Growth Debate* (Slingerland et al., 2024) staat dat deze vier paradigma's van elkaar verschillen op de volgende zeven aspecten:

- (1) Het belang van economische groei
- (2) De rol van de overheid, bedrijven en burgers
- (3) De mate van herverdelingsbeleid
- (4) Het onderliggende doel van klimaat- en circulariteitsbeleid
- (5) De rol van technologische innovaties
- (6) De noodzaak en mogelijkheid om voorkeuren, normen en waarden van mensen te veranderen
- (7) De voorkeuren voor beleidsmaatregelen.

De zeven aspecten gebruikten we om een deel van het interviewprotocol vorm te geven.

Tabel 2.1 laat zien hoe de paradigma's verschillen van elkaar op ieder aspect. De vier paradigma's kunnen gezien worden als vier verschillende manieren om klimaat- en circulariteitsdoelen te halen, ieder met andere voorkeuren voor sturingsinstrumenten en met andere maatschappelijke uitkomsten. Degrowth ging er oorspronkelijk van uit dat negatieve economische groei nodig is om milieudoelen te bereiken. Recentere interpretaties zien economische doelen als ondergeschikt en overlappen deels met latere literatuur over postgroei (postgrowth). In dit rapport is deze latere interpretatie gebruikt en wordt daarom de term postgroei aangehouden.

Tabel 2.1: Informatie over de vier paradigma's op verschillende aspecten in beleid waarop ze van elkaar verschillen

	Groene groei	Missie-economie	Degrowth (postgroei)	Great Mindshift
Belang van economische	Inclusie van externaliteiten is een hoofddoel, economische groei wordt niet ter discussie gesteld en wordt algemeen gezien als belangrijk voor het bereiken van milieudoelen.	Economische groei kan hand in hand gaan met sociale en milieudoelen en dient om duurzame overheidsbudgetten te behouden ondanks hogere publieke uitgaven, die nodig zijn voor een overheidsgestuurde transitie naar duurzaamheid.	Recentere interpretaties zien economische doelen als ondergeschikt aan sociale en milieudoelen. Daarom neigen ze naar een agnostische kijk op economische groei.	BBP en economische welzijnsindicatoren zouden niet de sociale en milieuvriendelijke ontwikkeling moeten domineren. Een dashboard met zowel monetaire als andere maatstaven wordt voorgesteld.
De rol van overheid,	Bottom-up vanuit de markt uitgaande van huidige voorkeuren, normen en waarden. De overheid geeft randvoorwaarden aan, maar markt stuurt.	Top-down overheidssturing uitgaande van bestaande voorkeuren, normen en waarden	Top-down overheidssturing met een grotere nadruk op de verandering van voorkeuren, normen en waarden	Bottom-up, uitgaande van de verandering van voorkeuren, normen en waarden door koplopers (burgers, bedrijven) in de maatschappij zelf
Mate van herverdelingsbeleid	Herverdeling van kapitaal is geen expliciet doel, maar sommige beleidsagenda's ('inclusieve groene groei') omvatten tot op zekere hoogte distributie en armoedebestrijding.	Afhankelijk van het soort door de overheid geformuleerde missie kan herverdeling onderdeel zijn van een missie-economie, maar het is niet per definitie een doel van de missie-economie.	Herverdeling en sociale rechtvaardigheid waar ongelijkheden afnemen zijn belangrijk.	Herverdeling is geen expliciet onderdeel van het concept maar lijkt er wel deel van uit te maken, aangezien The Great Mindshift beweert voort te bouwen op de Donut Economie, waarvan herverdeling een belangrijk onderdeel is.
Doel van beleid	Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op decarbonisatie, bijvoorbeeld door CO ₂ -opslag	Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op decarbonisatie, bijvoorbeeld door CO ₂ -opslag. Klimaat- en circulair beleid zou zich eventueel ook kunnen richten op sociale en mensenrechten.	Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op defossilisering, dus om geen fossiele brandstoffen meer te gebruiken. Klimaat- en circulair beleid zou zich ook moeten richten op sociale en mensenrechten.	Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op defossilisering, dus om geen fossiele brandstoffen meer te gebruiken. Klimaat- en circulair beleid zou zich ook moeten richten op sociale en mensenrechten.
Rol van technologische innovatie	Technologische innovatie is essentieel voor groene groei: de ontwikkeling van groene technologieën zal het bereiken van milieudoelen mogelijk maken. Investerings en beleid moeten op die doelen gericht zijn. Marktgerichte stimulering van technologische innovatie en het gebruik van generieke instrumenten staan centraal.	Technologie of innovatie zijn algemeen belangrijk voor dit concept. Publieke investeringen moeten gericht zijn op waardevolle innovatie zoals gedefinieerd in 'missies'. Er wordt erkend dat complexe (klimaat)doelen meer nodig hebben dan technologie alleen, bijvoorbeeld gedragsverandering en regulering. Keuze, stimulering en monitoring van een beperkte set specifieke technologieën door de overheid via directe regulering.	Technologie heeft geen specifieke rol in het concept. Het wordt echter geïmpliceerd dat technologie anders moet worden ontworpen en toegepast, bijvoorbeeld dat het openbaar in plaats van privé-eigendom moet zijn en dat de productie eerder laagtechnologisch en arbeidsintensief moet zijn.	Het concept beschouwt technologische innovatie als potentieel relevant voor verandering, maar er wordt gesuggereerd dat technologische keuzes gebaseerd moeten zijn op afstemming tussen mens en natuur. Informatietechnologie wordt in het bijzonder gezien als een weg naar gedecentraliseerd welzijn met beperkt gebruik van hulpbronnen. Niche-innovaties door lokale entrepreneurs zijn van belang.

	Groene groei	Missie-economie	Degrowth (postgroei)	Great Mindshift
Normen en waardenverander	Huidige voorkeuren, normen en waarden worden als gegeven beschouwd.	Huidige voorkeuren, normen en waarden worden als gegeven beschouwd, gedragsverandering is niet centraal in het concept. Echter, gedrag en burgerbetrokkenheid zijn ook van belang voor het bereiken van maatschappelijke missies.	Gedragsverandering en verandering van normen en waarden zijn een uitgangspunt en integraal onderdeel van het Degrowth-beleidsportfolio. Normen en waarden moeten eco-gecentreerd worden, in gedrag terugkomen en zich richten op het teruggeven aan de natuur.	Voorkeuren, normen en waardenverandering is noodzakelijk en komt van onderop, door koplopers in de maatschappij.
Voorkeuren voor beleidsmaatregelen	• Generiek beleid voor internaliseren van externaliteiten (CO₂-heffing, standaarden, regulering, handelssystemen) • Marktcreatie voor milieubeleid, zoals verhandelbare milieurechten (ETS) • Sturen op generieke technologische innovatie	• Financiering en directe regulering/technologiekeuzes door de overheid voor ‘maatschappelijke missies’	• Afschalen ecologisch schadelijke industrieën (meer belasten grondstoffen, grenzen stellen aan extractie grondstoffen, directe sturing op sectorniveau) • Arbeid hervormen (gegarandeerd basisinkomen, minder belasten van arbeid, werktijden verminderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk onderdeel van de economie) • Beleid gericht op verandering van voorkeuren, normen, waarden en gedrag (o.a. progressieve belasting op consumptie, verbieden geplande veroudering producten, reclame voor sommige vormen van consumptie verbieden,) • Burgerbetrokkenheid vergroten (directe democratie, burgerparticipatie, co-eigendom van ondernemingen door burgers, stimuleren open innovatie door bedrijven) • Internationaal/nationaal beleid gericht op herverdeling van welvaart en inkomen (o.a. kwijtschelding schulden, ontwikkelingsbeleid, aandeelhouderschap van bedrijven hervormen, progressieve belastingen)	• Beleid gericht op gebruik lokale en inheemse kennis, behoud van culturele en inheemse kennis en rechten voor de natuur • Burgerparticipatie en betrokkenheid met nadruk op lokaal niveau • Ecologische hervorming (verlagen extractie grondstoffen) • Economische hervorming (nadruk op lokale producenten stimuleren, zelfvoorziening op lokale schaal, lokale economie en geldsystemen stimuleren) • Niche innovaties stimuleren (zelfvoorziening op lokale schaal, energiegemeenschappen) • Voorkeuren, normen, waarden en gedragsverandering door bottom-up initiatieven, koplopers en faciliteren daarvan in beleid • Politieke hervorming (decentralisering, zelfbestuur op lokaal niveau)

2.2 Opzet interviewprotocol

Het interviewprotocol bestond uit twee delen. We vroegen beleidsmedewerkers naar hun mening over de zeven aspecten onder sectie 2.1 waarop de paradigma's van elkaar verschillen. Daarnaast vroegen we beleidsmedewerkers naar hun mening over een specifieke casus: een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen. Wij gaven als voorbeeld een accijns op de import van nieuwe grondstoffen of hogere belasting op producten gemaakt van nieuwe grondstoffen. De belasting op arbeid daalt als gevolg van deze maatregel. Hierbij wordt arbeid goedkoper, en worden materialen of consumptiegoederen duurder. Deze maatregelen worden voorgesteld binnen het postgroei-paradigma (Slingerland et al., 2024). De maatregel werd beschreven als een accijns op de import van nieuwe grondstoffen of een hogere belasting op producten die van nieuwe grondstoffen gemaakt zijn. Ook werd beschreven dat door deze heffing de belasting op arbeid omlaag zou kunnen, waardoor bijvoorbeeld de loonkosten van reparatiediensten dalen. Tijdens het interview vroegen we beleidsmedewerkers naar de voor- en nadelen die zij zien. Hiernaast vroegen we welk alternatief beleid zij beter vinden om de klimaat- en circulariteitsdoelen te halen.

Uit de antwoorden van beleidsmedewerkers leidden we de aannames en bijbehorende paradigma's af van waaruit men redeneert. We benadrukten dat de resultaten van het onderzoek niet naar de persoon herleidbaar zullen zijn, en dat er geen goede of foute antwoorden zijn. Het volledige interviewprotocol staat in Bijlage B.

2.3 Werving en selectie beleidsmedewerkers

Deelnemers zijn geworven door het ministerie van IenW. Per ministerie (MinFin, EZ, KGG) werd een contactpersoon gezocht die potentiële deelnemers kon aanbevelen. Deelnemers konden beleidsmedewerkers zijn wiens takenpakket direct of indirect raakt aan klimaat- en circulair beleid. Contactpersonen stuurden een mail naar potentiële deelnemers met de vraag of zij mee wilden doen. Het doel van het onderzoek dat zij deelden met potentiële deelnemers was om te 'verkennen welke belemmeringen ervaren worden door beleidsmedewerkers bij het overwegen van nieuw klimaatbeleid'. Een deel van de beleidsmedewerkers besloot om niet deel te nemen, vaak door gebrek aan tijd.

Beleidsmedewerkers die wel mee wilden doen gaven IenW toestemming om hun contactgegevens aan TNO te verstrekken. Wij namen vervolgens contact op met de beleidsmedewerker om een digitaal interview in te plannen. Tussen de werving door vond afstemming plaats tussen IenW en TNO, om te verzekeren dat er een spreiding in expertises is in de steekproef. Ieder interview duurde een uur. Met toestemming van de beleidsmedewerkers zijn de interviews opgenomen. De interviewresultaten werden los opgeslagen van de contactgegevens. Beleidsmedewerkers kregen de resultaten van het onderzoek inclusief quotes te lezen voor publicatie, om te controleren of uitspraken niet naar henzelf te herleiden zijn.

2.4 Beschrijving steekproef

Tabel 2.2 toont de beschrijving van de steekproef. In totaal zijn er 24 interviews gehouden in de periode oktober 2024 tot en met januari 2025. Doordat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gesplitst is in het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) en

Economische zaken (EZ) vallen een aantal directies zowel onder KGG als EZ. Bij het uitnodigen van medewerkers van EZ zijn er soms toch medewerkers uitgenodigd die ook tot KGG behoren. Hierdoor zijn er meer deelnemers die werkzaam zijn bij KGG geïnterviewd, en minder bij EZ dan beoogd.

Tabel 2.2: Steekproef van dit onderzoek

Ministerie	Aantal deelnemers	Gemiddeld aantal jaar bij Rijksoverheid	Gemiddeld aantal jaar in huidige functie	Aantal beleids-medewerkers	Waarvan managers	Directies
Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	7	12	2	6	1	Duurzame Leefomgeving en Circulaire economie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Klimaat en Groene Groei (KGG)	8	9	5	8	0	Duurzame Luchtvaart Klimaat en Energie Bedrijfsleven en Innovatie
Financiën (MinFin)	5	5	5	5	0	Inspectie rijksbegroting Algemene Financiële en Economische Politiek
Economische Zaken (EZ)	4	12	2	4	0	Bedrijfsleven en Innovatie Economie en Digitalisering Algemene Economische Politiek

2.5 Analyse van de interviews

De analyse van de interviews vond plaats in Atlas.ti. Aan de hand van een codeboom (Bijlage B) codeerden wij de relevante uitspraken van beleidsmedewerkers. Na het coderen van de interviewverslagen voerden we in Atlas.ti een *code-document analysis* uit. Per ministerie creëerden we een overzicht, waarin staat hoe vaak een code (thema) is gemarkeerd in de interviewverslagen, en wat de beleidsmedewerkers hierover gezegd hebben. Per code en ministerie hebben we de opvattingen doorgenomen en samengevat. Deze brachten we vervolgens onder in aannames en de bijbehorende paradigma's van waaruit beleidsmedewerkers redeneerden bij klimaat- en circulair beleid.

2.6 Uitgangspunten en beperkingen

Bij het interpreteren van de resultaten zijn enkele uitgangspunten en beperkingen van het onderzoek van belang om in gedachten te houden.

Ten eerste is dit onderzoek kwalitatief van aard. Hierdoor kunnen we geen harde uitspraken doen over welke waargenomen paradigma's meer of juist minder voorkomen onder de verschillende departementen. Het onderzoek geeft inzicht in de diversiteit aan aannames en overtuigingen onder vier ministeries. Het onderzoek heeft een verkennend doel en is bedoeld om verschillende aannames in kaart te brengen. We kunnen hierbij alleen uitspraken doen over de steekproef van 24 geïnterviewde beleidsmedewerkers.

Ten tweede hebben we beleidsmedewerkers van vier ministeries geïnterviewd maar zijn er nog meer ministeries wiens werk te maken heeft met circulariteits- en klimaatbeleid. De gekozen beleidsmaatregel om beleidsmedewerkers over te bevragen (verlaging van de belasting op arbeid) raakt bijvoorbeeld ook aan het werk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Mogelijk zijn er dus nog meer denkbeelden die nu geen onderdeel uitmaken van dit rapport die wel relevant zijn.

Ten derde is het mogelijk dat we vooral beleidsmedewerkers hebben gesproken die meer openstaan voor ambitieus duurzaamheidsbeleid, omdat deelname op vrijwillige basis was. De uitnodigingstekst sprak van 'verkennen welke belemmeringen ervaren worden door beleidsmedewerkers bij het overwegen van nieuw klimaatbeleid'. Medewerkers die het minder nodig vinden dat er nieuw klimaatbeleid komt kunnen zich minder vaak hebben aangemeld. Het lijkt erop dat we dit niet (sterk) terugzien in de resultaten: de meningen over de beleidsmaatregelen en aspecten waarop de paradigma's van elkaar verschillen lopen uiteen.

Ten vierde is het uitgangspunt van dit onderzoek dat we kijken naar aannames van beleidsmedewerkers, en geen feiten. We kijken niet of aannames van beleidsmedewerkers onderbouwd zijn. We kijken ook niet naar verschillen in kennisniveau van beleidsmedewerkers: geïnterviewden kunnen meer of minder bekend zijn met de beleidsmaatregelen die wij voorleggen. Dit heeft als gevolg dat wij een beeld schetsen van de denkbeelden die er leven onder beleidsmedewerkers zonder oordeel of deze denkbeelden kloppen.

Ten vijfde interviewen we voor dit onderzoek beleidsmedewerkers. We zijn ons ervan bewust dat zij niet de uiteindelijke keuze maken voor welke beleidsmaatregelen ingevoerd worden. Het maken van keuzes is belegd bij de politiek, het kabinet.

Tot slot maken we gebruik van een *theoretische* indeling in paradigma's waar in de praktijk haken en ogen aan zitten. De vier paradigma's zijn tot stand gekomen via een exploratieve literatuurstudie met focus op de internationale discussie over *beyond growth*. In deze discussie zijn op basis van de literatuurstudie vier hoofdrichtingen onderscheiden. De discussie is echter heel divers en er zijn in de analyse verschillende (sub-)paradigma's met vergelijkbare doelen en beleidsroutes bij elkaar gevoegd. Er is dus uiteindelijk een normatieve keuze gemaakt voor wat betreft de kerneigenschappen van ieder van de vier paradigma's. Dat betekent dat implementatie in de praktijk en de theoretische interpretatie van de vier paradigma's niet samenvallen. Een voorbeeld is het paradigma 'groene groei'. In de Nederlandse interpretatie lijkt dit paradigma elementen te bevatten van alle vier paradigma's (bijvoorbeeld ook het stimuleren van de productie van waterstof, wat valt onder missie-economie).

In de theoretische interpretatie van ‘groene groei’ in de resultaten van dit onderzoek gaan we er echter vanuit dat dit paradigma alléén gericht is op internaliseren van externaliteiten en op het bevorderen van generieke technologische innovatie. De vergelijking tussen theorie en praktijk is geen onderdeel van dit onderzoek.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk volgen de bevindingen uit de interviews. In sectie 3.1 volgen de denkbeelden van beleidsmedewerkers over de aspecten waarop de paradigma's van elkaar verschillen. In sectie 3.2 volgen de denkbeelden van beleidsmedewerkers over de casus. Bij deze denkbeelden geven we telkens aan welke aannames en bijbehorende paradigma's we terugzien in de resultaten van de interviews. De resultaten van de interviews – nog zonder oordeel over de paradigma's – staan in Bijlage C. We spreken van 'vaak' of 'veel' als iets door vrijwel iedereen uit de steekproef genoemd is. Aan het andere uiteinde van het spectrum spreken we van 'één' als iets slechts door één van de deelnemers genoemd is. Voor aantallen hier tussenin spreken we van 'enkele' of 'sommige'.

3.1 Denkbeelden van beleidsmedewerkers over verschillende aspecten van paradigma's

In de literatuuranalyse van Slingerland et al. (2024) verschillen economische paradigma's met name van elkaar op zeven aspecten (zie sectie 2.1). Per aspect bespreken we welke aannames beleidsmedewerkers hebben, en welke economische paradigma's hierbij aansluiten.

3.2 Verschillen tussen ministeries

Beleidsmedewerkers in elk ministerie redeneren vanuit verschillende paradigma's

We hebben in dit onderzoek 24 beleidsmedewerkers van vier verschillende ministeries gesproken: het ministerie van IenW, KGG, EZ en MinFin. In onze steekproef zien we echter geen verschillen in antwoorden terug tussen de vier ministeries. We zien dus in onze steekproef bijvoorbeeld niet terug dat een ministerie meer redeneert vanuit het paradigma groene groei en een andere meer vanuit het paradigma postgroei.

3.2.1 Denkbeelden over het belang van economische groei

Economische groei mag volgens beleidsmedewerkers in de steekproef niet ten koste gaan van klimaat en milieu (postgroei) maar is wel nodig voor het functioneren van de maatschappij (groene groei). De meerderheid van de beleidsmedewerkers gelooft niet dat economisch groei oneindig kan plaatsvinden, vanwege de schade aan het klimaat en het milieu. Dit past bij de paradigma's postgroei en great mindshift. Slechts een tweetal beleidsmedewerkers is van mening dat technologische innovatie het mogelijk maakt om oneindig te groeien. We zien verder dat beleidsmedewerkers over het algemeen wisselen tussen verschillende paradigma's wanneer zij het over het belang van economische groei hebben. Aan de ene kant vinden zij dat economische groei ondergeschikt moet zijn aan klimaatdoelen. Aan de andere kant zien zij dat Nederland in het huidige systeem afhankelijk is van economische groei voor overheidsinkomsten, het bekostigen van publieke voorzieningen zoals de zorg, de energietransitie en herverdelingsbeleid.

Het begrip brede welvaart maakt de afweging tussen economische groei en andere vormen van welvaart bespreekbaar, volgens beleidsmedewerkers in de steekproef.

Beleidsmedewerkers zijn van mening dat welvaart of geluk in hun ogen breder is dan het BBP: de gezondheid en gemoedstoestand van mensen in de samenleving, maar ook hoe het gesteld is met de biodiversiteit maken onderdeel uit van welvaart. Beleidsmedewerkers geven aan dat het begrip brede welvaart de afweging tussen economische groei en het klimaat beter bespreekbaar maakt bij overwegingen voor beleid. Zij geven nog niet aan dat er ook naar wordt gehandeld en op welke wijze. Dit punt is niet specifiek voor een van de vier paradigma's, maar sluit minder goed aan bij het paradigma van groene groei, waarbij aangenomen wordt dat een focus op BBP als maat voor welzijn voldoende is.

3.2.2 Denkbeelden over de rol van de overheid, bedrijven en burgers

Beleidsmedewerkers in de steekproef zien een rol voor de overheid om duidelijke kaders te stellen voor de markt (groene groei). De grootste rol die beleidsmedewerkers zien voor de overheid is het bieden van een kader waarbinnen de markt kan functioneren, zodat deze duurzame producten en diensten kan leveren aan consumenten. Wat betreft de rol van bedrijven nemen veel beleidsmedewerkers aan dat bedrijven gedreven worden door winst en niet vanzelf op klimaat- en circulariteitsdoelen zullen sturen. Daarnaast noemen zij dat huidige bedrijven invloed hebben op politieke besluiten waardoor het moeilijker is om duidelijke kaders te stellen aan de markt.

Minder genoemd is dat overheden bedrijven moeten ondersteunen die bijdragen aan minder consumptie en productie (postgrowth), en dat kleinschalige bedrijven in plaats van bestaande (grote) marktpartijen (great mindshift) gesteund moeten worden. Hoewel klimaat en circulariteitsdoelen wel onderschreven worden door beleidsmedewerkers, is er niet genoemd dat de overheid grenzen moeten stellen groei en overproductie van bedrijven. Tot slot is niet gesproken in termen van het beschermen van gemeenschappen en ecosystemen (post growth, great mindshift).

Over burgers noemen de meeste beleidsmedewerkers dat ze wel moeten veranderen, maar nemen ze aan dat verandering hoogstwaarschijnlijk niet vanuit henzelf zal komen. Ze verwachten dat beleid en andere producten en diensten ertoe leiden dat burgers geleidelijk hun gedrag aanpassen. Beleidsmedewerkers hebben de aanname dat burgers niet snel kunnen en willen veranderen en dat verandering dus geleidelijk moet gaan. Dit hangt samen met de aanname dat burgers vooral financieel gedreven zijn, en onmiddellijke voorkeuren, normen- en waardenverandering niet accepteren.

Er is maar een kleine groep beleidsmedewerkers die gelooft dat burgers zich van onderaf kunnen verenigen, om te innoveren en verandering te veroorzaken. Hierin zien we het paradigma great mindshift terug, waarbij de overheid bottom-up initiatieven faciliteert.

3.2.3 Denkbeelden over nationaal en internationaal herverdelingsbeleid

Herverdeling op nationale schaal is wenselijk (postgroei en great mindshift), maar de meningen van beleidsmedewerkers in de steekproef zijn verdeeld over herverdeling op internationale schaal. Beleidsmedewerkers in de steekproef zijn een voorstander van herverdeling op nationale schaal. Hierin zien we de paradigma's postgroei en great mindshift terug. Beleidsmedewerkers verschillen van mening over of de herverdeling moet plaatsvinden via klimaatbeleid (zoals de energiebelasting) of via ander beleid gericht op

koopkracht (zoals het minimuminkomen). Door het via ander beleid te regelen kan de prikkel om duurzamer te leven in stand blijven, en wordt beleid minder ingewikkeld, aldus beleidsmedewerkers.

Wanneer het gaat om herverdeling op internationale schaal zijn beleidsmedewerkers meer verdeeld of geven ze aan dat zij onvoldoende achtergrondkennis hebben om hierover te oordelen. Er zijn verschillende aannames over het herverdelen op internationale schaal. Een deel vindt dat het rechtvaardig is om financiële compensatie te bieden (passend bij postgroei), maar een ander deel vindt het rechtvaardig als er enkel kennis over innovatieve technologieën wordt gedeeld. Deze deelnemers nemen aan dat overheden in het buitenland het geld niet altijd gebruiken voor de klimaattransitie. Daarnaast nemen ze aan dat financiële ondersteuning vanuit Nederland een afhankelijkheidsrelatie creëert, en er niet voor zorgt dat andere landen economisch vooruitkomen en verduurzaming kunnen realiseren. Hierin zien we het paradigma terug van groene groei.

3.2.4 Denkbeelden over het doel van klimaat- en circulair beleid

Defossilisering wordt door beleidsmedewerkers in de steekproef gezien als gewenst (postgroei) maar in de praktijk niet realistisch: decarbonisatie is het realistische doel (groene groei, missie economie). Moet klimaat- en circulair beleid zich richten op decarbonisatie, waarbij CO₂-opslag geoorloofd is, of defossilisering, waarbij we fossiele brandstoffen zo snel mogelijk uitfasen? Defossilisering wordt doorgaans genoemd binnen de paradigma's postgroei en great mindshift, terwijl decarbonisatie meer aansluit bij de paradigma's groene groei en missie-economie. Decarbonisatie kan meer gericht zijn op het oplossen van het klimaatprobleem door technologische innovatie, zoals technologie voor de afvang en opslag van CO₂, en is hierdoor minder gericht op systeemverandering.

De antwoorden vanuit de ministeries zijn wisselend van toon, maar de rode lijn is dat beleidsmedewerkers het niet realistisch vinden om beleid op defossilisering te richten. Beleidsmedewerkers nemen aan dat er altijd restemissies blijven bestaan, en noemen met name de veeteelt in dit kader. Beleidsmedewerkers noemen ook dat er processen zijn die niet zonder fossiele brandstoffen kunnen draaien, zoals noodgeneratoren. Daarnaast noemen enkele deelnemers de grote invloed van de 'fossiele industrie', die het afschalen van het gebruik van fossiele brandstoffen tegenhoudt. Bij de antwoorden over de doelen valt het op dat beleidsmedewerkers onderscheid maken tussen wat eigenlijk zou moeten gebeuren om de schade aan het klimaat en milieu te beperken en wat realistisch is. Beleidsmedewerkers lijken op dit gebied dus meer te redeneren vanuit het groene groei-paradigma en het missie economie paradigma.

Enkele beleidsmedewerkers geven wel aan dat decarbonisatie het doel is, en dat opslag mogelijk moet zijn om de klimaatdoelen op tijd te halen. Deze beleidsmedewerkers vinden de afvang van CO₂ ook nodig als bron van koolstof voor materialen. Enkele beleidsmedewerkers twijfelen of de vrijgekomen CO₂ daadwerkelijk kan worden afgevangen, en of koolstofverwijdering het niet makkelijker maakt om grotere hoeveelheden CO₂ uit te stoten. In dit laatste zien we het postgroei-paradigma terug.

Planetaire grenzen en sociale doelen zijn ook onderdeel van klimaat- en circulariteitsbeleid (postgroei, great mindshift), maar lastig te realiseren in de praktijk. Veel beleidsmedewerkers zijn van mening dat klimaat- en circulair beleid meer rekening moet houden met planetaire grenzen. Hier zien we de paradigma's postgroei en great mindshift terug. Beleidsmedewerkers geven aan dat als er geen rekening wordt gehouden

planetaire grenzen, de leefwereld van toekomstige generaties in gevaar komt. Er is dan ook geen economisch systeem meer om in stand te houden. Beleidsmedewerkers vinden het belangrijk dat dit aan burgers wordt uitgelegd. Beleidsmedewerkers vinden het ook belangrijk de doelen voor planetaire grenzen niet allemaal samen te nemen worden om ze behapbaar te houden.

Beleidsmedewerkers gaan wel uit van een uitruil tussen het leefbaar houden van de wereld en het creëren van economische welvaart. Zij noemen dat dit een politieke keuze is, die zij zelf niet kunnen maken. Wederom maken beleidsmedewerkers onderscheid tussen hoe de ideale situatie er voor hen uitziet, en hoe de werkelijkheid er daadwerkelijk uitziet.

Over sociale doelen en mensenrechten (mission economy, postgrowth, great mindshift) wordt gezegd dat mensenrechten niet geschonden mogen worden. Bestaanszekerheid wordt ook gezien als een mensenrecht. Sociale doelen worden breed geïnterpreteerd: beleidsmedewerkers noemen de herverdeling tussen arm en rijk, en de verdeling van lusten en lasten.

Beleidsmedewerkers zijn van mening dat klimaat- en circulair beleid zich eigenlijk ook zou moeten richten op planetaire grenzen en sociale doelen, maar dat het halen van de klimaatdoelen al moeilijk genoeg is zonder deze doelen. Een aantal deelnemers neemt aan dat het onverstandig is om verschillende doelen te combineren, omdat als een van deze doelen weerstand opwerkt, deze weerstand zich dan ook tegen klimaatbeleid kan keren.

3.2.5 Denkbeelden over de rol van technologische innovaties

Stimulering generieke technologische innovatie gewenst (groene groei), gerichte stimulering soms nodig (missie-economie).

Bij de vraag of de overheid zich moet richten op generieke financiering, of de financiering van specifieke technologieën, geven de meeste beleidsmedewerkers in de steekproef aan dat hun voorkeur uitgaat naar het financieren van generieke technologische innovatie. De overheid zou niet moeten sturen op de inhoud van innovaties, en dit aan marktpartijen moet overlaten omdat zij meer kennis van zaken hebben. Bovendien zou het inzetten op specifieke technologieën kunnen leiden tot een *lock-in*, waarbij grote investeringen het duur of politiek moeilijk maken om toch over te stappen naar andere technologieën als dit nodig is. Deze aannames passen bij groene groei.

Sommige beleidsmedewerkers vinden dat specifieke financiering soms nodig is om bepaalde technologieën verder te stimuleren en opschaling mogelijk te maken. Enkele deelnemers geven ook als argument dat het beter is om de beperkte financiële middelen als overheid op enkele, veelbelovende technologieën in te zetten, zoals voor de productie van waterstof. Deze aannames passen bij het paradigma missie-economie, dat als hoofdboodschap heeft om gericht te innoveren richting door de overheid vastgestelde missies. Tot slot valt op dat er niet genoemd is dat innovaties publiek beschikbaar moeten zijn, zoals binnen de paradigma's postgroei en great mindshift wordt aangeraden. Ook vinden slechts twee beleidsmedewerkers dat de overheid meer startups en bottom-up burgerinitiatieven zou moeten stimuleren voor innovaties in plaats van bestaande marktspelers, wat het great mindshift paradigma aanraadt.

Technologische innovaties alleen niet voldoende om doelen te halen volgens beleidsmedewerkers in de steekproef. Slechts een beleidsmedewerker vindt technologische innovatie voldoende om klimaat- en circulariteitsdoelen te halen. Opvallend

is dat geen van de beleidsmedewerkers direct noemt dat er reboundeffecten³ optreden bij technologische innovatie. Ze noemen bijvoorbeeld niet dat de besparing door het zuiniger worden van auto's tenietgedaan wordt doordat auto's steeds groter worden en doordat we meer kilometers gaan rijden. Het reboundeffect kan ook optreden bij de overgang naar duurzame energie. Het reboundeffect kan ook optreden bij de overgang naar duurzame energie: als de prijs van elektriciteit bijvoorbeeld daalt door de toename van zonne-energie, kan dit leiden tot een grotere vraag naar elektriciteit, waardoor de totale uitstoot van broeikasgassen minder daalt dan verwacht. Reboundeffecten zijn een argument binnen het postgroeiparadigma om verder te gaan dan verduurzaming door technologische innovatie.

3.2.6 Denkbeelden over het veranderen van voorkeuren, normen en waarden

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken het logisch te vinden dat de overheid stuurt op gedrag (postgroe), maar gaan ervan uit dat hier geen draagvlak voor is onder burgers (groene groei). Beleidsmedewerkers zijn van mening dat het wenselijk is dat de overheid burgers stimuleert om hun voorkeuren, normen, waarden en gedrag te veranderen. Een groot deel van hen neemt echter aan dat burgers niet openstaan om minder te gaan consumeren (bijvoorbeeld minder vliegen), en dus het beleid wat hier op gericht is niet zullen accepteren. Dit is een van de aannames die bij het paradigma groene groei hoort. Beleidsmedewerkers zien het gebrek aan draagvlak onder burgers dus als een obstakel. Ook hier zien we een tegenstelling in wat wenselijk is en wat realistisch is. Daarnaast wordt opgemerkt dat er al wel burgers zijn die vrijwillig hun gedrag veranderen, en dat het voor burgers met lage inkomens lastig kan zijn zich duurzaam te gedragen omdat duurzame producten duurder zijn. Deze aannames passen niet specifiek bij een van de paradigma's, al hecht postgroe waarde aan herverdelingsbeleid om inkomens- en vermogensverschillen aan te pakken.

3.2.7 Voorkeuren voor beleidsmaatregelen

Beleidsmedewerkers noemen beleidsmaatregelen uit verschillende economische paradigma's, maatregelen uit postgroe en groene groei worden het vaakst genoemd. In het algemeen zien we hierbij dat er een mix aan paradigma's terug te zien is in de beleidsmaatregelen waar beleidsmedewerkers de voorkeur aan geven. Er worden verschillende alternatieven genoemd, waarbij beleidsmedewerkers het vaakst in één adem subsidies (meerdere paradigma's), beprijzen (postgroe en groene groei) en normeren (postgroe) noemen. Verder verschilt het per economisch paradigma welke categorieën aan beleidsmaatregelen zijn genoemd, en welke beleidsmaatregelen niet worden genoemd. Het vaakst komen maatregelen uit de paradigma's postgroe en groene groei terug, en minder uit great mindshift en missie-economie. We lichten per economisch paradigma toe welke kenmerkende beleidsmaatregelen beleidsmedewerkers al dan niet noemen. Voor een overzicht van beleidsmaatregelen die paradigma's kenmerken verwijzen we naar Bijlage A.

Groene groei

Bij groene groei noemen beleidsmedewerkers zowel beleid voor het generiek internaliseren van externaliteiten (CO₂-heffing, standaarden, regulering, handelssystemen), als het sturen op generieke technologische innovatie, en marktcreatie voor milieubeleid via het ETS-

³ Dit betekent: doordat (het gebruik van) een product of dienst dankzij de resource-efficiencyverbetering goedkoper wordt, stijgt de vraag ernaar: meer mensen gaan het gebruiken en/of mensen gaan het meer gebruiken.

systeem. Vooral beprijzen wordt als een goed mechanisme gezien om externaliteiten te internaliseren. Beprijzen past zowel goed in het paradigma postgroei als groene groei.

Postgroei

Beleidsmedewerkers noemen het vaakst dat ze normerend beleid en beleid dat gericht is op het veranderen van voorkeuren, normen, waarden en gedragsverandering wenselijk vinden. Normerend beleid schept duidelijkheid aan producenten en consumenten, en kan zo geleidelijke gedragsverandering stimuleren, aldus beleidsmedewerkers. Andere voorbeelden van beleid die beleidsmedewerkers geven zijn: een verbod op fossiele reclames, het anders inrichten van winkelstraten en de online koopomgeving, een bereikbare plek voor de kringloop, het niet-zichtbaar plaatsen van producten in winkels (zoals bij roken), het stimuleren van levensduurverlening bij producten, en het overgaan naar het afnemen van diensten in plaats van producten.

Naast beleid voor het veranderen van voorkeuren, normen, waarden en gedrag, zijn beleidsmedewerkers over het algemeen een voorstander van herverdelingsbeleid op nationaal niveau, waarbij burgers in kwetsbare financiële posities worden gecompenseerd voor de financiële gevolgen van de klimaattransitie. Beleidsmedewerkers zijn anders bang dat er geen draagvlak zal zijn onder burgers voor klimaatbeleid, vooral als zij onvoldoende (financiële) middelen hebben om mee te gaan in de transitie. Of herverdelingsbeleid via regulier koopkrachtbeleid, of via klimaatbeleid moet plaatsvinden, is iets waar de meningen verdeeld over zijn. Bij internationaal herverdelingsbeleid zijn de meningen nog verder verdeeld: een deel van de beleidsmedewerkers is een voorstander van financiële compensatie door landen die historisch gezien veel uitstoten, een ander deel wil meer kennis- en technologieoverdracht en is geen voorstander van financiële compensatie.

Verder noemen enkele beleidsmedewerkers voorbeelden van maatregelen voor het afschalen van ecologisch schadelijke industrieën (bijvoorbeeld het inkrimpen van de veestapel), en het vergroten van burgerbetrokkenheid door burgerparticipatie. Het vergroten van burgerbetrokkenheid past zowel bij het paradigma postgroei als great mindshift.

Veel ander beleid uit het paradigma postgroei komt niet terug in de interviews. Zo noemen beleidsmedewerkers minder beleid dat gericht is op alternatieve businessmodellen en de verantwoordelijkheid van bedrijven voor sociale en milieudoelstellingen in de hele keten. Verder komt geen beleid voor het hervormen van arbeid terug zoals een gegarandeerd basisinkomen, vermindering van werktijden, en vrijwilligerswerk en mantelzorg onderdeel maken van de economie.

Missie-economie

Beleidsmedewerkers vinden het wenselijk dat de overheid bedrijven stimuleert om technologische innovaties uit te voeren, maar meer in generieke zin, wat aansluit bij het paradigma groene groei. Enkele beleidsmedewerkers zijn wel een voorstander van het sturen op specifieke technologische innovaties, als blijkt dat deze veelbelovend zijn om op te schalen. Eén beleidsmedewerker vindt dat er een duidelijkere visie of missie nodig is over wat innovatieve bedrijven in Nederland nodig hebben om te kunnen groeien. Het vormen van deze 'missie' past bij het paradigma missie-economie.

Great Mindshift

Beleidsmedewerkers hebben het in veel mindere mate over beleid wat het paradigma great mindshift kenmerkt. Veel typen beleid komen niet terug in de interviews, zoals beleid voor het stimuleren van niche innovaties (zelfvoorziening op lokale schaal, energiegemeenschappen). Beleid voor politieke hervorming (decentralisering, zelfbestuur op

lokaal niveau), ecologische hervorming (verlagen extractie van grondstoffen zoals olie), en economische hervorming (lokale producenten, lokale zelfvoorziening, lokale economieën en geldsystemen) komen ook niet terug.

Een tweetal beleidsmedewerkers is voorstander van het faciliteren van bottom-up initiatieven en koplopers, zoals actieve burgerinitiatieven. Deze beleidsmedewerkers nemen aan dat burgers goed weten wat wel en niet werkt in hun dagelijks leven, en dat zij innovaties kunnen starten. Eén beleidsmedewerker wil ook dat burgerparticipatie wordt vergroot, wat zowel onder het paradigma great mindshift als postgroei valt. Deze beleidsmedewerker vindt dat burgers actief moeten meebeslissen, bijvoorbeeld over kernenergie.

Ten slotte kenmerkt het paradigma great mindshift zich door het gebruik van lokale en inheemse kennis, behoud van culturele en inheemse rechten en rechten voor de natuur. Eén beleidsmedewerker benoemt dat de overheid kan leren van boeren en de kennis die zij hebben over het land dat ze bewerken.

3.2.8 Aannames van beleidsmedewerkers

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de aannamen over aspecten waarop paradigma's van elkaar verschillen en die we minstens één keer hebben gehoord in de interviews. Als de meerderheid van onze steekproef (minstens 12 beleidsmedewerkers) een aanname delen, hebben wij de aanname lichtblauw gekleurd. Als een aanname en het bijbehorende paradigma niet zijn genoemd, hebben wij het leeg gelaten en grijs gekleurd.

Tabel 3.1: Door beleidsmedewerkers genoemde aannames over verschillende onderdelen waarop paradigma's van elkaar verschillen, ingedeeld per paradigma. In de rechterkolom staan aannames die wel passen bij een onderdeel van waarop paradigma's van elkaar verschillen, maar die niet specifiek bij een van de vier paradigma's passen. Wanneer een cel leeg is, is er geen aanname genoemd op dit gebied dat ingedeeld kan worden bij dit paradigma.

	Groene groei	Postgroei	Great Mindshift	Missie-economie	Overige aannames (past niet bij specifiek paradigma)
Belang van economische groei	Het is mogelijk om oneindig economisch te groeien zonder schade toe te brengen aan het klimaat. Door technologische innovaties verminderen we onze uitstoot en kunnen we steeds verder groeien.	Het is niet mogelijk om oneindig economisch te groeien zonder schade aan klimaat. Technologische innovatie alleen is onvoldoende om de schade van economische groei op het klimaat te beperken.			
	Welvaart is vooral economische groei.	Welvaart is breder dan alleen economische groei.	Welvaart is breder dan alleen economische groei.	Welvaart is breder dan alleen economische groei.	
	Economische groei is nodig voor de betaalbaarheid van maatschappelijke doelen (waaronder de klimaat- en circulariteitstransitie) en publieke voorzieningen.	Economische groei is niet nodig voor de betaalbaarheid van maatschappelijke doelen en publieke voorzieningen, er zijn andere oplossingen voor.	Economische groei is niet nodig voor de betaalbaarheid van maatschappelijke doelen en publieke voorzieningen, er zijn andere oplossingen voor.		
	Om klimaatbeleid vorm te geven is het altijd nodig om compromissen te sluiten vanwege andere (economische) belangen.	Economische groei is ondergeschikt aan klimaatbeleid.			
Rol overheid, bedrijven en burgers		Er zijn oplossingen voor een gebrek aan aandacht voor de lange termijn, zoals een burgerberaad.	Er zijn oplossingen voor een gebrek aan aandacht voor de lange termijn, zoals een burgerberaad.		Politici zijn vooral bezig met hun populariteit en herkozen worden. Ze zullen geen beleid invoeren waar geen draagvlak voor is onder bedrijven en burgers. Hierdoor zal langetermijnbeleid altijd het onderspit delven.

	Groene groei	Postgroei	Great Mindshift	Missie-economie	Overige aannames (past niet bij specifiek paradigma)
	Bedrijven kunnen alleen gericht zijn op het maken van winst. Klimaatbeleid moet hun financiële positie beschermen.	Bedrijven kunnen een bredere verantwoordelijkheid hebben dan geld verdienen. Zij moeten dan ook een deel van de maatschappelijke kosten voor het realiseren van de transitie dragen.	Bedrijven kunnen een bredere verantwoordelijkheid hebben dan geld verdienen. Zij moeten dan ook een deel van de maatschappelijke kosten voor het realiseren van de transitie dragen.		
	We hebben bestaande bedrijven nodig om de klimaatdoelen te behalen. De overheid moet deze bedrijven in stand houden zodat zij kunnen innoveren.	Nieuwe bedrijven passen beter bij een klimaatneutrale toekomst. De overheid moet meer bedrijven die bijdragen aan minder consumptie en productie ondersteunen en vervuilende sectoren afschalen.			
	Om klimaatbeleid vorm te geven is het altijd nodig om compromissen te sluiten vanwege andere (economische) belangen.				Als bedrijven beleid voorstellen is de kans groter dat beleid er komt.
	Burgers zijn vooral financieel gedreven. Ze kopen duurzamere producten alleen als deze goedkoper zijn dan het alternatief, als er financieel voordeel is.	Burgers zijn niet alleen gedreven vanuit financiële overwegingen.			
	Burgers nemen geen genoegen met minder materiële welvaart.	Burgers zijn bereid om minder materiële welvaart te accepteren als ze hiertoe gestimuleerd worden.			

	Groene groei	Postgroei	Great Mindshift	Missie-economie	Overige aannames (past niet bij specifiek paradigma)
Mate van herverdelingsbeleid	Welvaart- en inkomensverschillen hebben niks te maken met klimaatbeleid.	Klimaatbeleid vergroot de kloof tussen arm en rijk. Herverdelingsbeleid is nodig waarbij inkomens- en vermogensverschillen binnen grenzen blijven.	Klimaatbeleid vergroot de kloof tussen arm en rijk. Herverdelingsbeleid is nodig waarbij inkomens- en vermogensverschillen binnen grenzen blijven.		
		Welvarende landen dragen meer bij aan vervuiling van het klimaat en daarom moeten zij andere landen (in het Mondiale Zuiden) financieel compenseren.	Welvarende landen dragen meer bij aan vervuiling van het klimaat en daarom moeten zij andere landen (in het Mondiale Zuiden) financieel compenseren.		Landen in het Mondiale Zuiden maken zelf keuzes over of zij wel of niet deelnemen aan de klimaattransitie. Wij hoeven hen hier niet financieel voor de compenseren.
		Door landen financieel of met kennis te compenseren gaan zij deelnemen aan de klimaattransitie.	Door landen financieel of met kennis te compenseren gaan zij deelnemen aan de klimaattransitie.		Andere landen gaan onze financiële middelen niet gebruiken voor de klimaattransitie maar voor andere doelen. Daarom moeten wij geen financiële compensatie verlenen.
					- Herverdeling moet <u>niet</u> via klimaatbeleid plaatsvinden. Dit zal de prikkel om duurzaam te leven bij burgers weghalen. Regulier beleid voor koopkrachtverhoging is effectiever. - Herverdeling moet <u>wel</u> via klimaatbeleid plaatsvinden. Dit zal klimaatbeleid effectiever en rechtvaardiger maken, omdat de transitie toegankelijker wordt voor burgers.

	Groene groei	Postgroei	Great Mindshift	Missie-economie	Overige aannames (past niet bij specifiek paradigma)
Onderliggende doel van klimaat- en circulair beleid	Klimaatbeleid moet zich richten op decarbonisatie. Er zullen altijd 'restemissies' zijn, waaronder die van veeteelt. Defossilisering is daarom onrealistisch.	Klimaatbeleid moet zich richten op defossilisering. Het is mogelijk om volledig af te stappen van fossiele brandstoffen.			
	Planetaire grenzen en sociale doelen hebben niks te maken met klimaatbeleid.	Planetaire grenzen en sociale doelen zijn onderdeel van klimaatbeleid.	Planetaire grenzen en sociale doelen zijn onderdeel van klimaatbeleid.		
		Planetaire grenzen en sociale doelen maken klimaatbeleid eerlijker en rechtvaardiger, en zijn daarom belangrijk om mee te nemen.	Planetaire grenzen en sociale doelen maken klimaatbeleid eerlijker en rechtvaardiger, en zijn daarom belangrijk om mee te nemen.		Als je sociale doelen en planetaire grenzen verbindt aan klimaat- en circulariteitsbeleid zal dat vertragend werken. Er is politiek gezien geen overeenstemming over deze aspecten.
Rol van technologische innovaties	De overheid heeft onvoldoende inhoudelijke expertise om te beoordelen welke innovaties kansrijk zijn.			De overheid kan meer sturend zijn en specifieke technologieën stimuleren.	
	Inzetten op specifieke technologieën is risicovol en creëert een <i>lock-in</i> . De overheid moet daarom breed technologische innovaties stimuleren.			Inzetten op generieke technologische innovaties is risicovol. Innovaties kunnen namelijk falen. Het inzetten op veelbelovende technologieën geeft meer zekerheid.	
	Innovatie moeten van bedrijven en technologiebedrijven komen.		Innovaties moeten van startups en bottom-up burgerinitiatieven komen.	Er is een duidelijke visie of missie nodig vanuit de overheid zodat bedrijven kunnen innoveren.	
Normen- en waardenverandering	Burgers willen hun normen, waarden en gedrag niet veranderen, en zullen in opstand komen tegen beleid dat dit direct wil bewerkstelligen.	Burgers zijn bereid om hun normen, waarden en gedrag te veranderen, hier is beleid voor nodig.	Burgers kunnen en willen zich verenigen en van onderaf innovaties realiseren.		

	Groene groei	Postgroei	Great Mindshift	Missie-economie	Overige aannames (past niet bij specifiek paradigma)
	Burgers en bedrijven moeten veranderen maar zonder de overheid zal dit niet gebeuren. De rijksoverheid moet een kader bieden waarbinnen de markt kan functioneren.		Alleen burgers en bedrijven kunnen verandering van onderop teweegbrengen. De overheid moet deze initiatieven stimuleren.		
Voorkeuren voor beleidsmaatregelen	Beleid gericht op het internaliseren van externaliteiten en marktcreatie voor emissies (ETS) is voldoende om de emissies door bedrijven en burgers te verminderen.	Er is o.a. ook normerend beleid nodig om de voorkeuren, normen en waarden van bedrijven en burgers te veranderen. De emissies dalen anders niet genoeg.			
	De overheid moet subsidies geven aan bestaande bedrijven om technologische innovaties uit te voeren in de markt.	Bedrijven kunnen zelf de verantwoordelijkheid om te veranderen dragen. Normerend beleid is nodig om ze in beweging te brengen.			
	Inzetten op informeren over duurzaam is voldoende. Wanneer mensen geïnformeerd zijn kunnen zij de juiste keuze maken.	Informeren van burgers is niet voldoende. Er is beleid nodig om de voorkeuren, normen en waarden van burgers te veranderen, zodat zij daadwerkelijk hun gedrag aanpassen.			
		Burgers kunnen meebeslissen in klimaatbeleid. Zij weten het beste wat de gevolgen zijn van beslissingen zijn in de praktijk. Het stimuleren van burgerparticipatie is dan ook van belang.	Burgers kunnen meebeslissen in klimaatbeleid. Zij weten het beste wat de gevolgen zijn van beslissingen zijn in de praktijk. Het stimuleren van burgerparticipatie is dan ook van belang.		Burgers hebben niet voldoende kennis om mee te beslissen over klimaatbeleid. Burgerparticipatie hoeft dan ook niet gestimuleerd te worden.

3.3 Denkbeelden over de casus

In deze sectie bekijken we welke denkbeelden beleidsmedewerkers hebben over de beleidsmaatregelen die we als casus hebben gebruikt in dit onderzoek. Het gaat hier om een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen. We geven steeds aan welke denkbeelden en bijbehorende paradigma's we terugzien.

3.3.1 Denkbeelden over de beleidsmaatregelen

Beleidsmedewerkers verwachten dat de beleidsmaatregelen positief zijn voor de circulariteitsdoelen en een duurzamere economie (postgroei). Beleidsmedewerkers in de steekproef benoemen meestal voordelen die te maken hebben met het behalen van de klimaat- en circulariteitsdoelen. Beleidsmedewerkers nemen aan dat de verschuiving van de belasting op arbeid naar grondstoffen en producten kan zorgen voor meer circulair grondstoffengebruik, omdat hier een verdienmodel voor ontstaat. Hierdoor worden duurzame producten en diensten goedkoper voor consumenten. Verder nemen beleidsmedewerkers aan dat een belastingverlaging op arbeid goed voor de economie: ze nemen aan dat mensen meer uren gaan werken, meer verdienen en meer gaan consumeren. Beleidsmedewerkers nemen verder aan dat de kwaliteit van producten stijgt. Ten slotte nemen beleidsmedewerkers aan dat de maatregel de autonomie van Nederland kan vergroten: de afhankelijkheid voor de import van nieuwe grondstoffen zal immers verminderen. De beleidsmedewerkers zijn dus aan de ene kant positief over de gekozen beleidsmaatregelen uit de postgroei-literatuur.

De door beleidsmedewerkers in de steekproef ervaren barrières bestaan vooral uit zorgen over de Nederlandse bedrijvigheid (groene groei). Beleidsmedewerkers in de steekproef benoemen echter ook veel nadelen. De meeste nadelen hebben vooral te maken met zorgen over de invloed van de beleidsmaatregel op het bedrijfsleven in Nederland. Deze focus op de Nederlandse bedrijvigheid past bij het paradigma groene groei. Dit paradigma gaat er namelijk vanuit dat economische bedrijvigheid en groei samengaan met de zorg voor het klimaat. Beleidsmedewerkers nemen aan dat beleid de concurrentiepositie van Nederland zal schaden als alleen Nederland deze maatregel invoert. Producten uit Nederland zullen namelijk duurder worden, aldus beleidsmedewerkers. Daaraan wordt gekoppeld dat het beleid op Europees niveau ingevoerd zal moeten worden. Verder nemen beleidsmedewerkers aan dat bedrijven financiële schade oplopen omdat zij niet direct hun bedrijfsprocessen aanpassen aan de gevolgen van de maatregel. Ten slotte nemen beleidsmedewerkers aan dat de Nederlandse economie zich te veel kan gaan richten op het leveren van diensten waardoor Nederland juist meer afhankelijk wordt van de import van producten en halffabricaten uit het buitenland.

Er zijn zorgen bij beleidsmedewerkers in de steekproef over betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen zonder dat er oplossingen genoemd worden (meerdere paradigma's). Beleidsmedewerkers nemen aan dat de maatregel ertoe leidt dat producten die gemaakt zijn van nieuwe grondstoffen duurder worden. Hoewel dit in het kader van de klimaatdoelen gerechtvaardigd is, zijn beleidsmedewerkers bang dat burgers met een laag inkomen deze producten niet meer kunnen betalen. Beleidsmedewerkers vinden herverdeling op nationaal niveau dan ook wenselijk.

Zorgen over betaalbaarheid passen op verschillende manieren binnen alle paradigma's. **Groene groei** streeft naar economische groei, en beleidsmedewerkers kunnen zich dus vanuit dit paradigma zorgen maken over de betaalbaarheid van producten voor burgers met

een laag inkomen. Beleidsmedewerkers kunnen ook vanuit een ‘missie-gedreven’ gedachtengoed (**missie-economie**) gericht kijken naar beleid om burgers met een laag inkomen te helpen om ook duurzame producten te kopen. Vanuit **great mindshift** is zelfvoorziening op lokale schaal van belang om een duurzame samenleving te bevorderen, en is het van belang dat burgers met een laag inkomen hierbij ook mee kunnen doen. Uit de literatuur over **het post-groei**paradigma volgt tot slot dat maatregelen zoals progressieve belastingen een manier zijn om met inkomensverschillen om te gaan: hoe meer men consumeert, hoe hoger de belasting is. Het valt op dat er slechts twee beleidsmedewerkers waren die een voorkeur hadden voor een hogere belasting op herhaaldelijke consumptie of een hogere belasting op vermogen.

Volgens beleidsmedewerkers in de steekproef vergt invoeren van beleid een langetermijnvisie in de politiek die nu ontbreekt, hier zijn oplossingen voor nodig (postgroei). Beleidsmedewerkers nemen aan dat er in de politiek momenteel een grotere focus is op maatschappelijke thema's die nu op de korte termijn spelen, waardoor langetermijnproblemen zoals het klimaat minder aandacht krijgen. Beleidsmedewerkers nemen aan dat in hun ogen politici op de korte termijn successen willen boeken bij hun achterban. Een van de beleidsmedewerkers noemt daarom dat er een beter verhaal moet komen om draagvlak onder burgers te creëren voor circulariteits- en klimaatbeleid. Het is vooral het postgroei-paradigma dat voorstellen doet om langetermijnbesluiten mogelijk te maken, bijvoorbeeld door de inzet van een bindend burgerberaad. De aanname hierbij is dat burgers onder andere minder beperkt worden in hun besluitvorming door de wens om herkozen te worden.

3.3.2 Aannamen over de beleidsmaatregel

Tabel 3.2 toont de aannamen over de beleidsmaatregelen uit het interview. Wederom zien we dat beleidsmedewerkers tegengestelde aannamen hebben over de effecten en voorwaarden van de beleidsmaatregel. Deze tegenstellingen staan in de tabel naast elkaar. Als een aanname blauw is gekleurd, betekent dit dat dit door de meerderheid van de beleidsmedewerkers uit de steekproef (minstens 12 beleidsmedewerkers) is benoemd. Slechts twee aannamen zijn toe te wijzen aan een van de vier paradigma's. Daarnaast willen we opmerken dat wanneer een beleidsmaatregel niet bij het heersende paradigma past dit tot het opwerpen van allerlei bezwaren zou kunnen leiden die niet specifiek zijn voor een paradigma. In dit geval ging het om bezwaren over de praktische uitvoerbaarheid van de postgroei-beleidsmaatregel. Alles bij elkaar genomen denken beleidsmedewerkers dus minder vanuit het postgroei-paradigma.

Tabel 3.2: Aannamen die zijn genoemd bij de postgroei beleidsmaatregel. Wanneer een aanname bij een van de paradigma's past hebben we dit tussen haakjes weergegeven.

Aannamen over de beleidsmaatregel	
Kan ervoor zorgen dat post-groei maatregel niet overwogen wordt	Kan ervoor zorgen dat post-groei maatregel wel overwogen wordt
Overkoepelend: Dit beleid kan onbekende en ongewenste effecten hebben.	Overkoepelend: Dit beleid is nodig en kan een effectieve prikkel geven aan bedrijven en consumenten (postgroei).
Het is onduidelijk of een verlaging van belasting op arbeid zal leiden tot lagere kosten voor werkgevers of een hoger loon voor werknemers.	Het verlagen van belasting op arbeid zorgt ervoor dat reparaties goedkoper kunnen plaatsvinden waardoor er minder spullen gekocht worden.

Aannamen over de beleidsmaatregel	
Als belasting op materialen omhooggaat zijn sommige producten niet meer betaalbaar voor mensen met een laag inkomen.	Wanneer de belasting op arbeid omlaaggaat zullen de inkomens van mensen stijgen.
Reparaties zullen nooit goedkoop genoeg uitgevoerd kunnen worden in Nederland om te concurreren met nieuwe producenten. Consumenten zullen daarom altijd voor een nieuw product kiezen in plaats van reparatie.	Verhogen van belasting op materialen en verlagen van belasting op arbeid stimuleert de maakindustrie in Nederland. Consumenten zullen hun producten laten repareren.
Als materialen duurder zijn, worden nieuwe producten en diensten duurder. Dit is onwenselijk voor burgers met een laag inkomen.	Als materialen duurder zijn, worden duurzame producten en diensten goedkoper voor burgers.
Verhogen van belasting op materialen en verlagen van belasting op arbeid leidt niet tot een betere kwaliteit van producten. De kwaliteit van gerepareerde producten is namelijk nooit zo goed als een nieuw product.	Verhogen van belasting op materialen en kosten verlagen van belasting op arbeid leidt tot een betere kwaliteit van producten.
Er is een tekort aan arbeidskrachten in Nederland waardoor meer diensten leveren zoals reparaties niet mogelijk is.	Mensen gaan meer werken als ze meer kunnen verdienen als de belasting op arbeid omlaaggaat, waardoor arbeidstekorten minder worden.
Beleid dat invloed heeft op bedrijven kan alleen op Europees niveau worden ingevoerd omdat Nederland anders een concurrentienadeel heeft (groene groei).	Het is onduidelijk of bedrijven Nederland echt zouden verlaten als ze door wetgeving moeilijker kunnen concurreren met ander landen. Waarschijnlijk valt het mee.
Beleid dat kosten voor bedrijven verhoogt zorgt voor financiële schade bij bedrijven.	Als materialen duurder worden ontstaat er een verdienmodel voor gerecyclede grondstoffen. Hierdoor kunnen nieuwe bedrijven ontstaan.
Door lagere belasting op arbeid verminderen overheidsinkomsten. Alleen de inkomstenbelasting kan de rijksoverheid voldoende stabiele inkomsten bieden.	Mensen gaan meer werken als ze meer kunnen verdienen als belasting op arbeid omlaaggaat. Dus de inkomsten van de overheid blijven onaangetast.
Verhogen van belasting op materialen en verlagen van de belasting op arbeid zorgt ervoor dat we zelf minder gaan produceren. En vergroot hierdoor onze afhankelijkheid van andere landen voor de import van halffabricaten.	De door een hogere belasting op materialen gaan we er minder van gebruiken. Dit verkleint onze afhankelijkheid van de import van nieuwe grondstoffen en producenten van andere landen.
De rijksoverheid is niet in staat complex beleid uit te voeren waar veel uitvoeringscapaciteit (denk aan belastingdienst) voor nodig is.	De rijksoverheid is in staat complex beleid uit te voeren waar veel uitvoeringscapaciteit voor nodig is.
Bestaande bedrijven willen best veranderen voor het klimaat, maar zijn economisch kwetsbaar. Ze kunnen niet snel en niet te veel veranderen als anderen dat niet doen. Als er geen verdienmodel is voor bedrijven zal er geen verandering optreden. Zij moeten dan ook beleid medebepalen.	Bestaande bedrijven hebben niet het beste voor met het klimaat. Bedrijven zullen altijd wel een <i>loop hole</i> vinden om onder beleid uit te komen. Ze zullen hun vervuilende activiteiten altijd voorzetten (in andere landen).

4 Conclusies en mogelijkheden voor vervolg

Het doel van dit onderzoek was om te begrijpen vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers redeneren bij het overwegen van beleidsmaatregelen. In dit hoofdstuk volgen het antwoord op de onderzoeksvraag, en mogelijkheden voor beleid en voor vervolgonderzoek.

4.1 Conclusies

Op basis van de uitingen van beleidsmedewerkers kunnen we het volgende concluderen:

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken te denken vanuit groene groei als realiteit, en postgroei als wens. Uit de interviews blijkt dat beleidsmedewerkers zowel denken vanuit het paradigma groene groei als vanuit het paradigma postgroei. Wel lijken beleidsmedewerkers in de steekproef vaker te verwijzen naar het paradigma groene groei, en drukken ze op verschillende momenten spanningen uit tussen deze twee paradigma's: beleidsmedewerkers zien groene groei als het huidige systeem en de realiteit waar ze niet omheen kunnen, terwijl ze dit wel graag zouden willen. Dit zien we terug in zowel de denkbeelden over aspecten van beleid waarin de paradigma's van elkaar verschillen, als in hoe beleidsmedewerkers spreken over de wenselijkheid en haalbaarheid van de casus (een postgroei-beleidsmaatregel). We zien daarnaast dat er minder vanuit de paradigma's great mindshift en missie-economie wordt gedacht. Concreet betekenen deze uitkomsten dat beleid dat bij de paradigma's postgroei, missie-economie en great mindshift hoort, minder snel overwogen wordt of als minder haalbaar lijkt te worden beschouwd. Tot slot zien we in onze steekproef geen duidelijke verschillen in antwoorden terug tussen de vier ministeries. We zien in onze steekproef bijvoorbeeld niet terug dat medewerkers van een van de ministeries meer redeneren vanuit het groene groei-paradigma en medewerkers uit een ander ministerie meer vanuit het postgroei-paradigma.

Hieronder beschrijven we per aspect waarop de paradigma's van elkaar verschillen wat beleidsmedewerkers hier over zeggen.

Beleidsmedewerkers in de steekproef willen ambitieuze en brede klimaatbeleidsdoelen, maar vinden dit onrealistisch. De meeste beleidsmedewerkers vinden dat er bij het vormgeven van klimaatbeleid ook rekening gehouden moet worden met andere planetaire grenzen en sociale doelen. Wel zijn ze bang dat door inhoudelijke onenigheid over planetaire grenzen en sociale doelen, het behalen van klimaatdoelen verder vertraagd wordt. Naast het meenemen van planetaire grenzen en sociale doelen, zouden beleidsmedewerkers idealiter zien dat klimaatbeleid zich richt op defossilisering (postgroei). We zien echter dat de meeste beleidsmedewerkers uit de steekproef het onrealistisch vinden om helemaal geen gebruik meer te maken van fossiele brandstoffen in ons economisch systeem, en aannemen dat decarbonisatie realistischer is (groene groei). Hierbij kan Nederland volgens

beleidsmedewerkers bijvoorbeeld ook inzetten op CO₂-opslag. Beleidsmedewerkers zouden dus, in lijn met het postgroei-paradigma, planetaire grenzen, sociale doelen en defossilisering als klimaatdoelen willen zien, maar nemen vanuit het paradigma groene groei aan dat dit niet realistisch is.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken economische groei als noodzakelijk te zien voor het halen van maatschappelijke doelen. Beleidsmedewerkers vinden klimaat- en circulariteitsdoelen belangrijk, en willen aan de slag voor toekomstige generaties. De meerderheid van de beleidsmedewerkers denkt niet dat het mogelijk is om oneindig economisch te groeien zonder schade toe te brengen aan het klimaat (postgroei). Opvallend is dat geen van de beleidsmedewerkers hierbij direct noemt dat er reboundeffecten⁴ optreden bij technologische innovatie. Ze noemen bijvoorbeeld niet dat de besparing door het zuiniger worden van auto's tenietgedaan wordt doordat auto's steeds groter worden en doordat we meer kilometers gaan rijden. Het reboundeffect kan ook optreden bij de overgang naar duurzame energie. Als de prijs van elektriciteit bijvoorbeeld daalt door de toename van zonne-energie, kan dit leiden tot een grotere vraag naar elektriciteit, waardoor de totale uitstoot van broeikasgassen minder daalt dan verwacht. Reboundeffecten zijn een argument binnen het postgroei-paradigma om verder te gaan dan technologische verduurzaming.

Beleidsmedewerkers beschouwen het welzijn van mens en natuur ook als onderdeel van welvaart, en vinden dat er breder gekeken moet worden dan economische groei. Aan de andere kant neemt de meerderheid van de beleidsmedewerkers ook aan dat in onze huidige samenleving economische groei nodig is voor de betaalbaarheid van maatschappelijke doelen (waaronder de klimaat- en circulariteitstransitie) en publieke voorzieningen. Zij zijn van mening dat klimaatbeleid in de praktijk dan ook afgewogen moet worden tegen andere, economische belangen. Deze aannamen passen meer bij het paradigma groene groei.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken een sturende rol te zien voor de overheid richting de markt. De meeste beleidsmedewerkers uit de steekproef gaan ervan uit dat bedrijven gedreven worden door winst en niet vanzelf op klimaat- en circulariteitsdoelen zullen sturen. Over burgers noemen de meeste beleidsmedewerkers dat ze wel moeten veranderen, maar dat de verandering hoogstwaarschijnlijk niet vanuit henzelf zal komen. Beleidsmedewerkers nemen aan dat burgers financieel gedreven zijn, en onmiddellijke voorkeuren, normen- en waardenverandering vanuit de overheid niet accepteren. Als oplossing noemt de meerderheid van de beleidsmedewerkers dat de overheid een kader moet meegeven waarbinnen de markt kan functioneren, zodat bedrijven duurzame producten en diensten leveren aan consumenten. Betaalbaarheid van producenten voor burgers is volgens beleidsmedewerkers hierbij belangrijk. Het bieden van een kader voor het functioneren van de markt past bij het groene groei-paradigma. De economische paradigma's postgroei en great mindshift, die ervanuit gaan dat verandering (ook) vanuit bottom-up initiatieven of kleinschalige bedrijven kan komen, komen beperkt terug in de resultaten.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken het logisch te vinden dat de overheid stuurt op gedrag, maar gaan ervan uit dat hier geen draagvlak voor is onder burgers. De meeste beleidsmedewerkers zijn van mening dat het wenselijk is dat voorkeuren, normen en waarden en hiermee gedrag van mensen veranderen. Zij vinden dat hier overheidsbeleid

⁴ Dit betekent: doordat (het gebruik van) een product of dienst dankzij de resource-efficiencyverbetering goedkoper wordt, stijgt de vraag ernaar: meer mensen gaan het gebruiken en/of mensen gaan het meer gebruiken.

voor nodig is. Dit alles is in lijn met het postgroei-paradigma. Een groot deel van hen neemt echter aan dat burgers er niet voor open staan om minder te consumeren (bijvoorbeeld minder vaak vliegen) wat met gedragsverandering gepaard kan gaan. Dit is een van de aannames die bij het groene groei-paradigma hoort.

Beleidsmedewerkers in de steekproef lijken herverdeling op nationale schaal logisch te vinden, op internationale schaal minder. Op nationale schaal, binnen Nederland, is de meerderheid van de beleidsmedewerkers een voorstander van herverdeling, hetzij via klimaatbeleid, hetzij via koopkrachtbeleid, zoals een hoger minimumloon (postgroei). Er zijn verschillende aannames over het herverdelen op internationale schaal onder beleidsmedewerkers. Een deel vindt dat het rechtvaardig is om financiële compensatie te bieden (passend bij postgroei denkbeelden) een ander deel vindt het rechtvaardig als er enkel kennis over innovatieve technologieën wordt gedeeld (passend bij groene groei denkbeelden).

Beleidsmedewerkers in de steekproef geven de voorkeur aan het generiek financieren van technologische innovaties. De voorkeur van vrijwel alle beleidsmedewerkers gaat uit naar het generiek financieren van technologische innovatie. De meeste beleidsmedewerkers hebben de aanname dat bedrijven het beste in staat zijn om te bepalen welke innovaties van belang zijn. Dit sluit aan bij het paradigma groene groei. Enkele beleidsmedewerkers denken meer vanuit het paradigma missie-economie: zij vinden dat specifieke financiering soms nodig is om bepaalde technologieën te stimuleren en opschaling mogelijk te maken. Volgens deze beleidsmedewerkers is de overheid dus wel in staat om te beslissen welke innovaties nodig zijn. De rol van bottom-up burgerinitiatieven en startups voor technologische innovatie (great mindshift) is nauwelijks genoemd. Het idee om innovaties publiek beschikbaar te maken, zoals voorgesteld binnen de paradigma's postgroei en great mindshift, is niet genoemd.

Beleidsmedewerkers uit de steekproef noemen het vaakst beleidsmaatregelen uit het groene groei en postgroei-paradigma. Beleidsmedewerkers noemen, gevraagd naar welk beleid er naast het huidige beleid nodig is om klimaat- en circulariteitsdoelen te halen, het vaakst maatregelen passend bij de paradigma's postgroei en groene groei, en minder uit great mindshift en missie-economie. Hoewel beleidsmedewerkers positief kijken naar beleid uit de postgroei-literatuur, lijkt het paradigma groene groei toch de overhand te hebben in het denken over klimaatbeleid bij beleidsmedewerkers in de steekproef.

Dit zien we ook terug bij de denkbeelden over de postgroei-beleidsmaatregelen die we als casus hebben voorgelegd. Beleidsmedewerkers zijn aan de ene kant positief over de belasting op consumptiegoederen of materialen, en een verlaging van een belasting op arbeid, omdat ze aannemen dat de maatregelen bijdragen aan circulariteitsdoelen en een duurzamere economie. Tegelijkertijd zijn beleidsmedewerkers bezorgd over de gevolgen van deze maatregelen voor bedrijvigheid en eventuele belastingderving. Dit impliceert dat beleidsmedewerkers zich zorgen maken over dat de samenleving niet kan functioneren zonder economische groei, passend bij het groene groei-paradigma. Ook zijn beleidsmedewerkers van mening dat er in de politiek momenteel een grote focus ligt op korte termijn problemen waardoor klimaatbeleid minder aandacht krijgt. Dit probleem wordt erkend binnen het postgroei-paradigma. Een oplossing genoemd binnen dit paradigma is een bindend burgerberaad. Beleidsmedewerkers noemen in de interviews geen oplossingen, wat impliceert dat zij minder bekend zijn met het postgroei-paradigma.

4.2 Mogelijkheden voor beleid

Op basis van bovenstaande conclusies zien wij de volgende mogelijkheden voor beleid.

Bevorder het bewustzijn rond economische paradigma's onder beleidsmedewerkers om het overwegen van beleid behorend bij alle paradigma's te stimuleren. We zien dat beleidsmedewerkers beleidsmaatregelen noemen die aansluiten bij de paradigma's groene groei en in minder mate postgroei. Dit impliceert dat beleidsmedewerkers maatregelen uit andere economische paradigma's minder vaak overwegen. Zo noemen beleidsmedewerkers tijdens de interviews vrijwel geen voorbeelden van beleidsmaatregelen passend bij de paradigma's great mindshift en missie-economie. Door in te zetten op meer bewustwording rond alternatieve economische paradigma's tijdens interne bijeenkomsten of lezingen kunnen beleidsmedewerkers gestimuleerd worden om breder over beleid na te denken. Bewustwording kan zich richten op de verschillende paradigma's die er zijn, wat ze inhouden, en welke invloed paradigma's kunnen hebben op beleidsvorming. Hierbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor verschillende manieren waarop paradigma's worden geïnterpreteerd in de literatuur en de Nederlandse beleidspraktijk. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat er in de Nederlandse beleidspraktijk iets anders wordt verstaan onder termen als 'groene groei' en 'postgroei' dan in de wetenschappelijke literatuur.

Breng beleidsvoorstellen behorend bij de verschillende paradigma's actief in op momenten dat er nieuwe beleid wordt gezocht om doelstellingen te halen. Hierbij kan worden gedacht aan een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)⁵. Aan de start van dit proces kan aandacht besteed worden aan het breed ophalen van voorstellen vanuit verschillende paradigma's. Met name bij het postgroei-paradigma passen beleidsmaatregelen die niet direct over klimaat of circulariteit lijken te gaan, maar volgens dit paradigma wel nodig zijn om de transitie naar een duurzame maatschappij te maken, zoals arbeidstijdverkorting. Een ander voorbeeld is beleid gericht op het stimuleren van lange termijn denken, zoals een bindend burgerberaad, of andere suggesties vanuit het postgroei-paradigma.

Organiseer *joint fact finding* om de gevonden aannames inhoudelijk te onderzoeken en meer ruimte te creëren voor andere aannames. De aannames die in dit onderzoek naar voren komen kunnen onderzocht worden op juistheid of aannemelijkheid. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn: in welke mate zijn de aannames gegrond, en als ze gegrond zijn, hoe kan toekomstig beleid hier dan mee omgaan? Bijvoorbeeld: in welke mate schaadt het beprijzen van grondstoffen en producten de bedrijvigheid in Nederland? En wat kan er gedaan worden om dit tegen te gaan? Een ander voorbeeld: in welke mate is de praktische uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen een probleem? En wat is ervoor nodig om een beleidsmaatregel toch uit te kunnen voeren? Door aannames vanuit heersende paradigma's, zoals groene groei, verder te onderzoeken kan er meer ruimte ontstaan voor andere aannames. Het heeft meerwaarde om beleidsmedewerkers te betrekken met verschillende ideeën hierover, om zo in het proces een meer gedeeld en gedragen beeld te krijgen. Dit wordt ook wel *joint fact finding* genoemd.

⁵ Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) zijn ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken die beleidsopties ontwikkelen op uiteenlopende beleidsterreinen.

4.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Voor dit onderzoek hebben we een kwalitatieve verkenning uitgevoerd via interviews. Dit had als voordeel dat we diepgaande inzicht kregen in de denkbeelden van de beleidsmedewerkers. Dit kwalitatieve onderzoek kan echter geen sluitende antwoorden geven op de vraag vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers circulaire en klimaatneutrale beleidsmaatregelen benaderen. We zien daarom de volgende mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

Gebruik observationeel casestudie onderzoek om verbanden tussen aannames en het overwegen van beleid verder te onderzoeken. Op basis van de uitspraken van de beleidsmedewerkers bepaalden we vanuit welke paradigma's beleidsmedewerkers beleid benaderen. We kunnen op basis van dit onderzoek niet vaststellen of deze manier van kijken invloed heeft op besluiten die worden genomen over beleid. Hier is ander onderzoek voor nodig, zoals observationeel onderzoek waarbij tijdens de discussie en het overwegen van beleid wordt gekeken naar welke beslissingen worden genomen en waarom.

Kwantificeer de aannames en mate van verdeeldheid met vragenlijstonderzoek. De uitkomsten van het huidige onderzoek geven inzicht in de aannames en paradigma's van waaruit beleidsmedewerkers redeneren bij het overwegen en invoeren van klimaat- en circulariteitsbeleid. We kunnen op basis van dit onderzoek minder goed uitspraken doen over welke aannames het vaakst voorkomen in de praktijk, en hoe de aannames over verschillende ministeries zijn verdeeld. Bovendien kunnen we geen uitspraken doen over de mate van verdeeldheid: waar zijn de meeste beleidsmedewerkers het wel over eens, en waar zitten de grootste verschillen van mening? Vervolgonderzoek zou daarom kunnen bestaan uit een vragenlijstonderzoek onder een grotere steekproef waarbij de verschillende aannames en paradigma's worden gekwantificeerd.

Onderzoek welke paradigma's terug te zien zijn in Nederlands duurzaamheidsbeleid. In het huidige onderzoek hebben we gekeken welk aanvullend beleid wordt voorgesteld door de beleidsmedewerkers in de steekproef. We hebben niet gekeken welk beleid Nederland nu voert, om te zien welke paradigma's we daarin terugzien. Onderzoek hiernaar kan inzicht geven in hoe de resultaten van dit onderzoek gericht op aannames aansluiten bij al genomen besluiten over beleid.

Referenties

Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems*. London: Chelsea Green Publishing.
Overheid.nl (2023, 22 juli). *Klimaatwet*. Geraadpleegd van
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22>

PBL, TNO, CBS & RIVM (2024). *Klimaat- en Energieverkenning 2024*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2025). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025*. Geraadpleegd van:
<https://www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2025>

Slingerland, S., Westbeek, E., Rodriguez Acosta, M., & Paradies, G. (2024). *Analysing the Beyond Growth Debate*. Amsterdam: TNO. TNO 2024 R11088

Bijlage A

Economische paradigma's

In dit onderzoek hebben we vier economische paradigma's gebruikt om de denkbeelden van beleidsmedewerkers te onderzoeken: groene groei, missie-economie, postgroei en great mindshift. We hebben gekeken naar verschillen in denkbeelden over aspecten waarop economische paradigma's van elkaar verschillen. Voor elk van deze aspecten volgt in deze bijlage een overzicht van hoe de paradigma's van elkaar verschillen. Wij baseren ons hierbij op het rapport *Analysing the Beyond Growth Debate* (Slingerland et al., 2024). Voor de beschrijving van postgroei gebruiken we veel beschrijvingen van degrowth uit het rapport, vanwege de vele overeenkomsten tussen deze paradigma's. De vier paradigma's kunnen gezien worden als vier verschillende manieren om klimaat- en circulariteitsdoelen te houden, ieder met andere voorkeuren voor sturingsinstrumenten en met andere maatschappelijke uitkomsten.

Degrowth ging er oorspronkelijk van uit dat negatieve economische groei nodig is om milieudoelen te bereiken. Recentere interpretaties zien economische doelen als ondergeschikt en overlappen deels met latere literatuur over postgroei (*post growth*). In dit rapport is deze latere interpretatie gebruikt en wordt daarom de term postgroei aangehouden.

A.1 Het belang van economische groei

Tabel A.1: Het belang van economische groei in de verschillende paradigma's

Paradigma	Belang van economische groei
Groene groei	Inclusie van externaliteiten is een hoofddoel, economische groei wordt niet ter discussie gesteld en wordt algemeen gezien als belangrijk voor het bereiken van milieudoelen.
Missie-economie	Economische groei kan hand in hand gaan met sociale en milieudoelen en dient om duurzame overheidsbudgetten te behouden ondanks hogere publieke uitgaven, die nodig zijn voor een overheidsgestuurde transitie naar duurzaamheid.
Degrowth (postgroei)	Recentere interpretaties zien economische doelen als ondergeschikt aan sociale en milieudoelen. Daarom neigen ze naar een agnostische kijk op economische groei.
Great Mindshift	BBP en economische welzijnsindicatoren zouden niet de sociale en milieuvriendelijke ontwikkeling moeten domineren. Een dashboard met zowel monetaire als andere maatstaven wordt voorgesteld.

A.2 De rol van overheid, bedrijven en burgers

Tabel A.2: De rol van overheid, bedrijven en burgers

Paradigma	Rollen
Groene groei	Bottom-up vanuit de markt uitgaande van huidige voorkeuren, normen en waarden. De overheid geeft randvoorwaarden aan, maar markt stuurt.
Missie-economie	Top-down overheidssturing uitgaand van bestaande voorkeuren, normen en waarden
Degrowth (postgroei)	Top-down overheidssturing met een grotere nadruk op de verandering van voorkeuren, normen en waarden
Great Mindshift	Bottom-up, uitgaand van de verandering van voorkeuren, normen en waarden door koplopers (burgers, bedrijven) in de maatschappij zelf

A.3 De mate van herverdelingsbeleid

Tabel A.3: Mate van herverdelingsbeleid

Paradigma	Mate van herverdelingsbeleid
Groene groei	Herverdeling van kapitaal is geen expliciet doel, maar sommige beleidsagenda's ('inclusieve groene groei') omvatten tot op zekere hoogte distributie en armoedebestrijding.
Missie-economie	Afhankelijk van het soort door de overheid geformuleerde missie kan herverdeling onderdeel zijn van een missie-economie, maar het is niet per definitie een doel van de missie-economie.
Degrowth (postgroei)	Herverdeling en sociale rechtvaardigheid waar ongelijkheden afnemen zijn belangrijk.
Great Mindshift	Herverdeling is geen expliciet onderdeel van het concept maar lijkt er wel deel van uit te maken, aangezien The Great Mindshift beweert voort te bouwen op de Donut Economie, waarvan herverdeling een belangrijk onderdeel is.

A.4 Doel van circulair en klimaatbeleid

Tabel A.4: Doel van circulair en klimaatbeleid

Paradigma	Doel
Groene groei	Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op decarbonisatie, bijvoorbeeld door CO₂-opslag
Missie-economie	- Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op decarbonisatie, bijvoorbeeld door CO₂-opslag. - Klimaat- en circulair beleid zou zich eventueel ook kunnen richten op sociale en mensenrechten.
Degrowth (postgroei)	- Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op defossilisering, dus om geen fossiele brandstoffen meer te gebruiken. - Klimaat- en circulair beleid zou zich ook moeten richten op sociale en mensenrechten.
Great Mindshift	- Klimaat- en circulair beleid zou zich moeten richten op defossilisering, dus om geen fossiele brandstoffen meer te gebruiken. - Klimaat- en circulair beleid zou zich ook moeten richten op sociale en mensenrechten.

A.5 Rol van technologische innovaties

Tabel A.5: Rol van technologische innovaties

Paradigma	Doel
Groene groei	Technologische innovatie is essentieel voor groene groei: de ontwikkeling van groene technologieën zal het bereiken van milieudoelen mogelijk maken. Investerings- en beleid moeten op die doelen gericht zijn. Marktgerichte stimulering van technologische innovatie en het gebruik van generieke instrumenten staan centraal.
Missie-economie	Technologie of innovatie zijn algemeen belangrijk voor dit concept. Publieke investeringen moeten gericht zijn op waardevolle innovatie zoals gedefinieerd in 'missies'. Er wordt erkend dat complexe (klimaat)doelen meer nodig hebben dan technologie alleen, bijvoorbeeld gedragsverandering en regulering. Keuze, stimulering en monitoring van een beperkte set specifieke technologieën door de overheid via directe regulering.
Degrowth (postgroei)	Technologie heeft geen specifieke rol in het concept. Het wordt echter geïmpliceerd dat technologie anders moet worden ontworpen en toegepast, bijvoorbeeld dat het openbaar in plaats van privé-eigendom moet zijn en dat de productie eerder laagtechnologisch en arbeidsintensief moet zijn.
Great Mindshift	Het concept beschouwt technologische innovatie als potentieel relevant voor verandering, maar er wordt gesuggereerd dat technologische keuzes gebaseerd moeten zijn op afstemming tussen mens en natuur. Informatietechnologie wordt in het bijzonder gezien als een weg naar gedecentraliseerd welzijn met beperkt gebruik van hulpbronnen. Niche-innovaties door lokale entrepreneurs zijn van belang.

A.6 Voorkeuren, normen- en waardenverandering

Tabel A.6: Normen- en waardenverandering

Paradigma	Doel
Groene groei	Huidige voorkeuren, normen en waarden worden als gegeven beschouwd.
Missie-economie	Huidige voorkeuren, normen en waarden worden als gegeven beschouwd, gedragsverandering is niet centraal in het concept. Echter, gedrag en burgerbetrokkenheid zijn ook van belang voor het bereiken van maatschappelijke missies.
Degrowth (postgroei)	Gedragsverandering en verandering van normen en waarden zijn een uitgangspunt en integraal onderdeel van het Degrowth-beleidsportfolio. Normen en waarden moeten eco-gecentreerd worden, in gedrag terugkomen en zich richten op het teruggeven aan de natuur.
Great Mindshift	Voorkeuren, normen en waardenverandering is noodzakelijk en komt van onderop, door koplopers in de maatschappij.

A.7 Voorkeuren voor beleidsmaatregelen

Tabel A.7: Voorkeuren voor beleidsmaatregelen

Paradigma	Voorkeuren beleidsmaatregelen
Groene groei	• Generiek beleid voor internaliseren van externaliteiten (CO₂-heffing, standaarden, regulering, handelssystemen) • Marktcreatie voor milieubeleid, zoals verhandelbare milieurechten (ETS) • Sturen op generieke technologische innovatie
Missie-economie	• Financiering en directe regulering/technologiekeuzes door de overheid voor 'maatschappelijke missies'
Degrowth (postgroei)	• Afschalen ecologisch schadelijke industrieën (meer belasten grondstoffen, grenzen stellen aan extractie grondstoffen, directe sturing op sectorniveau) • Arbeid hervormen (gegarandeerd basisinkomen, minder belasten van arbeid, werktijden verminderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk onderdeel van de economie) • Beleid gericht op verandering van voorkeuren, normen, waarden en gedrag (o.a. progressieve belasting op consumptie, verbieden geplande veroudering producten, reclame voor sommige vormen van consumptie verbieden,) • Burgerbetrokkenheid vergroten (directe democratie, burgerparticipatie, co-eigendom van ondernemingen door burgers, stimuleren open innovatie door bedrijven) • Internationaal/nationaal beleid gericht op herverdeling van welvaart en inkomen (o.a. kwijtschelding schulden, ontwikkelingsbeleid, aandeelhouderschap van bedrijven hervormen, progressieve belastingen)
Great Mindshift	• Beleid gericht op gebruik lokale en inheemse kennis, behoud van culturele en inheemse kennis en rechten voor de natuur • Burgerparticipatie en betrokkenheid met nadruk op lokaal niveau • Ecologische hervorming (verlagen extractie grondstoffen) • Economische hervorming (nadruk op lokale producenten stimuleren, zelfvoorziening op lokale schaal, lokale economie en geldsystemen stimuleren) • Niche innovaties stimuleren (zelfvoorziening op lokale schaal, energiegemeenschappen) • Voorkeuren, normen, waarden en gedragsverandering door bottom-up initiatieven, koplopers en faciliteren daarvan in beleid • Politieke hervorming (decentralisering, zelfbestuur op lokaal niveau)

Bijlage B

Interviewprotocol

Instructies voor de onderzoekers

- Veel doorvragen: “waarom?”
 - Lees het aannames document door zodat je weet naar wat voor soort informatie we op zoek zijn
- Niet jezelf voorstellen anders dan “onderzoeker bij TNO”. Een thema als “energietransitie” of “gedrag” kan bijv. al een bepaalde toon zetten.
- Neutrale kleding dragen
- Niet de eigen mening geven

Instructies interviews

- Dit interview gaat over klimaatbeleid en welke barrières en drijfveren je ervaart bij het overwegen en invoeren van klimaatbeleid.
- Als er naar het doel gevraagd wordt: Het doel van het onderzoek is verkennen welke belemmeringen ervaren worden door beleidsmedewerkers bij het overwegen van nieuw klimaatbeleid.
 - Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan grote duurzaamheidstransities dus zo past het binnen onze beleidsverantwoordelijkheid.
 - Het gaat om jouw mening als professional, daar horen voor ons zowel jouw persoonlijke als professionele opvattingen bij.
- Het interview zal 1 uur duren
- Het gaat om je eigen ervaring, er zijn geen goede of foute antwoorden
- Je kunt op ieder moment stoppen
- Je antwoorden worden niet herleidbaar gerapporteerd
- We laten verslag nog checken door jou
 - Ook quotes die we gebruiken laten we checken zodat ze niet herleidbaar zijn.
- Vind je het goed als we dit gesprek opnemen?

Vragen over de deelnemer

1. Ministerie en rol
2. Gender
3. Manager/Beleidsmedewerker
4. Waar ben je mee bezig in je werk?
5. Hoe lang doe je dit al? Hoe lang bij de overheid?

Deel 1: Vragen over beleidsmaatregel

De volgende vragen zullen gaan over de een mogelijke beleidsmaatregel gericht op het voorkomen van klimaatverandering en het bewegen naar een circulaire economie. Het gaat om een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen. Als voorbeeld kan je denken aan een accijns op de import van nieuwe grondstoffen of hogere BTW op producten gemaakt van nieuwe grondstoffen. De belasting op arbeid gaat omlaag. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de belasting op de loonkosten voor reparatie van spullen. Het idee bij deze maatregel is dat spullen duurder worden en diensten, waaronder reparatiediensten, goedkoper. Het beoogde effect is dat mensen minder nieuwe spullen kopen, langer met hun bestaande spullen doen en daardoor verspillen.

6. Is het genoemde beleid mogelijk volgens jou? Waarom wel/niet?
7. Als we er ervan uitgaan dat het praktisch mogelijk is, is het genoemde beleid wenselijk volgens jou? Waarom wel/niet?
8. Wat zie je als voor- en nadelen?
9. Hoe zou het beleid doorwerken op de economie?
10. Wat zijn volgens jou betere alternatieve routes om het klimaatdoel te bereiken? (Hier ga je ander beleid horen, wat we vervolgens kunnen scharen onder andere economische concepten). Waarom dit beleid? Kun je hier meer over vertellen?
11. Je geeft aan wat je wel en niet wenselijk vindt. Is dit beeld wat je hebt nog in de loop der jaren veranderd? Of heb je hier altijd zo over gedacht?
12. Hoe denk je dat 'de politiek' / je minister hier over denkt?
 - a. Huidige regering
 - b. Komende jaren politiek (na deze regering)

Deel 2: Vragen over beleid in algemene zin

We willen nog specifiek wat onderdelen van beleid met je doornemen. Het gaat hierbij om je eigen mening.

13. Bnp-groei:
 - a. Wat is je mening over economische groei? Is het wenselijk? Nodig?
 - i. Is bnp-groei nodig voor betaalbaarheid van milieu/duurzaamheidsbeleid?
 - ii. Is bnp-groei ondergeschikt aan sociale en milieudoelen?
14. Centrale/ decentrale sturing overheid (of top-down directe overheidssturing versus bottom-up marktsturing of sturing door pionierende koplopers, ondernemers en burgers)
 - a. Hoe zou de transitie naar een duurzame maatschappij kunnen opschalen? Waar zou verandering vandaan moeten en kunnen komen?
15. Mate van herverdelingsbeleid (zowel Noord-Zuid internationaal, als nationaal) (Nederlandse term?)
 - a. Is het nodig om aan herverdeling te doen, bijvoorbeeld via flankerend beleid? Op welke manier?
 - i. Binnen Nederland? Moet herverdeling vooral plaatsvinden op lokale schaal en fondsen hiervoor decentraal worden toegekend?
 - ii. Tussen landen?
 - iii. Tussen het mondiale Noorden en Zuiden? Moet er sprake zijn van beperkte herverdeling binnen landen om zo innovatie te stimuleren? Internationale samenwerking, kennisoverdracht en Noord-Zuid herverdeling?
16. Hoofdrichting beleidsdoelen
 - a. Is het doel van klimaatbeleid om te komen tot het niet meer gebruik van fossiele energie? Of is bijv. opslag ook een mogelijkheid?
 - b. Is het doel om binnen alle planetaire grenzen te blijven, of alleen klimaat?
 - c. Horen hier ook sociale doelen bij? Zoals mensenrechten, en bestaanszekerheid?
 - d. Zijn er nog meer doelen die erbij horen?

17. Technologische innovatie
 - a. Hoe zou technologische innovatie geregeld moeten worden volgens jou?
Hoe moet de overheid dit goed regelen?
 - i. Innovatie in algemene zin stimuleren? Of een specifieke technologie?
 - ii. Welke rol hebben gemeenschappen en burgers hier in (bottom-up)?
18. Noodzaak en mogelijkheid tot het veranderen van normen en waarden
 - a. Is het noodzakelijk en mogelijk om normen, waarden en voorkeuren van burgers te veranderen? Zodat ze anders en meer duurzaam gaan consumeren? Of zullen mensen altijd meer willen?
19. Mening over uitvoerbaarheid van karakteristieke beleidsmaatregelen voor ieder van de paradigma's
 - a. Wat is het meest belangrijke beleid om de klimaattransitie tot een succes te maken?
20. Kun je ten slotte vertellen hoe je persoonlijk tegen duurzaamheid en circulariteit aan kijkt? Ben je er mee bezig in je dagelijks leven?

Bijlage C

Resultaten

In deze bijlage volgen de resultaten uit de interviews. We staan eerst stil bij de denkbeelden van beleidsmedewerkers over de casus - een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen. Vervolgens volgen de denkbeelden over aspecten waarop paradigma's van elkaar verschillen. Bij ieder onderdeel volgt een toelichting met een aantal citaten uit de interviews. Dit is een kwalitatief onderzoek bestaande uit 24 interviews. We kunnen dus geen statistische verbanden of verschillen aangeven. Om wel enige duiding te geven spreken we van 'vaak' of 'veel' als iets door vrijwel iedereen uit de steekproef genoemd is. Aan het andere uiteinde van het spectrum spreken we van 'één' als iets slechts door één van de deelnemers genoemd is. Voor aantallen hier tussenin spreken we van 'enkele' of 'sommige'.

C.1 Denkbeelden over de casus

C.1.1 Voordelen

Beleidsmedewerkers noemen de volgende voordelen bij de casus:

- Impuls voor circulair grondstoffengebruik
- Duurzame producten en diensten worden goedkoper voor consumenten
- Verlaging belasting op arbeid goed voor de economie
- Afhankelijkheid van import nieuwe grondstoffen wordt verkleind
- De kwaliteit van producten zal stijgen

Impuls voor circulair grondstoffengebruik

Het voordeel dat het vaakst is genoemd, is dat de beleidsmaatregelen een impuls kunnen geven aan circulair grondstoffengebruik. De maatregelen zorgen ervoor dat er een verdienmodel ontstaat voor gerecyclede grondstoffen. Dit helpt om het verschil tussen nieuwe en gerecyclede, duurzamere grondstoffen te verkleinen. Volgens beleidsmedewerkers is het noodzakelijk om het hergebruik van grondstoffen te stimuleren als Nederland de doelen voor een circulaire economie wil bereiken. Het stimuleren van circulair grondstoffengebruik maakt het aantrekkelijker voor producenten om bijvoorbeeld gerecycled plastic te gebruiken. De structuren van bedrijven zullen dus veranderen, en er kunnen nieuwe bedrijven ontstaan.

“De vervuiler moet absoluut betalen. Eerst het vervuilende zo min mogelijk aantrekkelijk maken. Externe kosten die afgewenteld worden. Als je die kosten internaliseert, worden alternatieven aantrekkelijker.” – D4

“Zoals ik persoonlijk kijk zouden we [...], in plaats van vervuilende bedrijven in stand te houden, af en toe wel kunnen accepteren om vervuilende producten uit te faseren, en meer in te zetten op vernieuwing in de economie.” – D10

“Energie-intensieve bedrijven gaan zich verplaatsen [...] Als bedrijven weggaan kan dat wel weer ruimte voor innovatie, letterlijk en figuurlijk voor innovatieve bedrijven. Het stimuleert bedrijven die duurzaam zijn en arbeidsintensief.” – D15

Duurzame producten en diensten worden goedkoper voor burgers

Volgens beleidsmedewerkers is een ander voordeel dat de heffing ertoe leidt dat nieuwe producten duurder worden, waardoor producten van hernieuwbare grondstoffen en diensten zoals reparaties relatief goedkoper worden. Dit moedigt burgers en andere consumenten aan om deze producten en diensten te kopen, omdat zij bij consumptie met name vanuit financiële overwegingen keuzes maken.

“Ik denk dat het wenselijk is omdat het de juiste prikkel geeft voor circulaire economie. Je geeft hogere prijs op nieuwe grondstoffen of bijvoorbeeld grondstoffen die met fossiele brandstoffen zijn gemaakt.” – D8

Verlaging belasting op arbeid zorgt voor meer consumptie en economische groei

Doordat de belasting op arbeid wordt verlaagd, kunnen de lonen omhooggaan, en is het mogelijk dat mensen meer uren gaan werken. Hierdoor neemt hun inkomen toe, en gaan ze meer consumeren. Volgens beleidsmedewerkers is dit voordelig voor de economie. Aan de andere kant is het voor sommige beleidsmedewerkers onduidelijk of een verlaging van belasting op arbeid zal leiden tot lagere kosten voor werkgevers of een hoger loon voor werknemers.

“Ik denk dat het een positief effect kan hebben. Omdat meer mensen gaan werken.” – D12

Afhankelijkheid van import van nieuwe grondstoffen wordt verkleind

Beleidsmedewerkers zijn van mening dat de beleidsmaatregel de afhankelijkheid van de import van grondstoffen verkleint doordat we er door de hogere prijzen minder van gaan gebruiken. Dit vinden beleidsmedewerkers belangrijk voor de autonomie van Nederland.

“Het kan stimuleren om bewuster met grondstoffen om te gaan, zuiniger, minder afhankelijk te worden van grondstoffen.” – D25

Kwaliteit van producten zal stijgen

Eén beleidsmedewerker denkt ten slotte dat de kwaliteit van producten toeneemt door de beleidsmaatregel. De producten die nu gemaakt worden zijn vaak van slechte kwaliteit.

“In de kern [leidt de maatregel tot een] hogere kwaliteit van producten. Dat kan leiden tot economische groei, mensen hebben geld over als ze lang met spullen doen. Dat leidt tot economische groei.” – D16

C.1.2 Nadelen

Beleidsmedewerkers noemen de volgende nadelen bij de beleidsmaatregel:

- Als de maatregel niet Europees wordt ingevoerd, is er oneerlijke concurrentie met andere landen
- Bedrijven lopen financiële schade op
- Afhankelijkheid import halffabricaten, verwerkte grondstoffen en producten loopt op
- Beleidsmaatregel leidt niet tot gewenste effect
- Maatregel houdt onvoldoende rekening met ‘tegenreacties’ producenten
- Verlaging belasting op arbeid nadelig voor overheidsfinanciën
- Uitvoerbaarheid van de maatregel is complex
- Verlaging belasting op arbeid niet wenselijk, tekort aan arbeidskrachten

- Producten worden duurder, niet te betalen door burgers met een laag inkomen
- Burgers zullen geen voorstander zijn van de beleidsmaatregel, politiek gezien zal er dus geen draagvlak zijn
- Andere beleidsprioriteiten van het huidige kabinet
- Maatregel financieel niet haalbaar
- Te weinig beleid om maatregel te overwegen en in te voeren
- Andere beleidsprioriteiten vormen belemmering
- De beleidspraktijk is weerbarstig en complex

Als de maatregel niet Europees wordt ingevoerd, is er oneerlijke concurrentie met andere landen

De meerderheid van de beleidsmedewerkers benoemt dat als alleen Nederland de beleidsmaatregel doorvoert, Nederland minder aantrekkelijk wordt voor bedrijven en dat zij Nederland zullen verlaten, het zogenaamde weglekeffect. Daarnaast wordt genoemd dat als we alleen in Nederland uitstoot verlagen, bedrijven elders in Europa meer zullen uitstoten. Bovendien zou de maatregel nieuwe bedrijven die zich in Nederland willen vestigen afschrikken. Volgens beleidsmedewerkers is dit niet bevorderlijk voor de economie en de klimaatdoelen: dezelfde bedrijfsactiviteiten worden immers verplaatst naar een andere geografische locatie. Eén beleidsmedewerker geeft in dit verband aan dat het voor hem wel de vraag is in hoeverre bedrijven daadwerkelijk zouden vertrekken.

Beleidsmedewerkers geven de voorkeur aan oplossingen die in Europees verband ingevoerd worden. Wel noemen ze dat het lastig is om beleid Europees geregeld te krijgen doordat besluiten unanimititeit vereisen. Daarnaast wordt het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) voor grondstoffenstromen genoemd als oplossing om de concurrentiepositie van Europese landen te beschermen voor landen buiten de EU. Een andere oplossing is het direct doorberekenen van de kosten aan consumenten in plaats van bedrijven.

“Je kunt het niet als NL doen, moet in Europees verband. Buza zal er niet blij mee zijn, maar je moet zorgen dat er een gelijk speelveld is. Spullen buiten de EU ook belasten zodat je vervuiling niet verplaatst.” – D17

“Dit [beleidsmaatregelen] zijn dingen die we Europees beter kunnen regelen. De economie is heel internationaal. Productie kan naar het buitenland verschuiven. De meeste bedrijven zijn helemaal niet tegen klimaatbeleid of circulariteit, maar wel tegen maatregelen die hen harder treffen dan anderen.” – D18

“En alles wat we nationaal doen om klimaatbeleid te ondersteunen, dat leidt er alleen maar vanaf. Dat lost niks op en is duur. Als we hier die kolencentrales sluiten blijft totale uitstootrecht hetzelfde in Europa – Polen kan dan nog die centralen openlaten door die ETS rechten te kopen. Meer window dressing dan dat je voor het totale klimaat iets oplost. Maak duidelijk doel en normen en niet sub-maatregelen nemen die alleen maar afleiden en een hoop mensen aan het werk houden.” – D14

“Kerosine belasten lukt bijvoorbeeld niet. Alles omtrent belasten vergt unanimititeit. Zolang bijvoorbeeld Malta het tegenhoudt gaat het niet gebeuren.” – D9

“Als bedrijven weggaan kan dat wel weer ruimte voor innovatie, letterlijk en figuurlijk voor innovatieve bedrijven. Het stimuleert bedrijven die duurzaam zijn en arbeidsintensief. Vooral een verschuiving binnen de economie en iets minder economische output, nou ja. Ik denk dat we dat wel aankunnen”. – D14

“Maar ik vraag me wel af – het is het thema om dingen tegen te houden – we moeten industrie behouden – maar je kan nooit van tevoren voorspellen. Dus ik heb ook wel het gevoel: hoe groot is dat nou? Hoe serieus moeten we nemen. Die kosten zijn heel hoog, je kan niet zomaar ergens een nieuwe fabriek bouwen. Dat is moeilijk om het in te schatten, maar dat is vaak een argument ‘alle bedrijven gaan dan weg.’” – D6

Bedrijven lopen financiële schade op

Omdat producten van hernieuwbare grondstoffen en diensten zoals reparaties relatief goedkoper worden, zijn enkele beleidsmedewerkers bezorgd over de financiële gevolgen voor bedrijven. Zij lopen financiële schade op, als het voor hen niet mogelijk is om direct hun productieprocessen of businessmodellen aan te passen. Niet alleen de producenten, maar hele internationale productieketens lopen schade op.

“Aan de ene kant [...] zou het nieuwe businessmodellen kunnen aanjagen. Aan de andere kant kan je ook zeggen als er geen zicht op is, zorg je ervoor dat productie in Nederland wordt afgeschaald en elders wordt opgehoogd.” – D11

Afhankelijkheid import van halffabricaten, verwerkte grondstoffen en producten

De verminderde afhankelijkheid voor het importeren van nieuwe grondstoffen is als een voordeel is genoemd, maar de afhankelijkheid in de import van halffabricaten en verwerkte grondstoffen is als nadeel genoemd. Bovendien zijn beleidsmedewerkers bang dat de maatregel leidt tot ‘de-industrialisatie’. De economie zal meer gericht zijn op het leveren van diensten. Dit maakt Nederland afhankelijker van de import van producten uit het buitenland.

“[...] Dat je als EU-economie gaat de-industrialiseren in de mondiale verhoudingen en dat dat op de lange termijn schadelijk kan zijn [...] dan zijn we van veel meer producten straks meer afhankelijk met alle risico's van dien.” – D13

Beleidsmaatregel leidt niet tot het gewenste effect

Enkele beleidsmedewerkers vragen zich af in hoeverre het bepalen van nieuwe grondstoffen de eindproducten daadwerkelijk goedkoper gaat maken. Zij benoemen dat het verschil tussen nieuwe producten en reparatiediensten zo groot is, dat de beleidsmaatregel slechts een beperkt effect zal hebben. Mogelijk blijft het goedkoper om een nieuw product te importeren uit het buitenland.

“Dat kleinere apparaat onder de 100 euro kan je bijna niet laten repareren omdat de kosten al snel zo, zo hoog zijn [...] Je moet best wel een groot verschil maken, of die accijnzen verhogen of accijns op arbeid extreem verlagen om dat een beetje in evenwicht te brengen.” – D14

Maatregel houdt onvoldoende rekening met ‘tegenreacties’ van producenten

Enkele beleidsmedewerkers vragen zich af in hoeverre consumenten het bepalen van nieuwe grondstoffen gaan merken in de praktijk. Deze beleidsmedewerkers zijn bang dat producenten de prijs van hernieuwbare producten zullen verhogen om hier winst op te maken. Eén beleidsmedewerker noemt bovendien dat producenten manieren kunnen bedenken om geen negatieve effecten te ondervinden van de beleidsmaatregel.

“Nadeel is misschien dat als producten goedkoper worden, ja, ik weet niet in hoeverre producenten dat ook echt gaan doorberekenen aan hun consumenten.” – D2

“Aan de producentenkant, wat je bijvoorbeeld nu ook al ziet met sappen, is dat producenten een bepaald percentage zuivel gaan toevoegen om in een ander btw-tarief te komen. Dat soort negatieve prikkels moet je over nadenken.” – D3

Verlaging belasting op arbeid en verhoging belasting op materialen nadelig voor overheidsfinanciën

Meerdere beleidsmedewerkers benoemen dat de combinatie van het verhogen van de belasting op nieuwe grondstoffen én het verlagen van de belasting tot arbeid leidt tot een gat in de overheidsfinanciën. Volgens deze beleidsmedewerkers is de belasting op arbeid een hele belangrijke inkomstenbron van de overheid. De heffing op grondstoffen leidt tot meer inkomsten, maar deze zal minder stabiel zijn volgens sommige beleidsmedewerkers.

“Je zou willen dat prikkel op klimaat werkt, maar dat betekent ook dat belastinginkomsten daalt, omdat bedrijven minder of op andere manier produceren. Vanuit financiën zijn we er wel scherp op dat er rekening gehouden wordt dat je ook naar de toekomst toe die geldstromen gelijk blijven.” – D11

Uitvoerbaarheid van maatregel is complex

Beleidsmedewerkers benoemen dat de uitvoering van de beleidsmaatregel complex is, onder andere omdat de belangen van meerdere ministeries worden geraakt. Beleidsmedewerkers noemen dat bijvoorbeeld het ministerie van KGG kijkt naar de belangen van de industrie en werkgelegenheid, en dat het ministerie van SZW weer verantwoordelijk is voor de inkomstenbelasting. Er moet dus samengewerkt worden over meerdere ministeries. Ook noemen beleidsmedewerkers dat de Belastingdienst momenteel te maken heeft met vernieuwing van IT-systemen, en dat het invoeren van een nieuwe heffing uitvoeringstechnisch onwenselijk is. Daarnaast is er veel data nodig, bijvoorbeeld over categorieën van grondstoffen, om te bepalen waar al dan geen belasting over geheven wordt, en hoe hoog de belasting moet zijn. Tot slot noemt een beleidsmedewerker dat begrotingsregels het niet toestaan om inkomsten en uitgaven op deze manier aan elkaar te koppelen.

“Als je binnen BTW wil gaan differentiëren, daar is veel aandacht voor geweest, dan moet je gaan afbakenen. Dat is er een serieus punt van aandacht. Elke uitzondering maakt de uitvoering moeilijker.” – D12

“Die gecombineerde maatregel met arbeid is in ons stelsel niet zoals we omgaan met een maatregel. De ene kant is een beprijzingsmaatregel, maar de inkomsten daarvan worden niet gekoppeld aan een uitgave. Dus als je het hebt over de uitvoering zal dan niet als zodanig worden ingevoerd zoals we er nu mee omgaan in de begroting.” – D13

Verlaging belasting op arbeid niet wenselijk, tekort aan arbeidskrachten

Enkele beleidsmedewerkers vinden het niet wenselijk om de belasting op arbeid te verlagen. Volgens deze beleidsmedewerkers wordt Nederland dan meer een dienstensamenleving, terwijl er nu al een tekort is aan voldoende personeel op de arbeidsmarkt. Hierdoor is het niet mogelijk om op grote schaal reparaties uit te voeren, volgens beleidsmedewerkers. Je zou dan nieuwe groepen op de arbeidsmarkt moeten aanboren, zoals nieuwe Nederlanders, volgens een van beleidsmedewerkers.

“Ik denk in eerste instantie best wel negatief, maar als je het kan brengen als dat het goed is voor de arbeidsmarkt [...] Voor nieuwe Nederlanders of werkloze mensen,

dat je een soort perspectief moet bieden: wat is het mooi om iets te repareren waardoor het langer meegaat.” – D24

Producten worden duurder en lastiger te betalen voor burgers met een laag inkomen

Enkele beleidsmedewerkers noemen dat de maatregel ertoe leidt dat producten die gemaakt zijn van nieuwe grondstoffen duurder worden. Hoewel dit in het kader van de klimaatdoelen nuttig is, zijn beleidsmedewerkers bang dat burgers met een laag inkomen deze producten niet meer kunnen betalen.

“Aan de ene kant denk ik: ja logisch, nieuwe spullen duurder maken. Maar [er is] ook een groep in Nederland die wel graag spullen [wil] kopen, en mensen die een kleine portemonnee hebben.” – D1

“Het zal wel leiden tot hogere prijzen, dat raakt natuurlijk de laagste inkomens het meest, en dat is vooral het grote nadeel het meest. Als je het hebt over gedrag stimuleren en prikkels valt er iets voor te zeggen, maar voor sommige [mensen met] lagere inkomens niet meer te betalen.” – D6

Burgers zullen geen voorstander zijn van de beleidsmaatregel, politiek gezien zal er dus geen draagvlak zijn

Doordat producten die gemaakt zijn van nieuwe grondstoffen duurder worden, verwachten beleidsmedewerkers niet dat de maatregel populair zal zijn onder burgers. Het verwachte politieke draagvlak is volgens deelnemers dan ook laag. Een aantal beleidsmedewerkers is namelijk van mening dat maatregelen in het kader van duurzaamheid niet populair zijn voor politieke winst op de korte termijn. Met name maatregelen waardoor burgers en bedrijven duurder uit zijn op de korte termijn, zijn onpopulair. Beleidsmedewerkers hebben het beeld dat deze politieke populariteit op de korte termijn een belemmering vormt voor politici om een visie voor de lange termijn voor ogen te houden.

“Politiek is natuurlijk korte termijn scoren. Hoe kun je zo’n verhaal houden dat je op korte termijn kunt scoren, en dat het toch goed is voor de lange termijn?” – D15

Andere beleidsprioriteiten van het huidige kabinet

Beleidsmedewerkers uit alle ministeries zijn dan ook van mening dat het huidige kabinet momenteel onvoldoende maatregelen neemt om de klimaat- en circulaire doelen in 2050 te halen. Ze wijzen hierbij naar de prognoses in de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL en TNO. Voor het niet halen van de doelen dragen beleidsmedewerkers verschillende redenen aan. Beleidsmedewerkers wijzen op het hoofdlijnenakkoord: er komt geen aanvullende Nederlandse regelgeving boven op de Europese regelgeving, en woorden zoals een ‘fossielvrije economie’ zijn geen onderdeel van het nieuwe hoofdlijnenakkoord, terwijl dit wel zo was bij het vorige kabinet. Andere onderwerpen, zoals betaalbaarheid en bestaanszekerheid, en het Nederlandse ondernemingsklimaat en de industrie krijgen meer aandacht van het huidige kabinet.

“De eerste die zegt we gaan de auto eruit gooien, die gaat omlaag in de peilingen.” – D3

“De langetermijndoelen zijn er wel, maar in hoeverre dat aandacht krijgt op de korte termijn is vaak ook wel afhankelijk van incidenten [...] Toen ik klein was, de middelbare school, was het kabinet en de kamer minder met de telegraafkop van morgen bezig, en meer met de lange termijn.” – D14

Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat de positie van het huidige kabinet hun werkwijze beïnvloedt. Naar thema's die een minister van belang vindt, zoals betaalbaarheid, wordt vaker gerefereerd in nota's. Daarnaast hebben enkele beleidsmedewerkers beleidsvoorstellen minder ambitieus ingestoken, omdat zij niet verwachten dat er politiek draagvlak zal zijn voor nieuwe normeringen of heffingen.

“Dit kabinet heeft sowieso best moeite met duurzaamheid. Ik denk in dit politieke tijdsgewricht dat het best lastig is om nieuwe normen of heffingen of beprijzingen af te kondigen [...] ik heb er wel voor gekozen om het te beperken tot een maatregel of 5 en niet bij wijze van met 10. Dat heeft ook wel te maken met hoe haalbaar het politiek is.” – D2

De beleidspraktijk is weerbarstig en complex

Veel beleidsmedewerkers zien sinds zij werken bij de rijksoverheid dat de realiteit ‘weerbarstiger’ is dan zij hadden verwacht. Een deel van de beleidsmedewerkers ziet door het werken bij de rijksoverheid nu dat samenwerken en relatiemanagement met andere belanghebbenden belangrijk is, en dat compromissen gesloten moeten worden bij het maken van beleid, bijvoorbeeld om te voorkomen dat het ten koste gaat van bestaande economische activiteiten of de betaalbaarheid van energie voor eindafnemers.

“De inkleuring van beleidseffecten wordt rijker als je binnen de rijksoverheid werkt en heel veel discussies hebt met collega's [...] hoe dat uitpakt voor Nederlandse chemie bijvoorbeeld krijg je beter mee vanuit de positie waar je nu zit, als je met industriepartijen of andere collega's praat.” – D13

“Op fossiele subsidies zitten best wat vrijstellingen in de energiebelasting voor grote bedrijven. Ik dacht daarvoor wat gek, schaf dat allemaal af. En toen ik hier kwam werken zag ik dat de energiekosten best hoog zijn voor bedrijven [...] dus als we dat afschaffen hebben we dat weglekeffect.” – D11

Een andere manier waarop de werkelijkheid als weerbarstiger wordt ervaren is dat beleidsmedewerkers vinden dat beleid nu te vrijblijvend is, en dat het lastig is om een beroep te doen op burgers of bedrijven om hun gedrag of activiteiten aan te passen. Voor deze beleidsmedewerkers is de noodzaak om klimaat- en circulair beleid door te voeren groter geworden dan voordat ze bij de rijksoverheid werkten.

“Ik dacht dat iedereen wel overtuigd zou zijn van de noodzaak, maar de vele onzekerheden zorgen ervoor dat bedrijven en burgers afwachten.” – D17

“Ik word radicaler: we moeten echt ingrijpen. We moeten echt iets gaan doen.” – D9

Maatregel financieel niet haalbaar

Een beleidsmedewerker verwacht dat er op dit moment onvoldoende financiële middelen zijn om meer maatregelen, zoals deze beleidsmaatregel in te voeren. Een van de beleidsmedewerkers zegt op de vraag welk beleid er nodig is om klimaat- en circulariteitsdoelen te halen:

“Ik denk dat er echt al heel veel maatregelen liggen, als we de middelen ook zouden hebben. Voor circulaire economie hebben we veel maatregelen opgenomen in het programma, maar alles is gemoeid met geld.” – D1

Te weinig concreet beleid om maatregel te overwegen en in te voeren

Ten slotte vindt één beleidsmedewerker dat het beleid voor circulaire economie nog weinig is uitgewerkt, waardoor het lastig is om beleidsmaatregelen te overwegen en in te voeren.

“Maar wat me opvalt aan het doel van de CE is dat het in EU en NL niet zodanig geïnstrumentaliseerd is – dus dat er te weinig concrete maatregelen zijn om dat doel ook echt te gaan halen. Als je het vergelijkt met het klimaatbeleid zijn er veel minder maatregelen om het doel te halen.” – D13

C.2 Denkbeelden bij aspecten van paradigma's

C.2.1 Waargenomen belang van economische groei

Oneindige economische groei?

Een klein deel van de beleidsmedewerkers is van mening dat het mogelijk is om economisch te groeien zonder schade toe te brengen aan het klimaat. De meerderheid van de beleidsmedewerkers vindt echter niet dat economisch groeien oneindig kan plaatsvinden, vanwege de schade aan het klimaat. Volgens deze beleidsmedewerkers moeten het klimaat, economie en sociale doelen altijd in samenhang moeten worden bekeken.

Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat het mogelijk is om economisch te groeien op sommige gebieden door te krimpen op andere, vooral vervuulende sectoren. Zo zou minder vliegen of consumeren betekenen dat er minder verduurzaamd hoeft te worden, omdat de schade aan het klimaat afneemt. Eén van de beleidsmedewerkers noemt dat klimaat- en circulariteitsbeleid ook een positief effect kan hebben op economische groei.

“Er is niet een hiërarchie dat klimaat bovenop staat, maar bij het bereiken maar je als het goed is ook afwegingen over andere maatschappelijke doelen.” – D13

“Ik denk dat we ons soms heel blindstaren op economische groei, en inderdaad makkelijk meegaan in de tendens dat als bedrijven zeggen ‘oh jee, we kunnen niet meer groeien hierdoor’. Ik vraag me dan soms af, is dat echt zo? Ik denk dat het kabinet daar wel kritischer naar mag kijken.” – D23

“Economische groei is denk ik nooit een doel op zichzelf, maar een middel om meer en betere producten te krijgen, meer geld te verdienen, maar ook meer geld voor de mensen. Dan kan je duurzamer klimaatbeleid inrichten, beter onderwijs, hoger minimumloon...als je geen geld hebt kan je daar geen geld aan uitgeven.” – D14

“Groene groei. Dat kan, maar ook grijze krimp. Er zullen nieuwe markten ontstaan waar je kunt groeien als land. Bijvoorbeeld zonnepanelen, batterijtechnologie, clean tech. Waar we in Nederland groter in kunnen worden.” – D20

Technologische innovatie: de verbinder van economische groei en duurzaamheid?

Eén beleidsmedewerker geeft expliciet aan dat economisch groei en duurzaamheid verenigbaar zijn door technologische innovatie: volgens deze beleidsmedewerker kan technologische groei er bijvoorbeeld toe leiden dat er ondanks meer economische activiteiten minder wordt uitgestoten. Een andere beleidsmedewerker heeft juist een tegenovergestelde opvatting, en is van mening dat technologische innovatie onvoldoende is.

“Er is ongelofelijk veel mogelijk denk ik in technologische ontwikkeling en inrichting van je samenleving waardoor je een welvaartsniveau kan hebben zonder de negatieve externe effecten die we de afgelopen eeuwen hebben opgebouwd.” – D13

“Als de keten neutraal is, en er gebruik wordt gemaakt van duurzame energie, is het natuurlijk minder erg dat er nieuwe producten gemaakt worden, want dan is de belasting op het milieu al minder erg.” – D14

“De ene stroming die zegt – [met] innovatie en rustig beleid en prikkels op [de] juiste plek zonder economisch verlies [kan] je je uit de crisis innoveren. Deels is dat terecht, want we dienen een daling van CO₂ én economische groei. De andere kant zegt er is geen enkel scenario waarbij we substantieel ons gedrag veranderen. Geen economische groei dan. [...] Ik denk niet dat we ons uit een crisis kunnen innoveren.” – D19

Economische groei en milieudoelen moeten worden afgewogen

Een deel van de beleidsmedewerkers geeft aan dat economische groei in hun ogen ondergeschikt is aan de klimaat- en circulaire doelen die zijn gesteld. Een exclusieve focus op economische groei draagt volgens hen niet bij aan het voortbestaan van mensen en de planeet op de lange termijn. Zij zijn het oneens met de opvatting dat het mogelijk is om economisch te groeien zonder schade toe te brengen aan het klimaat. De meerderheid van de beleidsmedewerkers geeft echter ook aan dat de samenleving zoals die nu is ingericht sterk afhankelijk is van economische groei.

Ten eerste is volgens beleidsmedewerkers economische groei nodig voor de betaalbaarheid van maatschappelijke doelen en publieke voorzieningen, zoals de gezondheidszorg, onderwijs, cultuur, wegen en de vergrijzing. Ten tweede is volgens een aantal beleidsmedewerkers economische groei nodig voor de betaalbaarheid van klimaatbeleid. Voorbeelden zijn investeringen tegen netcongestie, voor wind op zee, en duurzame producten en diensten. Zonder economische groei komen de overheidsfinanciën onder druk. Verder is economische groei van belang voor de koopkracht van burgers en continuïteit van bedrijven. Bovendien zou een rem in economische groei de deelname van burgers en bedrijven aan de klimaattransitie belemmeren. Economische groei wordt gezien als een voorwaarde om een overstap te maken naar een duurzame samenleving. Hierdoor raakt de overheid het draagvlak voor de klimaattransitie kwijt. Enkele beleidsmedewerkers vinden economische groei ten slotte belangrijk voor herverdelingsbeleid: als er geen groei is, kan er ook niets herverdeeld worden zonder dat mensen hier in loon op achteruit gaan. Door economische groei kunnen de negatieve economische gevolgen van de klimaattransitie worden voorkomen. Voorbeelden zijn een hoge energierekening bij huishoudens, omdat gas in de toekomst duurder zal worden.

“Ik heb me ook afgevraagd of het logisch is om een ministerie van klimaat en groene groei te hebben. Waarom kan je niet alleen ene ministerie hebben van klimaat? Ik weet niet of je voor brede welvaart in Nederland per se moet groeien? Ik ben geen blinde voorstander van economische groei, zeker als die niet duurzaam en niet groen is.” – D2

“Goed optreden tegen klimaatverandering vind ik veel belangrijker dan economische groei.” – D9

“Veel onderdelen van economische groei kan je belasting over heffen, als je dat niet hebt is het een probleem voor de financiering van je overheid.” – D10

Het begrip brede welvaart maakt de afweging tussen economische groei en andere vormen van welvaart bespreekbaar

Veel beleidsmedewerkers drukken uit dat welvaart of geluk in hun ogen breder is dan het BBP: de gezondheid en gemoedstoestand van mensen in de samenleving, maar ook hoe het gesteld is met de biodiversiteit maken onderdeel uit van welvaart. Volgens beleidsmedewerkers moeten deze aspecten onderdeel uitmaken van hoe er naar welvaart wordt gekeken door de overheid. Een aantal beleidsmedewerkers noemt ook expliciet de term brede welvaart. Beleidsmedewerkers geven aan dat het begrip brede welvaart de afweging tussen economische groei en het klimaat beter bespreekbaar maakt bij overwegingen voor beleid.

“Ik heb me ook afgevraagd of het logisch is om een ministerie van klimaat en groene groei te hebben. Waarom kun je niet alleen een ministerie hebben van klimaat? Ik weet niet of je voor een brede welvaart in NL per se voor moet groeien, dat weet ik niet. Ik ben niet een blinde voorstander van economische groei, en zeker niet als die niet duurzaam of niet groen is.” – D2

“[...] dat je dan ook erin prijst: wat heeft het ons gekost om die mate van verdien capaciteit te creëren? [...] Het kan zijn [...] dat je economisch gezien bent gegroeid, bijvoorbeeld 10%, maar dat 5% ervan is gekomen door de planeet meer uit te putten dan ons deel. [...] En als je dan ook zegt onze burgers zijn niet gelukkig, die laten een welvaartsmonitor zien van -3%, dan is je echte groei maar 2%.” – D3

“Ik vind het goed dat er stappen zijn gezet op brede welvaart in de overheid. We hebben altijd al gesprekken over duurzaamheid en gelijke kansen. De ambtenaren denken ook wel na over welke onderdelen van brede welvaart die we belangrijk vinden. Dus er zijn wel gesprekken over.” – D10

“Ik denk persoonlijk dat de manier waarop we nu economische groei meten een keuze is [...] Een boom en een vis zijn niks waard tenzij we het vangen en op de markt leggen. Geen goede manier van welvaart meten.” – D15

C.2.2 Beelden bij de rol van overheid, bedrijven en burgers

De overheid moet een duidelijk kader stellen voor burgers en bedrijven

Beleidsmedewerkers noemen dat de overheid aan zet is om een duidelijk kader te bieden aan burgers en bedrijven voor de productie en consumptie van duurzamere producten en diensten. Daarnaast heeft de overheid een rol bij het verschaffen van geschikte randvoorwaarden hiervoor, zoals de infrastructuur voor duurzame energie.

“Ik denk dat de overheid kaderstellend moet zijn en faciliterend, dus de randvoorwaarden moet stellen en kaders moet stellen, maar dat ook zeker betrokkenheid van bedrijven en burgers heel belangrijk is. Ik denk zelf eigenlijk nog wel meer aan betrokkenheid van bedrijven [dan burgers] in de eerste instantie. Het is nodig en gebeurt al wel. Maar het kan nog nadrukkelijker. Ik denk dat een transitie zonder de betrokkenheid van bedrijven onmogelijk is.” – D2

“De overheid moet over de brug komen, om de infrastructuur aan te leggen, voor elektriciteit en waterstof.” – D23

“Allemaal. Iedereen heeft een rol. En die rollen zijn afhankelijk van elkaar. Bedrijven wachten op een norm van de overheid zodat andere bedrijven mee gaan doen.

Consumenten willen niet steeds voor de dure optie moeten kiezen om duurzaam te zijn. We moeten allemaal ons best doen om stappen te zetten.” – D20

“Mijn persoonlijke mening is dat de overheid duidelijke doelen moet stellen, en dat dan de markt een manier moet vinden om die doelen het goedkoopst mogelijk in te vullen.” – D14

“En dan wil je natuurlijk graag bedrijven hierheen halen om een bijdrage te leveren aan een duurzame transitie. En dan is de belangrijkste rol dat de overheid dat in orde heeft, dat er voldoende ruimte is voor bedrijven [...] En ook dat dat de overheid kijkt op basis van wederkerigheid wel, maar ook waar bedrijven geholpen kunnen worden die hun proces willen verduurzamen. Wat misschien nog niet direct rendabel is, maar wel waarvan we zeggen, nou, dat willen we voor de toekomstige economie.” – D22

Bedrijven zouden verantwoordelijk moeten zijn voor duurzaam aanbod van producten en diensten

Beleidsmedewerkers zien over het algemeen een belangrijke rol voor bedrijven bij het verschaffen van duurzame producten en diensten. Over de continuïteit van bedrijven met vervuilende productieprocessen zijn de meningen van deelnemers echter verdeeld. Voor een deel van de beleidsmedewerkers is het acceptabel als bestaande bedrijven verdwijnen en meer nieuwe bedrijven ontstaan die passen bij een duurzame economie. De overheid kan deze nieuwe bedrijven en startups stimuleren. Enkele beleidsmedewerkers gaan verder, en geven aan dat bedrijven een bredere verantwoordelijkheid hebben dan geld verdienen. Beleidsmedewerkers vinden dat deze nieuwe bedrijven een deel van de maatschappelijke kosten voor het realiseren van een gezondere duurzame samenleving voor hun rekening mogen nemen.

Andere beleidsmedewerkers hechten juist waarde aan het behoud van bestaande bedrijven. Deze beleidsmedewerkers vinden dat de overheid – afhankelijk van de behoeften die bestaan in de markt – deze bedrijven kan ondersteunen om innovaties in te voeren, zodat zij voldoende financiële middelen hebben om vernieuwing door te voeren in hun processen en producten.

“Zoals ik persoonlijk kijk zouden we veel meer dat wel kunnen accepteren, in plaats van vervuilende bedrijven in stand houden zouden we af en toe wel kunnen accepteren om vervuilende producten te weren en meer inzetten in vernieuwing in de economie en minder op helpen van bestaande bedrijven.” – D10

“Ik zou willen dat er [met de grootste uitstoters] ook afspraken worden gemaakt over een duurzame leefomgeving en gezondheidsaspecten.” – D2

“Consumenten moeten goede producten krijgen [...] Op termijn moet het vergelijkbaar worden [met minder duurzame producten].” – D17

“De markt te kantelen, veranderingen in de markt te krijgen, consumenten zullen dan meebewegen. Aanbieders van spullen, die moeten gestimuleerd worden. Dan volgt de rest vanzelf. Door fiscale voordelen of regelingen aan te bieden waardoor ze eerder duurzaam gaan ondernemen. Evenveel marge pakken op een duurzaam product als op een niet duurzaam product. Daar eerder een belastingverhoging en verlaging op doorvoeren.” – D6

Beleidsmedewerkers vinden veel bedrijven te veel gedreven door winst

Hoewel beleidsmedewerkers aangeven dat bedrijven een belangrijke rol kunnen spelen bij het leveren van duurzame producten en diensten, zijn veel beleidsmedewerkers van mening dat er veel bedrijven zijn die niet het beste voor hebben met het klimaat. Bedrijven zijn vooral gedreven voor winst. Hierdoor hebben veel beleidsmedewerkers er weinig vertrouwen in dat bedrijven processen willen afschalen die schadelijk zijn voor het klimaat. Volgens deze beleidsmedewerkers zijn er andere businessmodellen nodig voor bedrijven voor een eerlijker speelveld tussen producten van gerecyclede en nieuwe grondstoffen. Hierdoor kunnen markten voor duurzame producten en kleinere bedrijven groeien. Een kleinere groep beleidsmedewerkers gelooft wel dat bedrijven willen deelnemen aan de klimaattransitie, maar terughoudend zijn vanwege negatieve economische gevolgen.

“Ik vrees toch dat er niets gaat gebeuren als we het allemaal overlaten aan de markt, of heel langzaam. Ik denk dat de overheid aan zet is.” – D4

“De markt is vraag/aanbod, daar zitten winstgedreven belangen bij, dan gaan ze niet zomaar inleveren.” – D6

“Ik ben wel echt bij de overheid gaan werken omdat er bij [het] bedrijfsleven wel veel wil is, maar als mijn competitie niet meegaat ben ik duurder, en ga ik kopje onder. Bij het bedrijfsleven wordt het normeren wel als belangrijk gezien.” – D15

“Vanuit het bedrijfsleven is het logisch om winst te willen maken, dat is een hoofddoel van een bedrijf. De overheid kan daar grenzen aan stellen.” – D20

Bedrijven hebben invloed op politieke besluiten

In dit kader noemen beleidsmedewerkers dat grote bedrijven en sectoren nog veel invloed hebben in de politiek. Vooral bestaande bedrijven bepalen nu het beleid, en niet de toekomstige bedrijven die nodig zijn voor een duurzame maatschappij, is het beeld. Zo noemt een beleidsmedewerker dat wanneer een sector achter een bepaalde maatregel staat, dit de kans vergroot dat de maatregel wordt ingevoerd.

“Bedrijven moeten hun businessmodel aanpassen. Ze wachten tot grote spelers meegaan. Als kleine ondernemer kun je niet het hoofd boven water houden als grote multinationals niet meegaan.” – D1

“Wij [Nederland] doen wel degelijk dingen meer dan gevraagd. Als het vanuit de sector komt, kan het wel. Wij zeggen dan: concurrentievoordeel, de transitie gaat er toch komen. Ze komen dan met: business case door bijmengen om futureproof te worden. KLM wil het dan zelf.” – D4

“Je ziet binnen [het] kapitalistische systeem dat uiteindelijk ook bedrijven die veel winst maken veel lobbymacht hebben [...] als je dat ziet als de bron van economische groei zou je kunnen zeggen dat in de politiek de belangen van het geld beter vertegenwoordigd zijn [...] Ik denk dat een Tata Steel helaas meer macht heeft dat de groep mensen die in de bijstand zit, helaas.” – D8

“Sommige dingen moet je gewoon verplichten. Bijvoorbeeld rekeningrijden. Maar ja, daar spelen ideologische redenen. Ook vliegen, dat gaat nu ook meer gebeuren, Kerosine beprijzen, milieueffecten blijven beprijzen is de basis. Verplichten dat producten aan bepaalde eisen moeten voldoen. De luchtvaartlobby, daarmee moet het afgelopen zijn.” – D17

Burgers moeten geleidelijk hun gedrag 100 jaar

Veel beleidsmedewerkers zijn het erover eens dat de overheid moet sturen op de verandering van voorkeuren, normen en waarden, en het gedrag dat daaruit voortvloeit. Beleidsmedewerkers zijn minder geneigd om te zeggen dat de overheid maatregelen moet opleggen. Dit, omdat burgers dan hun gedrag drastisch moeten veranderen. De meeste beleidsmedewerkers hebben de voorkeur voor stapsgewijze sturing en bewustwording. Momenteel zijn duurzame alternatieven van producten en diensten bijvoorbeeld duurder dan minder duurzame alternatieven. Burgers voelen er dan niet veel voor om hun gedrag en consumptie aan te passen, aldus deelnemers. De overheid kan dus door *nudging* burgers stimuleren tot gedragsverandering, aldus de meeste beleidsmedewerkers. Daarnaast vinden beleidsmedewerkers dat er in beleid meer rekening gehouden kan worden met de burgers die minder mogelijkheden hebben om deel te nemen aan de klimaattransitie. Als grote veranderingen worden doorgedrukt, zou dit het draagvlak voor de klimaattransitie niet bevorderen, waardoor beleid niet uitvoerbaar is, of dat burgers in opstand zouden komen tegen de maatregelen.

“De overheid heeft daar ook een rol in, bijvoorbeeld bij het roken [...] door het steeds moeilijker verkrijgbaar te maken, en steeds duurder, [zal het] uitsterven. Dat zou ook met vlees kunnen gaan. Maar het gaat langzaam. Tientallen jaren, honderd jaar.” – D6

“Je moet echt uitleggen wat er gaat gebeuren en mensen mee laten beslissen voor dat draagvlak. En daarmee kan je denk ik de grootste gedragsverandering krijgen.” – D8

“Maar dat betekent niet dat dat via de relatie 1-op-1 tussen een overheid die dat voorschrijft en burger die dat doet gebeurt. Er zijn veel meer indirecte manieren waarop dat plaatsvindt. Dat gaat deels via technologieontwikkeling bijvoorbeeld. Dus dat mensen bijvoorbeeld het omarmen te hebben om een elektrische auto te hebben en het cool vinden is echt niet alleen omdat overheid dat heeft gezegd, maar een ontwikkeling van markt en technologieontwikkeling en marketing etc. Dus je moet jezelf ook niet overschatten als overheid. En als je dat wel zou doen denk ik dat je snel vastloopt. Er is dus op tal van manieren gedragsverandering nodig, en dat doen we al op heel veel indirecte manieren – af en toen denk ik dat een directe manier ook kan bijdragen door te zeggen – ‘dit vinden we goed gedrag en dit minder goed gedrag vanuit deze maatschappelijke opgave’. In liberale samenleving waarin we leven moet je daar als overheid wel terughoudend in zijn.” – D13

“Als mensen dat niet willen gaan ze niet van het gas af. Mensen moeten erin meegenomen worden, via een collectief warmtenet in de wijk of je moet individuele warmtepomp kiezen – dus uiteindelijk komt dat van de mensen zelf. Als een product goedkoper wordt of innovatie heeft dan wordt het ook aantrekkelijker. Alles helpt uiteindelijk. Combinatie van een doel en prikkels om die stap te maken, bijvoorbeeld via verduurzaming van de eigen woning, maar ook ontwikkelingen die daaraan bijdragen.” – D14

“De overheid kan daar [aan consumptiepatronen] grenzen aan stellen. Maar mensen gaan mee in consumptiepatronen, kijken naar de burens, willen verder komen in het leven. Mensen zijn geneigd dat te doen.” – D20

C.2.3 Beelden bij nationaal en internationaal herverdelingsbeleid

Herverdeling op nationale schaal is gewenst

Over herverdeling op nationale schaal geven de meeste beleidsmedewerkers aan dat zij een voorstander zijn van herverdeling waarbij inkomens- en vermogensverschillen binnen grenzen blijven. Veel beleidsmedewerkers noemen de kloof tussen arm en rijk en hoe die is gegroeid de afgelopen jaren, en hoe deze verder kan groeien als de klimaattransitie leidt tot hogere prijzen van producten.

“In een transitie moeten kosten gemaakt worden. [Burgers met] hoge inkomsten kunnen eerder een elektrische auto kopen, en hebben meer middelen om hun eigen woning te verduurzamen. Er moet aandacht zijn voor huishoudens met lage inkomens.” – D12

“Het gaat meer over de bezittingen die je hebt, en hoeveel inkomen je daaruit haalt. En die topgroep die weinig belasting betaalt [...] die groep wordt steeds groter en rijker [...] Wij normale mensen kunnen niet meer doen, en rijkere mensen hebben een manier om er onderuit te komen.” – D16

Herverdeling op nationale schaal via klimaatbeleid of inkomensbeleid?

Over de manier waarop herverdeling moet plaatsvinden, zijn de meningen van beleidsmedewerkers verdeeld. Meerdere beleidsmedewerkers zijn van mening dat de overheid meer investeringen van burgers met een hoger inkomen mag verwachten om de klimaattransitie te realiseren. Hierbij moet echter niet alleen gekeken worden naar het inkomen, maar ook het vermogen en bezittingen. Zo geeft een beleidsmedewerker het voorbeeld van de energiebelasting: volgens de beleidsmedewerker is deze maatregel enerzijds effectief om het gasverbruik te verlagen, en de overstap naar een duurzame warmtebron te stimuleren. Aan de andere kant raakt de verhoging ook mensen met een lager inkomen die de middelen niet hebben om zonnepanelen te kopen, of hun woning te verduurzamen. Beleidsmedewerkers geven aan dat gerichtere subsidies of compensaties voor burgers gerechtvaardigd zijn om ze te helpen in hun overstap naar een andere warmtebron, of het isoleren van hun woning.

“Als blijkt dat de energiebelasting verhoogd moet worden, maar de laagste groep wordt geraakt, zou je dat kunnen compenseren.” – D10

“Bij subsidies zie je het ook heel erg, subsidies worden door rijke mensen genomen en arme mensen niet. Omdat zij minder handelingsperspectief hebben en minder in staat zijn dat te doen.” – D14

Er zijn echter ook beleidsmedewerkers die andere wegen dan klimaat- en energiebeleid kansrijker vinden voor herverdeling. Beleidsmedewerkers noemen hierbij vaak koopkrachtverhogende maatregelen, zoals bestaande toeslagen. Deze beleidsmedewerkers vinden dat herverdelingsbeleid niet binnen klimaatbeleid moet plaatsvinden. Volgens hen is het onwenselijk om sociale doelen onderdeel te maken van klimaatbeleid. Bovendien, aldus beleidsmedewerkers, zou het compenseren van burgers voor vervuilend gedrag, de prikkel om duurzamer te leven weghalen. Daarnaast vinden deze beleidsmedewerkers maatregelen zoals de inkomstenbelasting of vermogensbelasting een effectievere manier om herverdeling te realiseren.

“Volgens mij kan je in klimaatbeleid voor een belangrijk deel ervoor zorgen dat vervuilende dingen duurder worden. Je hoeft niet altijd op alle onderdelen mensen direct te compenseren, ook omdat je anders niet vervuiler betaalt principe hebt [...]”

Je hoeft mensen niet op alle onderdelen direct te compenseren [...] Mensen die moeten betalen voor een ticket maar ook worden gecompenseerd beloon je dan, je haalt de prikkel niet weg.” – D10

“Vanuit de overheid kan je zeggen dat het belangrijk is dat het gasverbruik duurder wordt ten opzichte van het elektriciteitsverbruik [...] Compenseren kan [dan] binnen energiebeleid, dus [...] we gaan die mensen extra helpen met hun overstap [...] of je zegt we moeten zorgen dat iedereen genoeg handelingsperspectief heeft. Dan gaat het via algemeen inkomstenbeleid.” – D13

“Ik vind dit een lastige vraag. Ik ben er vanuit werk veel mee bezig. Enerzijds denk ik: we zitten in een transitie, een mooi moment om te zorgen dat het verschil tussen arm en rijk niet groter wordt. Tegelijkertijd werken we aan klimaatbeleid, wat niet geschikt is om te herverdeling. Ik denk dat het ook goed is om het beleid effectief te maken, best hard. En daarnaast beleid voor herverdeling. Daarnaast sociaal beleid neerzetten dat ook effectief kan bijdragen.” – D15

Herverdeling op internationale schaal gewenst, maar vorm verschilt

Over herverdeling op internationale schaal zijn de meningen meer verdeeld.

Beleidsmedewerkers geven vaker aan te worstelen met dit vraagstuk, en niet te weten wat hier goed in is. Een aantal beleidsmedewerkers geeft aan hier geen kennis over te hebben, en geeft niet aan wat de eigen mening is.

Voorstanders van herverdeling op internationale schaal vinden vooral dat landen die zich historisch gezien ten koste van andere landen hebben kunnen ontwikkelen, en meer uitstoten, hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zij noemen voorbeelden van afvaldumping van kleding dat gebeurt door Europese landen. Bovendien benoemen deze beleidsmedewerkers dat in andere landen burgers extremere gevolgen van klimaatverandering ervaren die hun levens in gevaar brengen. Voorbeelden zijn eilandengroepen die onder water komen te staan, of extreme droogte waardoor oogsten mislukken.

“Ik vind wel dat het Westen daar zijn bijdrage moet leveren. Ik zou bijna zeggen het woord ereschuld – maar dat vind ik misschien te zwaar. Het Westen heeft zich een hele tijd kunnen ontwikkelen [...] Ik vind wel dat er een soort verrekening moet plaatsvinden. Het klimaatbeleid of duurzaamheid is niet een lokaal probleem – dus je kan wel zeggen we investeren hier in rijke landen, maar het is mondiaal.” – D2

“Sommige plekken hebben veel natuurrampen door klimaatverandering [...] Het is iets wat een groep heeft veroorzaakt ten koste van andere mensen.” – D8

Deze voorstanders vinden een financiële verrekening of ondersteuning daarom rechtvaardig. Dit zou de kwaliteit van leven voor burgers in andere landen beter maken, en mogelijkheden creëren voor hen om duurzame keuzes te maken.

“Heel veel landen hebben heel veel potentieel om iets met zonne-energie te doen, waar ook de huidige infrastructuur nog niet in orde is, daar zit een goede kans om iets te doen.” – D11

“Je kunt niet verwachten dat iedereen de transitie in kan gaan. Ook internationaal, alles wat wij produceren en ergens anders dumpen, dat is niet eerlijk. Hoe dat te doen, dat is lastig [...] India plaatst nu zonnepanelen en windmolens omdat dit voor hen de materiële welvaart verhoogt, dat kan omdat Duitsland dit ontwikkeld geeft.” – D16

“Ik ben twee keer in Afrika geweest. Er worden dingen anders gedaan waar we veel van kunnen leren.” – D24

Een aantal beleidsmedewerkers vindt echter dat deze ‘verrekening’ door welvarende landen niet moet gebeuren in de vorm van financiële compensatie. Zij vinden het beter als herverdeling door kennis- en technologieoverdracht kan plaatsvinden. Deze beleidsmedewerkers zijn er niet altijd van overtuigd dat overheden in het buitenland het geld gebruiken voor de klimaattransitie. Daarnaast vinden zij dat financiële ondersteuning vanuit Nederland een afhankelijkheidsrelatie creëert, en er niet voor zorgt dat andere landen economisch vooruitkomen en verduurzaming kunnen realiseren.

“Je zou een fonds kunnen oprichten [...] Landen kunnen een aantal voorstellen inleveren [...] Project met de meeste impact gaat het geld naartoe. Dus ik zou oppassen [...] dat je meer andermans’ begrotingsissues aan het oplossen bent.” – D3

“Wij zijn nu heel veel technologieën aan het ontwikkelen die enorme snelle stappen in de energietransitie mogelijk maken. Het zou dus jammer zijn als het alleen over geld gaat, en niet ook over manieren waarop wij die energietransitie in die landen met meer vaart en soepelheid kunnen laten verlopen dan wij hier zelf doen.” – D13

“Ik geloof nooit zo in weggeven. Daar worden de economieën in de derde wereld niet beter van [...] Je kan beter inzetten op gezonde economische ontwikkeling dan dat je via allerlei goedbedoelde maatregelen zo’n ontwikkeling daar verstoort. Iemand helpen met onderzoek of stimuleren ofzo zou ik wel goed vinden, maar dat je gratis dingen gaat weggeven krijg je een averechts effect.” – D14

C.2.4 Beelden bij het doel van klimaat- en circulair beleid

Beleidsmedewerkers zijn verdeeld over doel van beleid: defossilisering of decarbonisatie, maar decarbonisatie meest realistisch

Aan beleidsmedewerkers werd gevraagd wat het doel van klimaat- en circulair zou moeten zijn: moet klimaat- en circulair beleid zich richten op decarbonisatie, waarbij CO₂-opslag veroorloofd is, of defossilisering, waarbij fossiele brandstoffen zijn uitgefaseerd?

Enkele beleidsmedewerkers vinden dat beleid echt gericht zou moeten zijn op defossilisering, maar geven tegelijkertijd aan dat dit lastig te realiseren is.

Beleidsmedewerkers zijn vooral van mening dat er altijd restemissies zullen blijven bestaan, en dat er processen zijn die niet zonder fossiele brandstoffen kunnen draaien. Enkele beleidsmedewerkers verwachten ook niet dat er onder burgers draagvlak is voor een leefstijl waar helemaal geen emissies vrijkomen. Daarnaast noemen enkele beleidsmedewerkers de grote invloed van de ‘fossiele industrie’ op de besluitvorming in de politiek.

“Idealistisch gezien moet je stoppen met fossiele energie, maar eerst een korte intensivering en dan afbouw, maar uiteindelijk moet je daar mee stoppen. Ik weet te weinig van opslag, waar je het op gaat slaan. Kan vast positieve effecten opleveren.” – D1

“Absoluut voor het eerste [defossilisering] – dus ook al zijn er mogelijkheden om bijvoorbeeld door CCS negatieve emissies te bereiken vind ik zeker dat het beleid gericht moet zijn op CO₂-reductie en stoppen met fossiele energie. Niet alleen fossiele energie maar ook fossiele grondstoffen die je daar nodig voor hebt. Dat zou het doel moeten zijn. Dan hou je nog wel restemissies over die heel lastig af te

bouwen zijn. Daar zou je gebruik kunnen maken van CCS. Emissies die *hard to abate* zijn.” – D2

“Als wij ervan overtuigd zijn dat we geen fossiele brandstoffen mogen gebruiken, dan kun je dat morgen beslissen. Alleen wat we zien is dat onze afhankelijkheid dermate groot is, en dat de fossiele industrie een dermate vinger in de pap heeft, dat het morgen niet te regelen is.” – D3

“Ik denk dat het een transitie blijft, in de transitie moet je nog wel CO₂ opslaan. Maar uiteindelijk moet je fossiel uitfasen. Maar het is niet realistisch om dat nu al te doen.” – D4

“Altijd handig om wat fossiele brandstoffen te hebben, voor noodgevallen, en voor sommige systemen die het nodig hebben. Verder vind ik het goed dat we op alternatieven overgaan.” – D6

“Zo snel mogelijk fossielvrij. De reden dat ik daarvoor ben: het is uitstel van executie. Het is dom om door te gaan op dezelfde weg. Dus zo snel mogelijk fossielvrij.” – D9

Andere beleidsmedewerkers geven juist aan dat decarbonisatie het doel is, en dat opslag ook mogelijk moet zijn. Deze beleidsmedewerkers vinden opslag van belang om de klimaatdoelen op tijd te kunnen halen. Ook vinden zij de afvang van CO₂ nodig als bron van koolstof voor materialen. Enkele beleidsmedewerkers twijfelen wel of de vrijgekomen CO₂ daadwerkelijk kan worden afgevangen, en of koolstofverwijdering het niet makkelijker zal maken om grote hoeveelheden CO₂ te blijven uitstoten.

“Voor klimaatneutraliteit is fossielvrij niet nodig, in mijn lezing van een circulaire economie wel. Maar puur op basis van het klimaatdoel 2050 sluit dat fossiele grondstoffen niet uit.” – D13

“Technisch gesproken moeten we ook CO₂ opslaan. Ik denk dat we niet meer de luxe hebben om af te bouwen, maar ook zeker moeten investeren in bomen planten en grote machines die de CO₂ eruit zuigen. We zitten al te ver, dus we moeten ook nog terug. Prima als je uitstoot en je die er ook weer uit haalt.” – D18

“Het doel is niet het minder gebruiken van fossiele energie. Dat is een middel. Het doel is minder CO₂ uitstoten in de atmosfeer. Als je CO₂ afvangt en in een leeg gasveld stopt is dat prima. Het doel is minder CO₂ in de lucht, dus alles wat daaruit bijdraagt is prima, of je het nou met zonestroom, kerncentrale is of iets anders doet.” – D14

Bij de antwoorden over de doelen valt op dat beleidsmedewerkers onderscheid maken tussen wat realistisch is en wat eigenlijk zou moeten.

“Idealistisch gezien moet je stoppen met fossiele energie, maar eerst een korte intensivering en dan afbouw, maar uiteindelijk moet je daar mee stoppen.” – D12

Planetaire grenzen en sociale doelen van belang, maar complex om mee te nemen
Beleidsmedewerkers zijn ook gevraagd naar hun mening over planetaire grenzen, sociale doelen en mensenrechten, en of deze ook onderdeel moeten zijn van klimaatbeleid.

Veel beleidsmedewerkers zijn van mening dat klimaat- en circulair beleid zich meer zou moeten richten op planetaire grenzen. Beleidsmedewerkers noemen dat dit belangrijk is voor de leefwereld van toekomstige generaties.

“Het doel is dat je voor de komende generaties een maatschappij achterlaat, waarin zij kunnen genieten, een leefbare wereld. Je wil iets teruggeven aan de aarde, voor toekomstige generaties. Bij al het beleid zou je moeten nadenken wat het effect is over 50 of 100 jaar.” – D1

“De uitdaging voor beleidsmakers is dat zij voor beleidsmakers voor verschillende terreinen aandacht moeten hebben – fosfor, stikstof, milieuvervuiling, etc. In beleid focussen we vaak op één van die grenzen. (...) We zouden meer willen kijken naar beleid dat al die dingen zo goed mogelijk verbetert. Bijvoorbeeld bij minder vlees zorgt voor minder stikstof en CO₂ etc. Als het steeds geïsoleerd wordt bekeken mis je dingen, overkoepelend planetaire grenzen helpt daarbij.” – D10

“Ik zou er zelf een voorstander van zijn dat het niet om materiële welvaart gaat, maar dat krijg je niet verkocht [...] tenzij je echt grote hervormingen van de hele samenleving gaat doen [...] Dat zie ik niet snel gebeuren. Dan is gewoon Het argument, je kinderen hebben het waarschijnlijk slechter dan jij, dat is heel ingewikkeld.” – D21

Beleidsmedewerkers noemen bij sociale doelen en mensenrechten dat mensenrechten niet geschonden mogen worden door klimaatbeleid. Sociale doelen worden breed geïnterpreteerd. Beleidsmedewerkers noemen in dit kader onder meer bestaanszekerheid, de herverdeling tussen arm en rijk in de samenleving, en het verdelen van lusten en lasten.

“Sociale doelen horen er ook bij, bijvoorbeeld dat de rekening niet volledig bij de burger belandt. En met namen vanuit draagvlakoptiek. Dus verdeling lasten tussen bedrijven en burgers.” – D6

“Omdat het een transitie is moet je kijken waar de kosten neerkomen en hoe je die gaat verdelen. Daarnaast zie je dat klimaatbeleid iedereen op een andere manier raakt. Sommigen plekken hebben veel natuurrampen door klimaatverandering. Omdat die verkeerd neerkomen is het automatisch een sociaal aspect. Het is iets wat een groep heeft veroorzaakt ten koste van andere mensen.” – D8

“Maar je moet niet met klimaatbeleid mensenrechten schenden. Dat is heel duidelijk. Dat is een zeer basale afspraak waar iedereen zich aan dient te houden.” – D25

Beleidsmedewerkers van alle ministeries antwoorden desgevraagd dat klimaat- en circulair beleid zich eigenlijk ook zou moeten richten op planetaire grenzen en sociale doelen, maar dat het halen van de klimaatdoelen al moeilijk genoeg is zonder deze doelen. Een aantal beleidsmedewerkers noemt dat het onverstandig is om verschillende doelen te combineren, omdat als een van deze doelen weerstand opwerkt, deze weerstand zich dan ook tegen klimaatbeleid kan keren. Verder vinden beleidsmedewerkers dat Nederland alleen weinig invloed kan uitoefenen op het behoud van planetaire grenzen, en dat Europees beleid geschikter is.

“Ik vind dat sociale doelen ondergeschikt zijn. Sociale doelen vind ik lastig, want het interacteert heel erg: je hebt er niks aan als het milieu en klimaat naar de knoppen gaat.” – D11

“Je ziet wel vaak dat in er klimaatbeleid vaak heel veel onderdelen bij worden gehaald. Zo ook in een klimaatnota, dan worden al die CE-doelen, al die andere doelen, erbij gehaald. Je ziet dan ook dat zo’n Extinction Rebellion zo’n Palestijnse Zaak erbij gaat halen. Zo’n onderwerp dijt dan meestal heel erg uit, ik ben daar nooit zo’n heel grote fan van. Ik denk dat je onderwerpen beter zo gericht mogelijk kan houden en apart kan benaderen. Want als je een onderwerp te groot gaat maken, dan roep dat ook weerstand op. Zo van ‘daar ben ik het niet mee eens’, en dan loopt beleid meer vast. Ik ben meer een voorstander van eenvoudige doelen en het per doel te veranderen.” – D14

“Je moet uitkijken met alles met alles verbinden. Biodiversiteit, ik denk dat het dicht bij klimaat ligt, maar ben geen expert. (...) Klimaatbeleid moet wel echt gaan over klimaat. Natuurlijk kun je het niet los zien van de bredere context. Maar je moet wel focus houden in je beleid. Alleen als het direct gerelateerd is aan klimaat. Bijvoorbeeld uitstoot in andere landen, en dan moet daar ook echt geld bij.” – D17

C.2.5 Beelden bij de rol van technologische innovaties

Stimulering generieke technologische innovatie gewenst, gerichte stimulering soms nodig

Bij de vraag of de overheid zich moet richten op generieke financiering, of de financiering van specifieke technologieën, geven de meeste beleidsmedewerkers aan dat hun voorkeur uitgaat naar het financieren van generieke technologische innovatie. Deze beleidsmedewerkers zijn van mening dat de overheid niet moet sturen op de inhoud van innovaties, en dit aan marktpartijen moet overlaten. Volgens de beleidsmedewerkers hebben marktpartijen meer inhoudelijke kennis over nieuwe technologieën, en moeten ze de vrijheid hebben om breed te innoveren en te testen welke innovaties meerwaarde hebben om de klimaatdoelen te halen. De overheid kan zelf niet bepalen welke technologieën geschikt zijn. Bovendien zou het inzetten op specifieke technologieën kunnen leiden tot een *lock-in*.

In enkele gevallen benoemen beleidsmedewerkers dat het in sommige gevallen nodig is om bepaalde technologieën verder te stimuleren, bijvoorbeeld om opschaling mogelijk te maken. Daarnaast noemen beleidsmedewerkers dat innovaties soms ook kunnen falen, en dat het verstandiger is als de overheid specifieke technologieën stimuleert. Enkele beleidsmedewerkers geven ook als argument dat het beter is om de beperkte financiële middelen als overheid op enkele, veelbelovende technologieën in te zetten, zoals waterstof.

Eén beleidsmedewerker noemde specifiek dat een visie of missie nodig is over wat innovatieve bedrijven in Nederland nodig hebben om te kunnen groeien.

“Op het gebied van waterstof zijn we echt voorloper. Dat zou je willen bevorderen.” – D23

“Ik vind het wel belangrijk dat de overheid verschillende sporen inzet, dus niet per se één – want daar heb je een lock-in risico in, als je hele veel subsidies binnen een technologie steekt.” – D11

“Ik denk, een combinatie [...] De overheid kan geen keuzes maken zeggen sommige mensen. Ik ben het daar niet mee eens. Er zijn voorbeelden waar de overheid dat wel kan. Google Maps bijvoorbeeld zou niet bestaan zonder investeringen vanuit de overheid.” – D15

“Breed stimuleren is verstandig. Wij zijn goed in beleid maken, maar niet in waar het bedrijfsleven goed in is: zelf innoveren.” – D18

C.2.6 Ervaren noodzaak en mogelijkheid tot veranderen voorkeuren, normen en waarden

Verdeeldheid over of mensen urgentie voelen om te veranderen

Enkele beleidsmedewerkers nemen aan dat burgers zich geen zorgen maken om klimaatverandering. Volgens deze beleidsmedewerkers gaan burgers ervan uit dat de overheid wel denkt aan passende maatregelen tegen het klimaat. Aan de andere kant zijn er weer andere beleidsmedewerkers die benoemen dat burgers zich juist steeds meer zorgen maken om klimaatverandering door extreme weersomstandigheden.

“Als je kijkt naar het klimaat en weer in Europa – Valencia en Oostenrijk en Noord-Italië [...] je ziet gewoon wat klimaatverandering met mensen doet, en dat dat de beste boodschap is, hoe triest het ook is.” – D8

“Ik vind de sociale en milieudoelen belangrijker, omdat ik denk dat het echt noodzakelijk is voor bestaan van onze planeet. En dat we gewoon te veel aan het sukkelen zijn. We werken wel hard we nemen maatregelen, maar die echte switch in mensen hun hoofd om hier echt meer mee bezig zijn moet nog komen. Komt ook omdat we als overheid er niet directief zijn. Dat je iets meer dingen soms moet opleggen.” – D23

Verandering van voorkeuren, normen en waarden gewenst

Bijna alle beleidsmedewerkers vinden verandering van normen en waarden en hiermee gedrag bij burgers van belang om de klimaatdoelen te bereiken. Beleidsmedewerkers verschillen echter van mening in hoeverre het mogelijk is om deze te veranderen. Een groot deel van de beleidsmedewerkers zegt echter dat mensen niet snel geneigd zijn om hun gedrag te veranderen. Volgens hen is het niet voldoende om een vrijwillig beroep te doen op burgers omdat dat te vrijblijvend is. Deze beleidsmakers noemen dat met het stimuleren van aantrekkelijke alternatieven burgers kunnen veranderen.

“Ik denk dat mensen wel meer willen, maar ook een hoop mensen het niet erg vinden als ze 1-2 keer per jaar minder vliegen. Volgens mij is het ook de gewenning [...] en moet je het niet verkopen als je mag minder, maar op een andere manier brengen.” – D19

“In de winkelstraat is de hele omgeving ingericht om te kopen. De overheid heeft daar ook invloed op. Je trapt er snel in als consument, veel prikkels in de winkelstraat en online.” – D1

Er zijn ook beleidsmedewerkers die geloven dat mensen wel nu al hun gedrag kunnen en willen veranderen. Voorbeelden zijn mensen die bijvoorbeeld geen auto meer willen of in *tiny houses* wonen. Ook zijn er beleidsmedewerkers die geloven dat beleidsmakers van lokale gemeenschappen kunnen leren. Voorbeelden die worden genoemd zijn boeren, of gemeenschappen in Afrika die geen plastic meer gebruiken.

Burgers nemen geen genoegen met minder materiële welvaart

Beleidsmedewerkers benoemen dat burgers niet snel bereid zullen zijn om een lager welvaartsniveau te accepteren. Met een lager welvaartsniveau bedoelen beleidsmedewerkers hogere prijzen van producten en diensten, en minder comfort dan burgers nu hebben met producten en diensten van fossiele brandstoffen. Volgens deze

beleidsmedewerkers is materiële welvaart voor veel burgers belangrijk, en maken burgers vooral keuzes vanuit financiële overwegingen.

“Voor sociale rust is het fijn als mensen hun welvaartsniveau kunnen behouden. Dat is een voedingsbodem voor populisme. Genoeg om het volk tevreden te houden.” – D4

“Mensen geven hun auto niet zo snel, dat is ook een stukje autonomie, het is een stuk gemak, identiteit [...] van mensen, en die zeggen: ik wil geen overheid die mij betuttelt, ik wil een overheid die mij in staat stelt mijzelf te ontwikkelen en ontplooien.” – D3

“Ik ben er somber over. Ik vind dat je mensen moet verplichten als overheid. De veranderingsbereidheid is relatief beperkt.” – D17

Burgers kunnen soms niet veranderen

Beleidsmedewerkers uit alle ministeries noemen echter ook dat burgers soms niet kunnen veranderen, zoals burgers met een laag inkomen of huurders die geen verduurzamingsmaatregelen kunnen treffen aan hun woning. Deze burgers kunnen geen duurzame producten en diensten aanschaffen, omdat deze vaak duurder zijn dan producten en diensten die zijn gemaakt van nieuwe grondstoffen.

“We hebben er niets aan als de maatregel zodanig effect heeft dat burgers, dat er weerstand, dat er opstand komt. Betaalbaarheid is de meest relevante voor een heleboel mensen [...] Die hele andere dingen aan mij vertellen, heel andere uitgavenpatronen hebben, [het] zich [niet] kunnen veroorloven.” – D18

C.2.7 Voorkeuren voor beleidsmaatregelen

Er is een beleidsmix aan maatregelen nodig volgens beleidsmedewerkers

Wanneer het gaat om de vraag welk beleid er nog meer nodig is om klimaat- en circulaire doelen te bereiken, wordt er vrijwel door alle beleidsmedewerkers genoemd dat er een pakket aan beleidsmaatregelen nodig is om “aan alle knoppen tegelijk” te draaien. Er worden verschillende alternatieven genoemd, maar meerdere deelnemers noemen het vaakst in één adem: subsidies, belastingen en normeren.

“We kijken naar beleidsmixen zoals subsidies, belastingen en normen die je kan stellen. We hebben het over een goede beleidsmix van die drie.” – D10

“Je hebt altijd vanuit de economie normerend beleid, geprijzend beleid en subsidies die je kan gebruiken. In dit geval heb je bij belasting geprijzend beleid, dat is een optie en dat geeft een prijsprikkel waarmee je gedrag van producten en consumenten beïnvloeden. Andere is dat je normerend doet zo veel procent in dit product. En je zou nog kunnen subsidiëren, dus het alternatief een subsidie geven, een ander gebruik aantrekkelijker kunnen maken. Maar dit moet je wegen per casus. Maar over het algemeen zijn dat 3 richtingen hoe je naar iets kan kijken. Je kan soms ook combineren, natuurlijk.” – D25

Beleid voor het internaliseren van externaliteiten

Beleidsmedewerkers noemen vaak beleid voor het internaliseren van externaliteiten. Beprijzen wordt over het algemeen als een effectieve beleidsmaatregel gezien om consumptie te ontmoedigen. Het gaat hier om het beprijzen van CO₂ maar ook andere

stoffen. In dit kader wordt enkele keer gerefereerd naar CBAM, een koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens. Beleidsmedewerkers verwachten dat dit een groter effect zal hebben op het grondstoffengebruik en consumptie. Ook het beprijzen van de verpakkingen van eindproducten is genoemd als een mogelijkheid. Dit biedt bedrijven de ruimte om hun productieketens hetzelfde te houden, maar met dezelfde grondstoffen duurzame producten te maken, aldus deelnemers. Hierbij wordt opgemerkt dat het de vervuiler is die moet gaan betalen:

“De vervuiler moet absoluut betalen. Eerst het vervuilende zo min mogelijk aantrekkelijk maken. Externe kosten die afgewenteld worden. Als je die kosten internaliseert, worden alternatieven aantrekkelijker.” – D4

“De vervuiler betaalt moet echt strik worden doorgevoerd. Als producenten dingen maken van grondstoffen die je daarna niet kan hergebruiken, dan moet je zeggen: los het maar op, jij hebt het gemaakt, hoe ga je dat weg krijgen. Dan zal er snel schoner geproduceerd worden. De vervuiler is de producent.” – D9

In dit kader noemen enkele beleidsmedewerkers als randvoorwaarde dat hierbij goed gedefinieerd moet worden bij welke producten de heffing zal gelden. Zo zouden essentiële producten en diensten – zoals voeding of vitale infrastructuur – niet onder de heffing moeten vallen, maar luxeproducten – zoals een nieuw bankstel of nieuwe garderobe – wel onder de maatregel kunnen vallen.

“Uit heel veel onderzoek blijkt dat beprijzende maatregelen effectief zijn. Dus beprijzing is een hele goede. Zowel aan de aanbod als aan de vraag kant. Waardoor je ook weer innovatie kunt stimuleren op het gebied van duurzame opties. Wat ook de business case versterkt. Als we eindelijk alles eerlijk gaan beprijzen kan die keuze beter gemaakt worden door bedrijven.” – D15

“Je moet consumenten meer laten betalen, verlaagt input van die norm. En vliegtuigen verduurzamen. En als je dan ook nog aan beeldvorming iets doet. Het is heel jammer dat er zo vliegvakantiereclame wordt gemaakt. Je kunt ook zeggen: voor iedere vliegvakantie ook een duurzame vakantie.” – D16

Marktcreatie voor milieubeleid

Daarnaast verwachten een tweetal beleidsmedewerkers dat ETS-II veel mogelijkheden biedt om de CO₂-emissies te reduceren en negatieve externaliteiten op te vangen.

“Uiteindelijk is het belangrijkste beleid dat ETS dat vanuit Europa komt.” – D14

“[Het] Europese emissiehandelssysteem gaat een grote doorwerking hebben om emissies omlaag te krijgen.” – D14

Stimuleren technologische innovaties

Meerdere beleidsmedewerkers zijn een voorstander van het stimuleren van technologische innovaties door de markt. De overheid kan door subsidies ruimte creëren voor bedrijven om hun bedrijfsmodellen en productieprocessen te verduurzamen bijvoorbeeld. Een enkele beleidsmedewerker kwam met een idee om de inkomsten uit de heffing op nieuwe grondstoffen niet te gebruiken voor de verlaging op arbeid, maar voor het investeren in alternatieven zoals biograndstoffen. Eén beleidsmedewerker noemde specifiek dat een visie of missie nodig is over wat innovatieve bedrijven in Nederland nodig hebben om te kunnen groeien.

“We moeten een visie hebben over wat wij als Europa in huis moeten hebben en wat er nodig is om innovatieve bedrijven te laten groeien.” – D9

“Ik denk dat je een deel van die inkomsten niet per se op verlaging van de arbeidskosten moet inzetten, maar moet gebruiken om te investeren voor alternatieven voor primair grondstofgebruik, recycling en biograndstoffen bijvoorbeeld.” – D13

“Ik denk dat de innovatiekracht van de overheid beperkt is [...] Dat kan je beter overlaten aan bedrijven en startups die niet geremd door hiërarchie veel tempo kunnen maken.” – D3

“Ik vind het wel belangrijk dat de overheid op verschillende sporen inzet, dus niet per se één, - want dan heb je een lock-in risico, als je heel veel subsidies in een technologie steekt. Aan de andere kant – ik vind het wel belangrijk subsidies. Vooral in de eerste fase van innovatie.” – D11

Afschalen van ecologisch schadelijke industrieën

Enkele beleidsmedewerkers zijn er een voorstander van om ecologisch schadelijke industrieën meer af te schalen. Volgens een deelnemer gaat er nu veel geld naar het winnen van fossiele brandstoffen. Een andere deelnemer noemt dat de veestapel in de landbouw ingekrompen kan worden.

“Ik denk dan kijk hoeveel geld we over 20 jaar overmaken naar rekening van landen en bedrijven die fossiel winnen overal ter wereld. Dat gaat ook om tientallen miljarden. Dezelfde orde van grootte die je kan investeren in je eigen duurzame energiehuishouding.” – D13

“Voor klimaat kan ik denken aan andere maatregelen: landbouw die inkrimpen van veestapel, realiseer je meer CO₂-reductie mee. Anders inrichten van je land is dan al een hele belangrijke weging om dat soort dingen te doen.” – D19

Beleid gericht op voorkeuren, normen, waarden en gedragsverandering

Meerdere beleidsmedewerkers vinden normerend beleid wenselijk. Normeren scheppen onder meer duidelijkheid richting bedrijven. Bedrijven weten dan aan welke normen zij zich dienen te houden. Zij noemen hierbij het voorbeeld van de norm voor plastic, waarbij een bepaald percentage van een product moet bestaan uit gerecycled plastic. Ook de Europese *right-to-repair* wordt genoemd. Volgens beleidsmedewerkers schept het normeren duidelijkheid richting bedrijven. De norm kan dan door de tijd langzaam worden opgehoord. Daarnaast zijn normen voor consumenten ook mogelijk, zoals het verbieden van het bestellen van (te veel) pakjes of een persoonlijk CO₂-budget.

“Er zijn ook heel andere dingen die we kunnen doen, verplichten van bedrijven om recyclaten toe te voegen, repareerbaardere producten maken.” – D18

“Dus je zou dit ook gepaard kunnen laten gaan met het stimuleren van reparaties bijvoorbeeld. De *right-to-repair* – EU-wetgeving – dat soort wetgeving dus ik denk dat het verstandig is als Nederland hierin dan optrekt samen met andere EU-landen en dat dit op EU-niveau geregeld wordt.” – D25

Normerend beleid kan ook effect hebben op consumenten. Het kan dan (geleidelijke) gedragsverandering teweegbrengen. Beleidsmedewerkers noemen naast normeren ook ander beleid wat gericht is op het veranderen van voorkeuren, normen en waarden, zoals: een verbod op fossiele reclames, het anders inrichten van de (online) winkelstraten een prominenter plek voor de kringloop, het niet-zichtbaar neerleggen van producten in winkels (zoals bij roken), levensduurverlening bij producten, en het overgaan naar het kopen van diensten in plaats van producten. Ook het scheppen van de juiste voorwaarden voor voorkeuren, normen- en waardenveranderingen vinden beleidsmedewerkers belangrijk. Denk aan het scheppen van meer autoluwe zones en het stimuleren van het gebruik van het openbaar vervoer.

“Je moet aan alle knoppen tegelijk draaien. Inzetten op levensduurverlenging, geen afval.” – D1

“Een verbod op fossiele reclames is een goed idee.” – D16

Eén deelnemer vindt dat de overheid zich alleen moet beperken tot het informeren van burgers over hoe zij zich meer duurzaam kunnen gedragen:

“Ik denk toch wel informeren. Je hebt bepaalde keuzes, je moet zeggen – welke opties heb je [...] Verschillende scenario’s zodat mensen denken: we hebben wat te kiezen, in plaats van mensen opdringen. Goed gedrag belonen. En mensen inspireren [...] Jongeren raken geïnspireerd door influencers. Misschien kan je zorgen dat er bepaalde goede verhalen zijn.” – D24

Beleid gericht op herverdeling van welvaart en inkomen

Een deel van de beleidsmedewerkers is er voorstander van om het verlies in koopkracht van mensen door de voorgestelde beleidsmaatregel te compenseren. Doordat producten die gemaakt zijn van nieuwe grondstoffen duurder worden, worden deze minder betaalbaar voor burgers met een laag inkomen. Via gerichte subsidies, of algemeen koopkrachtbeleid worden deze huishoudens gecompenseerd. In dit kader worden ook maatregelen zoals een hogere belasting op vermogen genoemd. Daarnaast noemen enkele beleidsmedewerkers dat beleid gericht op internationale herverdeling van belang is. De herverdeling kan in financiële zin plaatsvinden, maar ook in de vorm van kennis- en technologie-uitwisseling.

“Maar daarnaast denk ik dat die transitie ook zal leiden tot hogere prijzen en dat [mensen met] lagere inkomens worden geraakt, dat moet je met aanvullend beleid ook compenseren [...] bijvoorbeeld subsidies, ook algemeen koopkrachtbeleid.” – D8

Normen, waarden en gedragsverandering door bottom-up initiatieven, koplopers en faciliteren daarvan in beleid

Een tweetal beleidsmedewerkers noemt dat de overheid meer aandacht kan hebben voor het stimuleren van decentrale en lokale initiatieven. Volgens deze beleidsmedewerkers weten burgers in de praktijk goed welke innovaties zouden werken, en zijn er soms al actieve burgerinitiatieven waar de overheid meer oog voor kan hebben. Het geven van een subsidie voor woningverduurzaming voor burgers is in dit kader ook genoemd.

“De positie van de overheid is nu lastig in de samenleving. (...) Als je nog meer gaat zeggen krijg je meer reacties. Misschien moet je inderdaad lokale initiatieven stimuleren voor gedragsverandering. Meer goede voorbeeld laten zien: deze mensen doen dit, dat is top, laten we dat volgen, meer directief vanuit lokaal perspectief.” – D23

Burgerparticipatie en betrokkenheid stimuleren

Eén beleidsmedewerker zou het goed vinden als burgers mee kunnen beslissen bij het maken van beleid. Dit komt het draagvlak en gedragsverandering ten goede.

“Je moet echt uitleggen wat er gaat gebeuren en mensen mee laten beslissen voor dat draagvlak. En daarmee kan je denk ik de grootste gedragsverandering krijgen.” – D8

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl