

EnergieTransitie
Radarweg 60
1043 NT Amsterdam

TNO-rapport

www.tno.nl

TNO 2021 P12357

T +31 88 866 50 10

Akkoord van belang Over belangenvertegenwoordiging aan de klimaattafels en de totstandkoming van het Klimaatakkoord

Datum	23 december 2021
Auteur(s)	Douwe Truijens Melanie Klösters Marcel Hanegraaff Xander van TilburgStagiairs Thomas van der Deijl Saskia van Dalen Wouter Klarenbeek
Stagiairs	Thomas van der Deijl Saskia van Dalen Wouter Klarenbeek
Aantal pagina's	59 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	2
Opdrachtgever	
Projectnaam	
Projectnummer	060.47573

Alle rechten voorbehouden.

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

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2022 TNO

Samenvatting

Wie schreef het Klimaatakkoord? In het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het Klimaatakkoord van 2019, bedoeld om de nationale reductiedoelstellingen te halen, was ruimte voor nauwe betrokkenheid van verschillende stakeholders. Door maatschappelijke actoren uit verschillende sectoren een prominente plek te geven aan de sectortafels, is getracht tot een akkoord te komen dat aansluit bij de mogelijkheden, beperkingen en behoeften van actoren die uiteindelijk door klimaatbeleid geraakt zullen worden. Maar tegelijkertijd hebben sommige van diezelfde actoren grote economische belangen in de koers van het klimaatbeleid – belangen die mogelijk niet (volledig) stroken met het hoofddoel om klimaatverandering zo effectief mogelijk terug te dringen.

Dit rapport heeft als doel om inzichtelijk te maken uit welke koker(s) de gemaakte klimaatafspraken komen: welke belangen zijn vertaald in het Klimaatakkoord, en welke belangen worden niet gediend door het Akkoord? Op basis van 34 interviews met stakeholders en publieke actoren is onderzocht hoe de opzet van het klimaatafeloverleg de selectie van deelnemers bepaalde, welke verduurzamingsopties en aanverwante thema's wel en niet besproken werden, hoeveel ruimte verschillende belangengroepen hadden om zelf onderwerpen te agenderen, en hoe dit verloop uiteindelijk de uitkomst – het Klimaatakkoord – heeft bepaald.

De volgende bevindingen staan centraal in het rapport. Daarbij vormt de eerste bevinding – het onderscheid tussen opdracht en opgave – tevens het analysekader van het rapport.

Opdracht of opgave

Verschillende deelnemers hanteren verschillende uitgangspunten voor hun reflectie op het klimaatafeloverleg. Sommige partijen volgen specifiek de door het Ministerie van EZK geformuleerde opdracht, terwijl andere partijen kijken naar mitigatie van klimaatproblematiek als de bredere opgave waar het Klimaatakkoord uiteindelijk aan moet bijdragen.

Draagvlak

Onder deelnemers bestond discussie over wat voor draagvlak met deelname aan de klimaatafels bereikt moest worden: draagvlak onder de eigen achterban, of breed maatschappelijk draagvlak.

Rol ngo's

De reden om ngo's te betrekken in het klimaatafeloverleg was voor sommige deelnemers onduidelijk. Volgens de selectiecriteria voor deelname moesten partijen zelf een bijdrage kunnen leveren aan de reductieopgave en draagvlak creëren in de desbetreffende sector. Argumenten over maatschappelijk draagvlak werden niet door alle deelnemers omarmd als reden voor het betrekken van ngo's.

Discussiepunten en thema's

Verduurzamingsopties en thema's die aan de sectortafels besproken werden, volgden het vooraf meegegeven kader van het overleg. Er was geen ruimte om aanverwante thema's als lastenverdeling en consequenties voor de arbeidsmarkt te

adresseren en bespreken aan de sectortafels. Qua verduurzamingsopties is er veruit het meest gekeken naar maatregelen en technologieën die al op korte termijn tot kostenefficiënte reductie leiden, en slechts in beperkte mate naar opties voor de langere termijn.

Representatie aan tafel

Er was een gebrek aan gelijk speelveld tussen partijen aan de sectortafels. Grote verschillen in resources zorgden ervoor dat kleinere partijen niet aan alle substructuren konden deelnemen en bovendien numeriek ondervertegenwoordigd waren. Dit was niet zozeer het gevolg de opzet van het klimaattafeloverleg, maar meer van de bestaande kracht van de lobby van bepaalde partijen.

Probleemacceptatie en urgentie

Met het opzetten van het klimaattafeloverleg heeft de politiek een duidelijk signaal van urgentie op het thema afgegeven. De brede deelname van stakeholders maakt duidelijk dat het voor (grote) marktpartijen als belangrijk wordt gezien om onderdeel van de discussie en onderhandelingen te zijn.

Uitvoering

Doordat complexe issues als governance en borging buiten beschouwing zijn gelaten aan de sectortafels, bieden de aan de sectortafels gemaakte afspraken weinig structuur voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Zo zijn problemen met wederzijdse afhankelijkheden en onduidelijkheden over verdeling van verantwoordelijkheden in de uitvoer niet opgelost.

Op basis van de bevindingen is een aantal aanbevelingen gedaan voor een eventuele volgende toepassing van een dergelijk overlegproces. De belangrijkste hiervan betreffen verwachtingsmanagement, procesregie en governance en borging.

Procesregie

Het overleg had baat gehad bij een heldere procesregie met daarin duidelijkheid over het te verwachten tijdsplan van het overleg, een duidelijke rol voor het overkoepelend coördinerend Klimaatberaad, en betere coördinatie tussen de verschillende sectortafels. De rol van het Klimaatberaad had coördinerend en integrerend moeten zijn, maar door onduidelijkheid bij de sectortafels over die rol en de verhoudingen tussen het Klimaatberaad en de sectortafels werd dit een extra plek waar inhoudelijk werd gediscussieerd.

Verwachtingsmanagement

Vanuit het ministerie hadden de verwachtingen over de functie van het overleg ten opzichte van politieke besluitvorming beter geschapen kunnen worden. Voor veel deelnemers kwam het als onaangename verrassing dat de politiek uiteindelijk nog met de uitkomsten van de sectortafels 'aan de haal ging'.

Governance en borging

Onderdeel van de inkadering van het klimaattafeloverleg had kunnen zijn dat duidelijk werd gemaakt welke (bindende) waarde de gemaakte afspraken zouden hebben voor publieke én private actoren, op welke manier de afspraken uitgevoerd zouden worden (of dat inderdaad een programmatische aanpak zou zijn) en welke borging er zou gelden voor het nakomen van de afspraken.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	2
1	Inleiding	5
1.1	Leeswijzer	7
2	Onderzoeksmethode	8
2.1	Casuselectie	8
2.2	Desk research.....	8
2.3	Verkennde gesprekken.....	8
2.4	Selectie geïnterviewden	8
2.5	Interviews.....	9
2.6	Analyse van de interviews	10
3	Analysekader: opdracht of opgave?	11
3.1	Het doel	11
3.2	De afspraken	11
3.3	De selectiecriteria voor deelnemers	12
3.4	Verschillende uitgangspunten: opdracht of opgave	12
4	Opzet klimaattafeloverleg	14
4.1	De vertegenwoordiging van belangen.....	14
4.2	Typen belangen die (niet) zijn vertegenwoordigd.....	17
5	Verloop van het klimaattafeloverleg in de praktijk.....	21
5.1	Invloed van vooraf meegegeven kaders op discussiepunten	21
5.2	Representatie aan tafel: externe en interne toegang	28
6	Resultaat.....	36
6.1	Probleemeigenaarschap.....	36
6.2	Probleemeigenaarschap in de uitvoer: infrastructuur.....	40
7	Reflectie op het proces	42
7.1	De opzet van het overlegproces.....	42
7.2	Verwachtingsmanagement vanuit de politiek	42
7.3	Procesregie vanuit de ministeries.....	44
7.4	Besturen middels akkoorden	47
8	Conclusie: de vraag stellen is haar (laten) beantwoorden.....	49
9	Aanbevelingen	52
	Referenties	55
	Websites	56
	Bijlage(n)	
	A Overzicht geïnterviewde organisaties	
	B Interviewprotocol	

1 Inleiding

De Nederlandse politiek heeft het doel vastgesteld om de uitstoot van CO₂ in Nederland in 2030 met 49% te reduceren, ten opzichte van 1990. Het nationale Klimaatakkoord beschrijft de maatregelen en afspraken tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden om dat doel te halen. Het Klimaatakkoord is, naar aanleiding van het regeerakkoord uit 2017, tot stand gekomen tussen maart 2018 en juni 2019, in opdracht van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

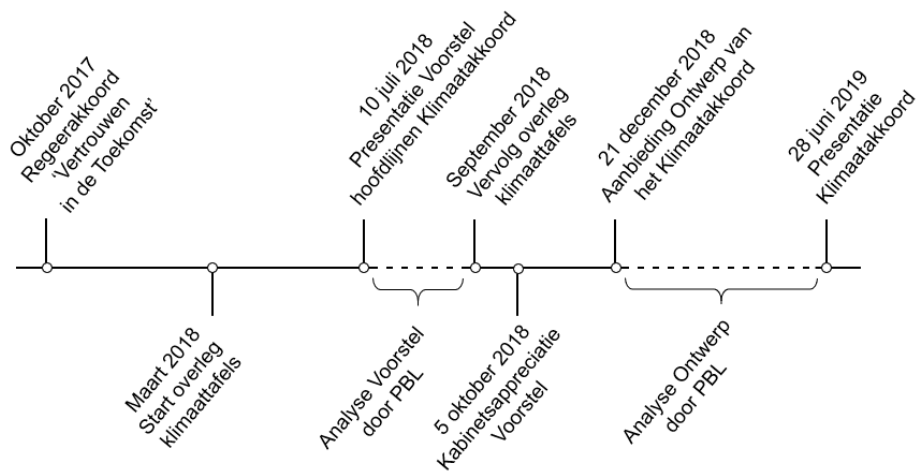
Maar wie schreef het Klimaatakkoord? Welke belangen zijn vertegenwoordigd aan de klimaattafels? En welke belangen hebben de basis gevormd voor het uiteindelijke Akkoord? Het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het Klimaatakkoord van 2019 (zie Figuur 1) is gekenmerkt door nauwe betrokkenheid van verschillende stakeholders. Door maatschappelijke actoren uit verschillende sectoren een prominente plek te geven aan de zogenoemde sectortafels, is getracht tot een akkoord te komen dat aansluit bij de mogelijkheden, beperkingen en behoeften van actoren die uiteindelijk door klimaatbeleid geraakt zullen worden. Zie Figuur 2 voor een schematisch overzicht van de overlegstructuur van het Klimaatakkoord, bestaande uit het Klimaatberaad en de vijf sectortafels, diens opgaven en de beoogde planning aan de start van het proces.

Het directe belang dat deze partijen hebben in het Klimaatakkoord en het verder te ontwikkelen klimaatbeleid, maar ook de expertise en specifieke inzichten die dergelijke actoren aan beleidsmakers kunnen bieden, verklaren en legitimeren hun actieve participatie in de besluitvorming. De betrokkenheid van stakeholders heeft bovendien een pragmatisch argument, zoals beschreven door Van Tilburg et al. (2019): *'the durability of the pathway can be enhanced as the needs of those affected can be addressed from the start, rather than as an afterthought [...] A better understanding of the political dynamics in the sector will allow for a more realistic assessment of which actions and pathways are feasible'* (pp. 34; 29). Maar tegelijkertijd hebben sommige van diezelfde actoren grote economische belangen in de koers van het klimaatbeleid – belangen die mogelijk niet (volledig) stroken met het hoofddoel om klimaatverandering zo effectief mogelijk terug te dringen. Wat als de middelbare scholier zelf zou mogen meebeslissen over het te maken huiswerk?

Het is bekend welke belangengroepen aan de klimaattafels hebben gezeten¹, en ook de uitkomst van het overleg- en besluitvormingsproces is bekend – namelijk het Klimaatakkoord. Daarnaast is ook bekend dat niet alle deelnemers het klimaattafeloverleg in dezelfde mate succesvol achtten. Waar sommige partijen het Klimaatakkoord zien als een grote stap vooruit in het behalen van de klimaatdoelen, hebben andere partijen het overleg voortijdig verlaten of de gemaakte afspraken uiteindelijk niet ondertekend. Wat er tussen die tafelschikking en de uitkomst is gebeurd, is echter nog onderbelicht. Juist de dynamieken tussen stakeholders onderling en tussen stakeholders en beleidsmakers bepalen in grote mate welke beslissingen en afspraken worden gemaakt en welke niet, hoe de 'lusten en lasten'

¹ Voor meer informatie over de klimaattafels, zie: [sectortafels](#) en [overzicht van de deelnemende partijen](#).

van de energietransitie worden verdeeld, en kunnen dus bepalen in hoeverre verschillende partijen tevreden zijn over het proces en de uitkomst.



Figuur 1. Globale tijdslijn van de totstandkoming van het Klimaatakkoord (bron: rijksoverheid.nl).

Dit rapport heeft als doel om inzichtelijk te maken uit welke koker(s) de gemaakte klimaatafspraken komen: welke belangen zijn vertaald in het Klimaatakkoord, en welke belangen worden niet gediend door het Akkoord? Op basis van 34 interviews met aanwezige stakeholders, publieke actoren en stakeholders die niet aan tafel hebben gezeten, hebben we onderzocht hoe de opzet van het klimaattafeloverleg de selectie van deelnemers bepaalde, welke verduurzamingsopties en aanverwante thema's wel en niet besproken werden, hoeveel ruimte verschillende belangengroepen hadden om zelf onderwerpen te agenderen, en hoe dit verloop uiteindelijk de uitkomst – het Klimaatakkoord – heeft bepaald.

De relevantie van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds helpt het begrijpen hoe het Klimaatakkoord tot stand is gekomen, en wat eventuele punten voor verbetering in de opzet en het verloop van het klimaattafeloverleg zouden zijn. Deze inzichten zijn relevant voor een hypothetische volgende ronde van het Klimaatakkoord, maar ook voor het toepassen van een dergelijk overlegproces voor andere beleidsvraagstukken. Anderzijds kan op basis van een gedegen begrip van de totstandkoming van het Klimaatakkoord worden bepaald waar in de implementatie en uitvoering van de afspraken aandacht aan moet worden geschonken.



Figuur 2. Schematisch overzicht van de structuur van het Klimaatakkoord, met het Klimaatberaad, de sectortafels, diens opgaven en de beoogde planning.

1.1 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 bespreken we de gehanteerde methodologie in meer detail, inclusief de selectie van geïnterviewden en de manier waarop we binnen de onderzoeksvraag de focus van dit rapport hebben bepaald. Daarop volgt in Hoofdstuk 3 een presentatie van ons analysekader. De daarop volgende vier hoofdstukken zijn het empirische gedeelte van dit rapport, opgedeeld in de opzet, het verloop, het resultaat, en een reflectie van de deelnemers op het proces. In Hoofdstuk 4 (Opzet) bespreken we in detail de formele opdracht van de klimaattafels, en de daarbij behorende selectie van deelnemende partijen. In Hoofdstuk 5 (Verloop) bespreken we hoe deze opzet het overlegproces heeft bepaald. Hierin kijken we onder andere naar de ruimte die partijen hadden om zelf onderwerpen te agenderen, en bespreken we hoe de verhoudingen tussen verschillende typen belangengroepen aan de sectortafels eruit zagen. In Hoofdstuk 6 (Resultaat) bespreken we waarin het aldus verlopen overlegproces heeft geresulteerd. In dit hoofdstuk staat met name een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken in de uitvoering centraal, wat we als probleemeigenaarschap aanduiden. In het laatste empirische Hoofdstuk 7 (Reflectie op het proces) bespreken we wat geïnterviewden opmerken over de structuur en het verloop van het klimaattafeloverleg, en wat volgens hen punten van verbetering zijn. In dit hoofdstuk bespreken we met name de behoefte aan meer procesregie en beter verwachtingsmanagement. In Hoofdstuk 8, de conclusie, vatten we onze belangrijkste bevindingen samen en in Hoofdstuk 9 doen we enkele aanbevelingen voor verbetering in een mogelijk toekomstige iteratie van dit overlegproces, alsook voor de verdere implementatie van de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken.

2 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk beschrijven we de methode van het onderzoek. Hierin lichten we de volgende stappen toe: de uitvoering van de desk research, de voorbereiding van het empirisch gedeelte van het onderzoek, waaronder de selectie van de geïnterviewden, en de afname van de interviews om tot onze resultaten te komen.

2.1 Casusselectie

Voor dit onderzoek zijn de sectortafels Elektriciteit en Industrie geselecteerd als casussen. Een eerste reden hiervoor is dat deze tafels de hoogste reductieopgaves van de vijf tafels hebben (respectievelijk 20,2 Mt en 14,4 Mt). Daarmee kan verondersteld worden dat de discussies aan deze tafels bepalend zijn voor het behalen van de reductiedoelen, terwijl de economische belangen en dus de 'pijnpunten' groot zijn. Ten tweede kan door vergelijking van deze twee tafels worden gekeken naar hoe onderlinge afhankelijkheden werden behandeld in het overlegproces: beslissingen over industriële verduurzaming hebben direct invloed op de energiebehoefte en dus op wat er aan de sectortafel Elektriciteit wordt besproken – en vice versa.

2.2 Desk research

Desk research bestond uit een verkennende documentenstudie, op basis waarvan informatie is verzameld over de twee casussen. Deze informatie is afkomstig uit de verslagen van de twee sectortafels en het overkoepelende Klimaatberaad (die op basis van een Wob-verzoek² vanuit de Eerste Kamer openbaar zijn gemaakt), de hoofdstukken in het Klimaatakkoord met de gemaakte afspraken van de twee sectortafels en overige aanverwante documenten, zoals Kamerbrieven.

2.3 Verkennende gesprekken

Voorafgaand aan de interviews met deelnemende partijen aan de klimaattafels, voerden we een vijftal verkennende gesprekken met personen uit het eigen netwerk die (indirect) betrokken zijn geweest bij het overlegproces van het Klimaatakkoord. Het doel van deze gesprekken was om een aantal aandachtspunten te identificeren voor het interviewprotocol en de interviews met deelnemende partijen. De verkennende gesprekken hebben samen met het lezen van de gespreksverslagen van de sectortafels Industrie en Elektriciteit de eerste inzichten opgeleverd over de opzet van het Klimaatakkoord.

2.4 Selectie geïnterviewden

We hebben een lijst opgesteld met aanwezige en relevante afwezige partijen per casus. Deze lijst is opgesteld op basis van openbare documenten over de deelnemende partijen aan de sectortafels³ en openbare documenten (o.a. brieven

² Wob staat voor Wet openbaarheid bestuur en zorgt ervoor dat iedereen inzage heeft in het handelen van de overheid. Via een Wob-verzoek kan men een overheidsorganisatie vragen om bepaalde informatie openbaar te maken. Zie ook [Wet openbaarheid van bestuur \(Wob\) | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Samenstelling sectortafels Klimaatakkoord bekend | Nieuwsbericht | Klimaatakkoord](#)

en e-mails) die betrekking hebben op partijen die wilden deelnemen aan de klimaattafels maar geen onderdeel uitmaakten van het overlegproces⁴. Via een aantal iteraties van gezamenlijk overleg met het onderzoeksteam selecteerden we deelnemende partijen en nodigden we hen uit voor een interview met een vooraf opgestelde uitnodigingsmail. Voor een overzicht van de geïnterviewden, zie Appendix A.

2.5 Interviews

Met semigestructureerde online interviews beoogden we verdere inzichten over het proces aan de klimaattafels en de inhoud en uitkomst van de discussies op te halen. We spraken met personen die hebben deelgenomen aan het overlegproces aan de sectortafels Elektriciteit en Industrie en het Klimaatberaad, of personen die daar anderszins bij betrokken zijn geweest. Daarnaast hebben we met een aantal personen van organisaties die niet direct aan de tafels hebben meegepraat, maar wel wilden deelnemen. We hebben 34 interviews gehouden in de periode van eind april tot en met eind juli 2021. Deze interviews duurden ongeveer een uur.

De thema's (gebaseerd op de onderzoeksvragen) die in de interviews centraal stonden, waren als volgt:

- 1 De belangen die (niet) zijn vertegenwoordigd aan de sectortafels en wat dat betekent voor (de inclusiviteit van) het overlegproces.
- 2 De invloed van vooraf meegegeven politieke kaders of no-go's op de discussiepunten die op tafel lagen.
- 3 Vernieuwende oplossingen of win-winsituaties die zijn ontstaan bij het bespreken van de verduurzamingsopties.
- 4 De invloed van de structuur en organisatie van het overlegproces en duidelijkheid over rollen en verwachtingen op het komen tot een akkoord.
- 5 De bijdrage van het klimaattafeloverleg aan gedeeld probleemeigenaarschap, gezien vanuit de huidige governance en uitvoering.
- 6 De gemaakte afspraken over de governance en het uitvoeren van de (nog verder te ontwikkelen) plannen.
- 7 De verantwoordelijkheid voor de verdere uitvoer van de gemaakte afspraken.
- 8 De (verantwoordelijkheid voor de) borging van de gemaakte afspraken.

Voor de interviews is een interviewprotocol opgesteld voor deelnemende partijen aan de sectortafels Elektriciteit en Industrie (zie Appendix B) en een aantal enigszins aangepaste varianten hierop voor anderszins betrokken stakeholders of publieke actoren, zoals de tafelvoorzitters en medewerkers van het ministerie van EZK. De focus van de interviews lag op de gang van zaken aan de sectortafels en het Klimaatberaad. De geïnterviewden zijn gevraagd naar de besproken issues en technische opties voor verduurzaming en het type discussie en de posities van verschillende stakeholders aan tafel. Daarnaast bespraken we hun mening over de uitkomst, de concrete maatregelen en hun blik op de uitvoer en implementatie van de afspraken. Een gedeelte van de interviews is opgenomen en tijdens alle interviews zijn op hoofdlijnen aantekeningen gemaakt.

⁴ [2e deelbesluit op Wob-verzoek over Klimaatakkoord | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl](#)

2.6 Analyse van de interviews

Met behulp van een codeerschema, gebaseerd op de vooraf opgestelde onderzoeksvragen, zijn de interviewverslagen gecodeerd. In de analyse waren de onderzoeksvragen en thema's leidend en in de beantwoording van die vragen hebben we de twee sectortafels tezamen geanalyseerd. Dat betekent dat we niet een aparte analyse voor de sectortafel Elektriciteit en de sectortafel Industrie hebben gemaakt, maar van de overeenkomsten en verschillen gebruik hebben gemaakt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. We hebben de in de interviews behandelde onderwerpen voorgelegd aan het ministerie van EZK, om de focus van de analyse te bepalen. Het ministerie van EZK is geen opdrachtgever, maar wel een van de belangrijkste gebruikers van de opgedane kennis in dit onderzoek.

3 Analysekader: opdracht of opgave?

Wat bij het afnemen van de interviews met stakeholders, beleidsmedewerkers van ministeries en lagere overheden, tafelvoorzitters en planbureaus snel opviel, is dat de meningen over de mate waarin het klimaattafeloverleg een succes is geweest sterk uiteenlopen. Nu geldt voor elk besluitvormingsproces dat verschillende partijen er in verschillende maten tevreden mee zijn, wat niet in de laatste plaats bepaald wordt door de mate waarin partijen hun (beleids-)voorkeuren verwezenlijkt zien worden. Uit interviews bleek echter dat, in het geval van het Klimaatakkoord, deelnemers in hun analyse van het overlegproces ook verschillende maatstaven voor succes hanteerden. Dit betreft het onderscheid tussen enerzijds degenen die voor de evaluatie van het proces sec kijken naar de formeel gearticuleerde *opdracht* die er lag voor het klimaattafeloverleg en anderzijds degenen die de *opgave* van de klimaatdoelstellingen als ijkpunt nemen. Het precieze verschil tussen deze twee uitgangspunten lichten we hieronder verder toe. Omdat dit onderscheid een rode draad vormt door onze analyse van het overlegproces, en op die manier als ons analysekader fungeert, staan we er in deze sectie uitgebreid bij stil. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit analysekader dus is ontstaan op basis van de informatie uit de interviews en daarmee ook als resultaat van het onderzoek geldt.

3.1 Het doel

In de aanloop naar het klimaattafeloverleg is vanuit het ministerie van EZK een duidelijke opdracht geformuleerd over wat het reductiedoel is en wat er van het overleg verwacht werd om dat doel te bereiken. De opgave waar het Klimaatakkoord invulling aan diende te geven is dat er in 2030 49% CO₂-emissie gereduceerd moet zijn ten opzichte van de uitstoot in 1990, als punt op weg naar een verdere emissiereductie in 2050. Middels een breed opgezet overleg met stakeholders werd de discussie vervolgens gevoerd over het 'hoe' van het gestelde doel. Zowel de reductieopgave als het opzetten van een dergelijk overlegproces is vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, wat betekent dat die reductieopgave zelf niet ter discussie stond (Regeerakkoord [Vertrouwen in de Toekomst](#): p. 37). Tevens is van tevoren politiek vastgesteld welk aandeel elk van de sectoren en dus de respectievelijke sectortafels hadden in het behalen van de 49% reductie. Ook die verdeling stond niet open voor discussie .

3.2 De afspraken

De discussie over het 'hoe' van het gestelde doel moest resulteren in concrete afspraken tussen de betrokken stakeholders binnen de sectoren. De volgende uitgangspunten waren onderdeel van de opdracht die aan de tafelvoorzitters is meegegeven, en maken duidelijk aan welke voorwaarden de gemaakte afspraken moesten voldoen (Beantwoording Kamervragen over de verslagen van de vergaderingen van de klimaattafels en het Klimaatberaad door Eric Wiebes, toenmalig minister van EZK, 08-12-2020). De afspraken die tussen partijen werden gemaakt zouden de volgende indeling moeten volgen:

- 1 Uitrol van maatregelen en technologieën die al op korte termijn tot kostenefficiënte broeikasgasreductie leiden. Deze maatregelen zijn cruciaal om direct meters te maken richting de reductiedoelstelling in 2030;
- 2 Pilots en demonstratie voor opschaling van maatregelen en technologieën waarvan de kosten op dit moment nog relatief hoog zijn, maar die naar verwachting een grote rol zullen spelen richting 2030 en 2050;
- 3 Onderzoek, ontwikkeling & innovatie gericht op (fundamenteel) onderzoek en kennisontwikkeling voor mogelijke oplossingsrichtingen die van belang zijn om de transitie richting 2050 verder vorm te kunnen geven.

Ed Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad (nu Voortgangsoverleg) en 'boegbeeld' van het Klimaatakkoord, zegt hierover in een interview dat zijn opgave 'vrij plat' was. 'Het ging over die reductie, de tonnenjacht, verdeeld over vijf tafels.' Ayolt de Groot van het ministerie van EZK voegt daar in een interview aan toe dat de opdracht was om die reductie zo kosteneffectief mogelijk te behalen. Dit wordt gereflecteerd in de vanuit de Tweede Kamer toegevoegde bepaling dat de afspraken haalbaar, betaalbaar en draagbaar moeten zijn.

Manon Janssen, voorzitter van de sectortafel Industrie, legt in een interview uit dat de voorzitters als taak meekregen om te inventariseren wat de mogelijke opties zijn naar de doelstellingen toe, en die opties te beprijzen met het oog op 2030 en 2050. 'En vervolgens werd aan ons gevraagd om met de stakeholders aan tafel te onderhandelen over wat er nodig was om die mogelijke plannen ook daadwerkelijk te laten ondertekenen'.

3.3 De selectiecriteria voor deelnemers

Voor het bepalen van welke partijen er aan de sectortafels mee dienden te praten over hoe de reductieopgave het beste bereikt kon worden, zijn de volgende drie selectiecriteria voor deelname gehanteerd (Beantwoording verdere vragen over de verslagen van de klimaattafels en het Klimaatberaad door Eric Wiebes, toenmalig minister van EZK, 20-03-2020; klimaatakkoord.nl):

- 1 Partijen aan een sectortafel moeten een concrete bijdrage kunnen leveren aan het doel van 49% CO₂-reductie binnen de sector.
- 2 Partijen aan een sectortafel moeten kennis van de sector kunnen inbrengen.
- 3 Partijen aan de sectortafel moeten mandaat van de eigen achterban hebben om afspraken te kunnen maken, en daarmee voor draagvlak zorgen op het gebied van noodzakelijke randvoorwaarden, zoals financiering en arbeidsmarkt afspraken.

3.4 Verschillende uitgangspunten: opdracht of opgave

Wanneer men in de evaluatie van het overlegproces uitgaat van deze *opdracht*, kijkt men naar de mate waarin uitgevoerd is wat werd gevraagd. In deze benadering wordt bekeken of de partijen die onder de selectiecriteria vallen aan tafel hebben gezeten, of de te bespreken onderwerpen zijn besproken en er ondertussen niet te veel van die onderwerpen is afgedwaald, en of de sectortafels inderdaad hun aldus opgestelde advies terug hebben gekoppeld aan het ministerie van EZK. In deze benadering zijn de kaders, ook wel de *scope* van het overleg, duidelijk bepaald door de geformuleerde opdracht.

Wanneer men in de evaluatie uitgaat van de *opgave*, dan wordt geredeneerd vanuit het doel om 49% reductie in CO₂-uitstoot in 2030 te hebben bereikt (en nog meer in 2050). Het referentiekader is dan niet zozeer of de opdracht van de minister voor het overleg nauwkeurig is uitgevoerd, maar of wat er in praktijk aan de sectortafels is besproken en afgesproken, in toereikende mate kan en zal leiden tot het behalen van die gestelde doelen. Vanuit de opgave kunnen door deelnemers in de discussie nog aanvullende criteria worden toegevoegd die niet direct in de opdracht geformuleerd zijn, zoals eerlijkheid, draagvlak en efficiëntie van de maatregelen en afspraken.

Bij dit onderscheid tussen *opdracht* en *opgave* benadrukken we dat het niet het doel van dit onderzoek is om de opgave, voorwaarden en selectiecriteria als zodanig, noch de gemaakte keuzes over de functie van het klimaattafeloverleg te evalueren. Het hier besproken onderscheid tussen opdracht en opgave heeft betrekking op het referentiekader dat stakeholders en andere deelnemers hanteren in hun reflectie op het overlegproces. Een goed begrip van de maatstaven waarop geïnterviewde partijen hun ideeën over het overlegproces en de uitkomst baseren, helpt in het duiden van de bevindingen. Om die reden hanteren wij dit onderscheid in ons analysekader. Dit houdt in dat in onderstaande bespreking van de verschillende onderwerpen herhaaldelijk wordt overwogen in welk kader een uitspraak of analyse moet worden uitgelegd.

4 Opzet klimaattafeloverleg

4.1 De vertegenwoordiging van belangen

In deze sectie bespreken we wat gezien vanuit het 'ontwerp' van het klimaattafeloverleg de intentie was van de onderhandelingen met stakeholders en wat niet. De manier waarop het overleg is opgezet, heeft belangrijke consequenties gehad voor de uitkomst. Daarom gaan we in op de belangrijkste aspecten van die opzet: de selectie van deelnemende partijen, als gevolg daarvan de (typen) belangen die al dan niet zijn vertegenwoordigd, en welke implicaties dat heeft gehad voor het draagvlak van het Klimaatakkoord. Op basis daarvan bespreken we vervolgens in hoeverre er sprake is geweest van toegang tot het debat voor alle relevante partijen, waarbij 'relevant' wederom bepaald wordt op basis van de *opdracht* of de *opgave*.

Selectie van partijen en hun belangen: ngo's en draagvlak

Ondanks dat er sprake was van een breed opgezet overleg met stakeholders, kon niet iedereen die dat wilde deelnemen en werden bepaalde partijen uitgesloten van de gesprekken. Deelnemers aan de sectortafels zijn door het ministerie van EZK in samenspraak met de respectievelijke tafelvoorzitters geselecteerd en uitgenodigd, waarbij is uitgegaan van de drie selectiecriteria voor deelname. Zoals eerder weergegeven (p. 12), betroffen deze criteria het zelf concreet kunnen bijdragen aan de reductie, het hebben van kennis van de sector en het hebben van een mandaat van de achterban waarmee draagvlak kan worden bereikt. Het eerste criterium stelt in principe de eis dat een deelnemer zelf ook verandering moet kunnen doorvoeren en aldus kan bijdragen aan wat toenmalig minister Wiebes destijds de 'tonnenjacht' noemde (doelende op de 49% CO₂-emissiereductie). Hieruit volgt dus logischerwijs de uitnodiging voor veel bedrijven en industriële partijen, of vertegenwoordigers van die partijen. Dit criterium heeft echter wel implicaties voor de deelnemers, omdat bijvoorbeeld ngo's of vakbonden zelf niet de mogelijkheid hebben om CO₂ te reduceren.

Maar behalve die voorwaarde, was het ook de bedoeling dat er draagvlak gecreëerd werd onder alle partijen die een bijdrage zouden moeten leveren aan de CO₂-reductie (cf. interview ministerie van EZK). Omdat het niet alleen om de technische bijdrage ging, stelt het derde selectie criterium dat deelnemers voor draagvlak moeten kunnen zorgen bij de eigen achterban. Daarmee was er voor een aantal ngo's aanleiding om deel te nemen aan de overleggen aan de tafels voor het Klimaatakkoord. Het betrekken van ngo's leidde bij sommige andere deelnemers evenwel tot kritiek. Zo twijfelde een aantal partijen uit de industriële sector welk draagvlak ermee werd beoogd. Zij vroegen zich af wat het nut en de noodzaak was van het toevoegen van maatschappelijk draagvlak aan het overlegproces, om de voor de sectoren meest kosteneffectieve weg naar het bereiken van het 'tonnendoel' te bespreken. Ook nu, terugkijkend op het proces, blijkt uit de interviews met deelnemende partijen dat het voor hen nog steeds onduidelijk is welk draagvlak precies werd beoogd.

Milieubewegingen hebben een andere rol en andere belangen, dus misschien had je ze niet moeten uitnodigen aan dezelfde tafel. (Erik Klooster, VNPI)

De ngo's zagen dit zelf anders en vonden dat zij wel degelijk een belangrijke rol hadden in het overlegproces. Behalve het behartigen van het milieubelang, was de functie van ngo's het creëren van maatschappelijk draagvlak.

De vraag vanuit een aantal partijen was vooral wat de milieuorganisaties in te brengen hadden, omdat ze zelf geen tonnen CO₂ kunnen reduceren. Die hebben er dus vooral gezeten voor het klimaatbelang, en ook het maatschappelijk draagvlak. (Michèle Prins, Natuur & Milieu)

Je kunt niet een Klimaatakkoord sluiten zonder de milieubewegingen. En je hebt draagvlak nodig voor best wel moeilijke maatregelen. (Faiza Oulahsen, Greenpeace)

Ook het ministerie van EZK deelt het uitgangspunt dat het de bedoeling was dat de aanwezige ngo's voor breder draagvlak zouden kunnen zorgen, niet alleen binnen de eigen sector maar ook onder Nederlandse burgers, zo blijkt uit het interview met twee betrokken beleidsmedewerkers.

Uit deze beknopt weergegeven discussie blijkt dat onduidelijkheid over de functie van het betrekken van ngo's voor een belangrijk deel is ontstaan doordat er binnen de *opdracht* van de klimaattafels niet volledig duidelijk is gemaakt welke vorm van draagvlak er beoogd werd. Ging het om draagvlak binnen de sector die door een organisatie wordt vertegenwoordigd, of moesten alle partijen bij elkaar gezamenlijk ook een bepaalde mate van algemene maatschappelijke representativiteit hebben? De formulering van het derde selectie criterium kan namelijk betekenen dat een partij genoeg mandaat moet hebben om draagvlak onder de eigen achterban te genereren. Dat is een heel ander soort draagvlak dan maatschappelijk draagvlak waar een bepaalde partij voor zou kunnen staan.

Als met de deelname van stakeholders aan de overlegtafels inderdaad breed maatschappelijk draagvlak werd beoogd, dan blijft de vraag in hoeverre dat maatschappelijk belang toereikend kon worden behartigd door de aanwezige ngo's. Dit punt is ook terug te zien in de reactie van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) op de vraag of ngo's goed genoeg in staat zijn geweest het algemeen belang te behartigen:

Als ngo's als enige de maatschappelijke belangen moeten vertegenwoordigen, forget it, dat is echt niet te doen voor die kleine organisaties. (Marc Londo, NVDE)

Michèle Prins van Natuur & Milieu stelt dat er ondanks hun aanwezigheid, en de suggestie dat zij als ngo voor maatschappelijk draagvlak konden zorgen, weinig ruimte was voor het onderwerp.

De gesprekken aan tafel gingen vooral over de benodigde technologieën. Maar de Nederlandse samenleving heeft er geen boodschap aan dat we met allemaal technische oplossingen komen. Tijdens het proces is er niet voldoende aandacht geweest voor het maatschappelijk draagvlak. (Michèle Prins, Natuur & Milieu)

Dat er verwarring bestond over het vraagstuk draagvlak en hoe dat invulling moest krijgen, blijkt ook uit de rol die vakbond FNV toebedeeld kreeg in het proces.

Volgens Kitty Jong van de FNV werd de vakbond expliciet door Ed Nijpels gevraagd de risico's en kansen voor het draagvlak te benoemen. Toen het antwoord van FNV was dat arbeidsmarkt een essentieel onderwerp is voor dat draagvlak (onder hun grote achterban), bleek het echter niet mogelijk dat onderwerp te adresseren aan de sectortafels. Op dit punt komen we later nog uitgebreider terug.

Als het doel van de onderhandelingstafels echter slechts was om met de relevante sectoren naar de mogelijke opties richting het reductiedoel te kijken, conform het overkoepelende doel van het klimaattafeloverleg, dan zouden deelnemende partijen inderdaad enkel draagvlak moeten kunnen bewerkstelligen onder de groep die zij vertegenwoordigen. Het bereiken van breder maatschappelijk draagvlak zou in deze benadering niet een opdracht van de sectortafels moeten zijn: uiteindelijk zou dat bredere draagvlak moeten volgen uit de volksvertegenwoordigers, de politiek, die de input van de onderhandelingstafels meenamen in hun politieke besluitvorming. Dat maatschappelijk draagvlak niet via de onderhandelingen aan de sectortafels, maar op andere wijze tot stand moest komen, is ook de stellige opvatting van Ed Nijpels.

Wat bedoel je met draagvlak? Want partijen aan tafel hebben dat draagvlak primair te organiseren, zoals bij VNO-NCW. Naast draagvlak bij de eigen achterban, hebben wij bij de uitvoering ook met Kamerleden 'bevorderd' die participatie te regelen, nu dus met die Commissie Brenninkmeijer. Mijn ultieme antwoord is dat de Tweede Kamer er voor het draagvlak is. (Ed Nijpels, voorzitter Klimaatberaad/Voortgangsoverleg)

De conclusie over het heikele punt draagvlak is dus dat het doel van dit 'draagvlak', en welk type draagvlak daarmee werd bedoeld, duidelijker gemaakt had moeten worden voor zowel de deelnemers, als andere betrokken partijen bij het proces. Onduidelijkheid over draagvlak heeft in elk geval twee belangrijke gevolgen gehad voor het overlegproces. Eén ervan is de kritiek⁵ op de positie van de burger en niet-zakelijke belangen aan de onderhandelingstafel, wat we hieronder uitgebreider bespreken. De andere consequentie is dat maatschappelijk draagvlak nu voor een belangrijk deel in de uitvoer moet worden bewerkstelligd, waarbij een volgende vraag is hoe dat institutioneel gefaciliteerd wordt of zou moeten worden.⁶

Terugkerend op het onderwerp van selectie van deelnemers, is de conclusie van deze sectie dat het niet helemaal duidelijk is gemaakt, en uiteindelijk niet duidelijk is geworden, met welk doel en met welk te behartigen belang ngo's aan de

⁵ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 34902 P; [Overheid maakt fouten bij het Klimaatakkoord, burgers te laat betrokken | NPO Radio 1](#).

⁶ Eén van de afspraken in het Klimaatakkoord is het instellen van 30 energieregio's die in een Regionale Energiestrategie (RES) de keuzes met betrekking tot duurzame energieopwekking en warmtebronnen op regioniveau beschrijven. Het beleggen van deze verantwoordelijkheid via deze structuur is bedoeld om op regionaal en lokaal niveau voor draagvlak onder Nederlandse burgers te zorgen, doordat burgers kunnen participeren. Op dit moment wordt in de uitvoering aangelopen tegen het feit dat er voor afspraken en daaruit voortvloeiende maatregelen uit het Klimaatakkoord niet overal voldoende draagvlak is en dat het creëren ervan moeizaam gaat (zie bijvoorbeeld [RES 1.0 vastgesteld door politiek, maar niet door bewoners - Vereniging Eigen Huis](#); [Burgers nog maar weinig betrokken bij energieplannen in hun regio | NOS](#)).

sectortafels zijn toegevoegd. Als draagvlak in de brede zin niet het doel was van de onderhandelingstafels, dan moet er een andere reden zijn geweest ngo's erbij te halen – welke reden was dat? En als draagvlak wél via de onderhandelingstafels bereikt moest worden, dan is het dus maar in beperkte mate mogelijk om dat via een betrekkelijk klein aantal betrekkelijk kleine organisaties te bereiken. In verschillende interviews is gesteld dat meer duidelijkheid over de intenties hieromtrent zeker had kunnen helpen om bepaalde ontstane spanningen over de aanwezigheid van ngo's weg te nemen.

4.2 Typen belangen die (niet) zijn vertegenwoordigd

Uit de voorgaande bespreking van de selectie van deelnemende partijen is af te leiden dat aan de klimaattafels bepaalde typen belangen wel, maar bepaalde typen belangen ook niet zijn vertegenwoordigd. Naast dat de uitnodiging voor deelname op zich bepaalt welke belangen al dan niet worden vertegenwoordigd, bepalen ook de mogelijkheden voor partijen om daadwerkelijk onderdeel van het proces te zijn de vertegenwoordiging van belangen. Op dat tweede punt komen we later terug (sectie 'Representatie aan tafel'). Het eerste punt bespreken we hier. Duidelijk is, om te beginnen, dat de belangen van marktpartijen wel goed zijn vertegenwoordigd omdat de marktpartijen – die ook een concrete bijdrage kunnen leveren aan de CO₂-emissiereductie – ruimschoots aanwezig waren aan de sectortafels, al dan niet vertegenwoordigd door brancheverenigingen en werkgeversorganisaties.

De industrie was goed vertegenwoordigd. VNCI, VNPI, VNO-NCW zaten allemaal aan tafel. En ook namens de industrie clusters zaten er genoeg mensen aan tafel. (Gertjan Lankhorst, VEMW)

Wij vertegenwoordigen alle partijen in de branches en je hebt ons nodig om iedereen ook daadwerkelijk in beweging te krijgen. (Erik Klooster, VNPI)

Vervolgens is ook duidelijk welke typen belangen niet zijn vertegenwoordigd aan de sectortafels. Uit de interviews kwam vooral naar voren dat de burger als zodanig geen plek aan tafel heeft gehad, en dat daarnaast het midden- en kleinbedrijf (MKB) en belangen en technologieën van de toekomst geen stem hebben gehad. We behandelen elk van deze niet vertegenwoordigde belangen kort, waarna we bespreken hoe dit past binnen de opdracht en hoe het past binnen de opgave.

Gerelateerd aan het hierboven besproken vraagstuk over de mate waarin partijen aan tafel breed maatschappelijk draagvlak konden genereren, bespreken we hier de vraag hoe 'de burger' als zodanig deel kon nemen aan de gesprekken: hoe zijn of haar inbreng is meegenomen, hoe hij of zij vertegenwoordigd is geweest, en op welke (andere) manieren burgers participeerden. Hoewel ngo's als Greenpeace en Milieudefensie uiteindelijk aan tafel zijn gekomen, betekent dit niet automatisch dat die partijen ook de stem van 'de burger' vertegenwoordigden. Want hoewel de door die ngo's verdedigde milieubelangen uiteindelijk ook in het belang van de burger zijn, is niet gezegd dat daarmee ook de burger als huurder of huiseigenaar, werknemer, of consument wordt vertegenwoordigd.

De kritiek was destijds dat het toch vooral experts waren aan tafel met allerlei belangen die dan een plan uitdenken en dat moest men dan maar slikken. Ik begrijp dat. Hierbij is van belang dat je de kans krijgt om uit te kunnen leggen

wat we aan het doen zijn. Ik heb daar ook geen oplossing voor, maar ik vraag me wel af hoe je dat beter voor elkaar had kunnen krijgen. (Robert Claasen, toenmalig directeur Chemelot)

De voorzitter van de sectortafel Industrie, Manon Janssen, beaamt dat de Nederlandse burger niet rechtstreeks aan tafel zat, maar stelt dat het belang van de Nederlandse burger wel degelijk is vertegenwoordigd via de aanwezige organisaties en de vertegenwoordiger van de brede burger klankbord groep.

De burger kon niet rechtstreeks mee onderhandelen. De burger is vertegenwoordigd door de politiek. De burger schrijft natuurlijk geen beleid. Maar via vertegenwoordiging zat de burger in het brede overleg zeker aan tafel. Ik had een kernoverleg en een breder overleg – en daar zat ook de vertegenwoordiger van de burger klankbordgroep in (Ruud Koorstra). Bovendien zat de jongerenbeweging aan tafel bij het overkoepelend overleg bij de SER. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Ook bij het ministerie van EZK heeft men kennisgenomen van het kritiekpunt over de stem van de burger. Enerzijds wordt in antwoord hierop gesteld dat burgers werden gerepresenteerd via organisaties aan tafel die duidelijk het burgerbelang vertegenwoordigen.⁷ Anderzijds is de kritiek rondom burgerbetrokkenheid bij het Klimaatakkoord ter harte genomen en zijn verschillende initiatieven in gang gezet om de burger direct in het proces invloed te geven (interview EZK).

Met initiatieven om de burger direct invloed te geven wordt gerefereerd aan de inspraak van burgers, zoals in het hoofdstuk 'Draagvlak' van het Klimaatakkoord wordt beschreven: "In het voorjaar van 2018 [is] op initiatief van het Klimaatberaad een burgerdialoog georganiseerd waaraan een kleine 200 burgers heeft deelgenomen. Het Nationaal Platform Burgerparticipatie bij Omgevingsbeleid heeft samen met Buurkracht en HIER klimaatbureau met burgers gesproken over hun wensen en zorgen over klimaatverandering en klimaatbeleid. Ook is gesproken over de wijze waarop burgers bij de uitwerking en uitvoering van het Klimaatakkoord betrokken willen worden." ([Klimaatakkoord](#) 2019; Notten, Koers en Zuur 2018). Het is de vraag in hoeverre deze afvaardiging van nog geen 200 burgers in staat is geweest de vertegenwoordiging van 'de Nederlandse burger' te zijn.

Verder werd door meerdere geïnterviewden gesteld dat, met name kijkend naar de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord, het belang van het MKB niet voldoende vertegenwoordigd was. Hoewel het MKB bij elkaar genomen geen kleine speler is in het Nederlandse bedrijfslandschap, hebben zij geen significante vertegenwoordiging gehad in het maken van de plannen en afspraken. Als direct gevolg, althans zo stellen deze geïnterviewden, worden de lasten voor een groot deel bij deze ondervertegenwoordigde sector gelegd. Blijkbaar is hun aandeel in de oplossing van het probleem dus groot genoeg om hen daarvoor de verantwoordelijkheid te geven, maar hebben zij zelf weinig zeggenschap hierover gehad aan de klimaattafels.

⁷ In de sectie over 'interne toegang' hieronder staan we uitgebreid stil bij de mate waarin die zulke organisaties die duidelijk het burgerbelang vertegenwoordigen ruimte hadden om zulke onderwerpen te agenderen in het overlegproces.

De ellende is natuurlijk dat de grote jongens heel goed hun mensen kunnen inzetten om het hele proces te volgen, en kleine partijen hebben dat niet. Er zijn wel dingen gedaan om het MKB en kleine partijen echt mee te laten praten – maar met beperkt succes. (Marc Londo, NVDE)

Ten slotte is een veelgehoord kritiekpunt dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de belangen van technologie van de toekomst: technologieën die onmisbaar lijken in het behalen van de klimaatdoelstellingen, maar die nog in de ‘kinderschoenen’ zouden staan. Vaker genoemde voorbeelden hiervan zijn systeemintegratie en netflexibiliteit.

Zeker als het gaat om systeemintegratie en om flex, daar moet nog zo veel vernieuwing optreden en dat klinkt nog niet zo door in de grote partijen. (Marc Londo, NVDE)

[Onderwerpen als] systeemintegratie zijn buiten scope van de onderhandelingen gehouden omdat dat door EZK te ingewikkeld werd geacht om mee te nemen in de onderhandeling. Immers, het is vooral de overheid die hiervoor verantwoordelijk is. Tegelijkertijd is een technologie als waterstof wel degelijk meegenomen in de plannen. Maar omdat de impact hiervan pas na 2030 aanzienlijk wordt, werd dit door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) niet meegenomen in de berekeningen. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Ook Michel Schuurman van MVO Nederland zag dat er weinig ruimte was om echte vernieuwing te bespreken en stelde vast dat ‘de vernieuwing heel weinig aan tafel zat’.

Aan de ene kant zouden we op dit moment geen enkele technologie moeten uitsluiten. We moeten alle zeilen bijzetten en vol inzetten op waterstof en andere dingen. Maar ook hier zie je dat echte vernieuwing niet serieus bekeken wordt. Sommige partijen hebben enorm voordeel van waterstof en andere partijen, die de infrastructuur niet hebben, niet. Nu zijn er ook innovaties die waterstof in een vaste korrelvorm kunnen opslaan. Dan heb je geen compressie, energieverlies en geen gevaren of risico's van ontploffing. Of dat de toekomst is weet ik niet, maar het is een door TU Delft gevalideerd alternatief. We hebben dat meerdere malen aangedragen bij de Industrietafel en gezegd, neem dat mee in de afweging. Dan zie je een bepaalde mate van arrogantie, want het is nu nog een klein project. Het feit dat ze het niet serieus willen verkennen heeft bij ons tot grote frustratie geleid. We hebben meerdere alternatieven aangedragen voor innovatieve technologieën, maar het wordt niet opgepakt. Het wordt terzijde geveegd omdat het niet past bij het huidige denkkader van het topsectorenbeleid en innovaties. (Michel Schuurman, MVO Nederland)

Op alle onderwerpen (burgers, MKB en toekomstige technologie), kan de afwezigheid worden verklaard wanneer we kijken naar de opdracht van de klimaattafels. Het lag niet in de taak van dit overleg om ook die vraagstukken mee te nemen; het was primair de bedoeling om met een vertegenwoordiging van de huidige actoren uit de relevante sectoren tot een overeenkomst te komen. In die zin is een uitleg begrijpelijk dat uiteindelijk de politiek de belangen van de burger moet

behartigen in het nemen van besluiten, waarbij de uitkomsten van de sectortafels als adviserende input dienen.

Maar als we kijken naar de drie vooraf gestelde uitgangspunten in de opdracht van het klimaattafeloverleg, lijkt het dus alsof de deelnemende partijen zich met name op het eerste uitgangspunt hebben gericht, die stelt dat afspraken gaan over 'maatregelen en technologieën die al op korte termijn tot kostenefficiënte broeikasgasreductie leiden, omdat deze cruciaal zijn om direct meters te maken richting de reductiedoelstelling in 2030'. De andere twee uitgangspunten, gericht op 'opschaling van veelbelovende maatregelen en technologieën die echter nu nog relatief hoge kosten kennen' en 'onderzoek, ontwikkeling en innovatie op mogelijke oplossingsrichtingen naar 2050', lijken significant minder aandacht te hebben gehad, of zelfs buiten beschouwing te zijn gelaten. Vanuit dat derde uitgangspunt zou namelijk goed gesteld kunnen worden dat er binnen de *opdracht* juist aandacht moet zijn voor vernieuwing en technologie van de toekomst, ook al staan die opties momenteel nog in de kinderschoenen.

Bovendien is het in het kader van de *opgave* van het Klimaatakkoord wel relevant om ook de aanverwante belangen te overwegen – belangen die ook worden geraakt door de veranderingen in de sectoren aan tafel. De mate waarin de aanwezige actoren aan tafel in staat waren dergelijke verwante onderwerpen te adresseren, wordt in de volgende sectie uitgebreid besproken. Maar de verdeling van aanwezige en afwezige belangen heeft ook directe implicaties voor hoe de beleidsopgave is ingekaderd. De eerste implicatie die we kunnen afleiden uit bovenstaande bespreking is dat de reductieopgave als overwegend technische opgave wordt gezien. Dat betekent dat er met name technische oplossingen voor moeten komen. Ten tweede wordt de reductieopgave gezien als een doel dat bereikt kan worden met en door de huidige marktspelers, dus zonder wijzigingen in het huidige landschap van bedrijven en industrieën.

[Er was] bijna geen maatschappelijke vertegenwoordiging. Je zag wel dat de [energie]leveranciers er met een heel zware vertegenwoordiging zaten. Eigenlijk heel gek als je daarnaar kijkt. Omdat je deels ook een oude wereld ziet. (Annie van de Pas, Natuur- en Milieufederaties)

5 Verloop van het klimaattafeloverleg in de praktijk

Hiervoor bespraken we de opzet van het overleg en de consequenties die dit heeft gehad voor de aanwezigen aan tafel en de belangen die vertegenwoordigd werden. De vraag die hierop volgt is hoe deze opzet van het klimaattafeloverleg invloed heeft gehad op het verloop ervan. In deze sectie bespreken we een aantal aspecten van het verloop: wat de vooraf meegegeven kaders betekenden voor de besproken thema's, voor de mogelijkheid van verschillende partijen om deel te nemen aan het overleg over die thema's, en voor de ruimte voor deelnemers om thema's te agenderen tijdens het overlegproces. In het tweede deel van deze sectie bespreken we wat dit betekende voor de (inclusieve) representatie aan tafel. De overkoepelende vraag die hier beantwoord wordt, is met andere woorden, hoe de opzet het verloop van het proces heeft bepaald.

5.1 Invloed van vooraf meegegeven kaders op discussiepunten

De menukaart is bepalend voor het diner – je kunt immers niet kiezen wat er niet op het menu staat. Maar hoe zag dat 'menu' van het klimaattafeloverleg er precies uit, en hoe bepalend is dat kader geweest voor discussiepunten, besproken thema's, en uiteindelijk dus voor de grote lijnen van de uitkomst? We bespreken achtereenvolgens in hoeverre het ambitieniveau, de besproken verduurzamingsopties en de besproken beleidsthema's van tevoren zijn vastgelegd en op welke manier dit bepalend is geweest voor het klimaattafeloverleg.

Ambitieniveau

Zowel het ambitieniveau van 49% reductie in CO₂-uitstoot (het tonnendoel), als de selectie van sectoren die hier aan bij moeten dragen, was van tevoren ondubbelzinnig gearticuleerd door de minister van EZK. Het is niet ons doel om hier te evalueren of deze inkadering goed is geweest; in plaats daarvan nemen we het kader als vertrekpunt en kijken we vervolgens naar hoe het de gesprekken aan tafel en dus de uitkomst heeft bepaald. Waar stakeholders hieronder kritiek uiten op deze kaders, dient dat dus ter illustratie van de ruimte die er was voor het inbrengen van nieuwe onderwerpen of discussiepunten vanuit de stakeholders gezien en niet als argument voor of tegen de gestelde kaders op zich.

Al in de aanloop naar het klimaattafeloverleg is vastgelegd wat de reductieopgave was, en wat de functie van het overleg binnen dat doel moest zijn. Het doel van het Klimaatakkoord was 49% reductie in 2030, wat gold als een punt op weg naar een hoger reductiedoel van 2050. Het klimaattafeloverleg moest een discussie faciliteren over het 'hoe' van de vastgestelde doelen. De Kamerbrief met de kaders van het Klimaatakkoord geldt daarbij als referentiedocument. De opdracht voor het opzetten van een Klimaatakkoord volgde uit het Regeerakkoord, waarbij de aanvullende opdracht was om dat zo kosteneffectief mogelijk te doen. (interview ministerie van EZK).

Manon Janssen, voorzitter van de sectortafel Industrie, beschrijft welke taak er vervolgens voor haar en haar collega-voorzitters lag. Hieruit wordt met name duidelijk hoe de vooraf meegegeven kaders bepaalden wat er aan de tafels wel en niet besproken werd.

Ik heb als voorzitter een taakomschrijving meekregen. De korte afdrank daarvan is dat ons gevraagd is om een inventarisatie te maken van de mogelijke technologieën en plannen voor de reductiedoelstelling die per tafel gegeven werd. Onze taak was, ga inventariseren wat kan, plak daar een prijskaartje op, zoek de meest betaalbare oplossingen, en ontwikkel een visie op 2050 – dus er werd gevraagd om een doorkijk te ontwikkelen naar 2050 (deze visies staan ook beschreven in het finale klimaatakkoord). En vervolgens werd aan ons gevraagd om met de stakeholders aan tafel te onderhandelen over wat er nodig was om die mogelijke plannen ook daadwerkelijk te gaan uitvoeren. Dus het was inventariseren, beprijzen, en dan pas onderhandelen naar de gevraagde doelstelling toe. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Hieruit blijkt dus dat het bediscussiëren van de het ambitieniveau zelf niet aan de orde was. Voor Ed Nijpels waren de kaders die vooraf waren aangegeven helder en ondubbelzinnig bepalend voor de bandbreedte van het gesprek aan tafel.

De eis voor deelname aan tafel was dat je de uitgangspunten onderschreef, dus die opgave van 49%. Als je daar discussie over wilde voeren, dan werd je van tafel verwijderd. En daarnaast diende je akkoord te gaan met de taakstelling voor de tafel. (Ed Nijpels, voorzitter Klimaatberaad/Voortgangsoverleg)

Dat er een duidelijke opzet en verdeling van de reductieopgave over de verschillende sectortafels was, en dat acceptatie van deze uitgangspunten voorwaarde was voor deelname aan de tafel, betekent evenwel niet dat elke stakeholder ook gelukkig was met die uitgangspunten.

Officieel had de minister gekozen voor 49% reductie. De twee dominantste partijen, elektriciteit en industrie, moesten de meeste reductie bewerkstelligen. Die verdeling leek volkomen arbitrair. (...) Uiteindelijk is er wel over onderhandeld maar dan werd dat heel handig naar het Klimaatberaad geschoven en eigenlijk lagen de getallen vast met de start van de onderhandelingen. En als je zei, wij willen meer, dan was dat niet bespreekbaar. (Hans Timmers, NWEA)

Voor het draagvlak was het beter geweest als de maatschappelijke partijen ook over de doelen hadden kunnen meepraten, zoals die 14,3 Mton CO₂-reductie voor de Industrietafel. Die lagen nu al vast, waardoor er bij sommige partijen niet het gevoel van betrokkenheid bij het proces was. (Erik Klooster, VNPI)

Uit onderstaande reflectie van de Jonge Klimaatbeweging blijkt dat er inderdaad weinig ruimte was om, althans door middel van deelname aan de klimaattafels, aan deze voorafgaande basisbepalingen te tornen.

Een van onze speerpunten was het benadrukken dat een ambitieniveau van 49% reductie in 2030 niet voldoende is, dat het aan de krappe kant is. Ook hebben we benadrukt dat oplossingen een langere duurzame transitie zouden moeten bespoedigen. Dit houdt bijvoorbeeld een echte eivwitransitie voor de

landbouwsector in, waarbij het volume van de veestapel zou moeten inkrimpen. (Maarten Labots, Jonge Klimaatbeweging)

Ook hier stellen we vast dat de mate waarin men vindt dat het proces succesvol is verlopen afhangt van het doel dat men zich stelt: het strikt volgen van de taak en ook de scope van onderwerpen kan voor de één een succes zijn, terwijl een ander kan stellen dat het meenemen van aanvullende thema's onderdeel is (of had moeten zijn) van de taak om de opties voor het bereiken van het doel te overwegen. Maar ook wanneer deelnemers allemaal hetzelfde denkkader hanteren, kan er een discrepantie en dus discussie ontstaan over hoe de doelen worden gezien en gehanteerd. Michel Schuurman van MVO Nederland beschrijft goed welke discussie er hieromtrent bestond.

[Er is] heel erg toegewerkt naar 49% als einddoel. Iedereen moet in dat denken mee. Wij hebben een paar keer geopperd dat het een tussendoel is, en daarbij gezegd dat lock-ins creëren om dat tussendoel te halen soms weggegooid geld is, omdat het uiteindelijke 2050-doel daardoor lastiger te realiseren wordt. Dat signaal kwam er niet echt door. Iedereen vond het lastig en dat wil ik niet bagatelliseren. Maar in sommige gevallen wordt tot 2030 toegewerkt naar een optimaal iets binnen de huidige situatie. Terwijl we allemaal weten dat het na 2030 weer anders wordt. (Michel Schuurman, MVO Nederland)

Tegenstellingen aan de Industrietafel: CCS

CCS was één van de verduurzamingsopties die tot behoorlijk wat discussie heeft geleid. Voor veel partijen uit de industrie vormt CCS een goede oplossing om versneld en relatief kostenefficiënt CO₂-emissie te reduceren. Daar waterstof op schaal er niet is voor 2030, stelden verschillende partijen dat CCS als redelijk vlot te implementeren maatregelen uitkomst bood richting het reductiedoel – desnoods als tussenstap.

Wij zijn voor CCS om snel te kunnen starten met blauwe waterstof, om dan uiteindelijk over te gaan naar groene waterstof. CCS moet daarom doorgaan en zal snel leiden tot een aanzienlijke reductie van CO₂-emissie van Nederland. (...) Het is niet de ultieme methode, maar als je in 2030 de doelstelling wil halen, dan zul je CO₂ moeten opslaan onder de Noordzee. (Bernard Wientjes, VNCI)

Eén van de grootste kritiekpunten op CCS van onder andere de milieubewegingen was evenwel dat het niet bijdraagt aan échte vernieuwing, maar slechts een schijnoplossing vormt. Het is volgens meerdere partijen een techniek die het probleem niet oplost, maar louter verlengt, zoals ook blijkt uit het volgende citaat van Michèlle Prins van Natuur & Milieu.

Voor ons was het ook belangrijk dat het om een echte omslag zou moeten gaan en geen oplossingen zijn die verdere verduurzaming vertragen of verdringen. Niet de kleine stapjes en doorgaan met business as usual. Niet alleen CCS, maar ook echte innovatieve oplossingen. (Michèlle Prins, Natuur & Milieu)

Verduurzamingsopties

De verduurzamingsopties die centraal stonden aan de sectortafels Industrie en Elektriciteit waren onder andere hernieuwbare energie uit wind op land en zee en

uit zon op land en zee, blauwe waterstof, groene waterstof met behulp van elektrolyse, ondergrondse CO₂-opslag (CCS) en, als financieel beleidsinstrument een CO₂-heffing. De te bespreken verduurzamingsopties waren niet zozeer in detail van tevoren aangegeven, maar werden, zoals uit onderstaande bespreking zal blijken, wel duidelijk bepaald door de inkadering van het overleg.

Wanneer we kijken naar specifieke verduurzamingsopties en alternatieve energiebronnen, dan valt vooral op dat kernenergie vooraf was uitgesloten als optie.⁸ Sommige geïnterviewden stelden dat zon en wind onvoldoende opleveren om de voor de Elektriciteitstafel gestelde elektrificatiedoelen te behalen, en dat het daarom niet verkeerd zou zijn om ook naar kernenergie te kijken.

We hebben het niet gehad over kerncentrales. Maar feit is wel dat Nederland te klein is. Dus alleen zon en wind wordt ook lastig. (Hans Schoenmaker, Uniper)

Desalniettemin bleef de optie kernenergie als alternatief buiten beschouwing. De inkadering van het Klimaatakkoord door de minister klonk hierin sterk door.

Wij hebben gezegd, als de visie er is, zouden wij best meer willen doen met elektriciteit, maar dat was niet de bedoeling. Zucht zucht zucht zou ik zeggen. Wiebes heeft dat heel rigide ingestoken. Kernenergie was uitgesloten, dat was een keus. Daar is achteraf ook nog wel over gepraat. (Hans Timmers, NWEA)

Opmerkelijk is bovendien dat waterstof niet per se een vooraf vastgestelde favoriete optie was, maar dat die optie heel veel ruimte heeft gekregen in de discussies.

Waterstof heeft inderdaad veel aandacht. Dat is logisch vanwege de industriebelangen. Waterstof zal met name voor de industrie en transport een rol gaan spelen. Het is daarentegen niet zo zinvol als opslagmedium voor elektriciteit, al kan het als back-up wel een rol spelen in de elektriciteitsvoorziening. (Paul Koutstaal, PBL)

Paul Koutstaal van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) maakt in bovenstaande duidelijk dat de reden voor die aandacht in de belangen voor de industrie ligt. Waterstof kon, in tegenstelling tot kernenergie, wél als verduurzamingsoptie worden aangedragen in het overleg, omdat het binnen de vooraf bepaalde scope van het Klimaatakkoord lag én omdat het paste binnen de discussie over hoe de ambitie van 49% voor industriële bedrijven kostenefficiënt en zo dragelijk mogelijk te maken. Marc Londo van de NVDE onderschrijft deze uitleg van waarom waterstof zo centraal heeft gestaan. Het is vooral de waarde die het heeft voor de gevestigde industriële orde die bepaalt dat het een bespreekpunt is geworden.

⁸ Nota bene: de bespreking van kernenergie tegenover andere verduurzamingsopties geldt wederom slechts ter illustratie van de manier waarop het kader verduurzamingsopties heeft bepaald – niet om te stellen dat het een goede (betere) of slechte optie zou zijn om te overwegen.

De ambitie van waterstof is een ambitie van de sector, en niet een harde afspraak. [Die ambitie] is ook wel begrijpelijk. Waterstof biedt voor de gevestigde orde gewoon een heel aantrekkelijk alternatief. (Marc Londo, NVDE)

Wat betreft de besproken verduurzamingsopties kunnen we stellen dat de vooraf gestelde kaders worden gevolgd om de scope te bepalen. De afbakening van besproken verduurzamingsopties vloeit, met andere woorden, voort uit het doel om de afspraken in het Klimaatakkoord haalbaar en kostenefficiënt te houden voor de gevestigde orde. Vanuit dat oogpunt is het verloop rondom besproken en niet besproken verduurzamingsopties goed te duiden. Voor actoren die met het klimaattafeloverleg de ambitie hadden om ook buiten de huidige gevestigde orde te kijken naar hoe er nog meer klimaatwinst behaald kan worden, ook al zouden die niet direct in het belang van de gevestigde orde zijn, is het uitsluiten van bepaalde verduurzamingsopties daarentegen wellicht een gemis geweest in de gesprekken.

Aanverwante thema's en no-go's

Eveline Otten van Shell vat in de volgende opmerking de lijn van de discussiepunten kernachtig samen. De besproken thema's aan de sectortafels vielen binnen die vooraf bepaalde lijn.

De belangrijkste punten zijn dat de concurrentiekracht van Nederland behouden blijft, maar dat ook de doelen gehaald worden. (Eveline Otten, Shell)

Ook Robert Claasen, toenmalig directeur van het Limburgse industriecluster Chemelot, stelt in een interview dat de randvoorwaarden van de transitie als belangrijk discussiepunt gold, verwijzend naar de snelheid van de transitie in verhouding tot de concurrentie- en economische positie van bedrijven in Nederland. De focus op deze thematiek is te herleiden tot het vooraf meegegeven kader voor het Klimaatakkoord, namelijk het tonnendoel van -49% op een zo kostenefficiënt en voor partijen zo dragelijk mogelijke manier te behalen. Op twee manieren bepaalde dit vooraf meegegeven kader de lijn van de thema's die aan de sectortafels besproken werden of konden worden. Ten eerste was het niet mogelijk aanverwante sectoren aan te dragen om te bespreken, ook al kon worden beargumenteerd dat in die sectoren veel winst op het gebied van uitstootvermindering behaald kon worden. De meest in het oog springende sectoren in dat verband zijn de luchtvaart en zeevaart.

[Het ging niet] over de luchtvaart, [of] over zeevaart. Dat viel al snel buiten de scope van het Klimaatakkoord. Dat is een aspect waar snel aan voorbij wordt gegaan. (Maarten Labots, Jonge Klimaatbeweging)

Ten tweede was het evenmin mogelijk om aanverwante thema's binnen de besproken sectoren aan te voeren om te bespreken – thema's die relevant zijn omdat ze direct in verband staan met, dan wel geraakt worden door, de wél besproken thema's aan tafel. Een belangrijk issue in dezen was de aandacht (of het gebrek daaraan) voor de arbeidsmarkt en de verdeling van de lasten van de beoogde energietransitie.

De transitie van de industrie zal op veel vlakken impact hebben op werkgelegenheid. Zo zullen banen verdwijnen in sectoren of specialismen die als onderdeel van de energietransitie langzaam ophouden te bestaan. Tegelijkertijd ontstaan er banen in nieuwe sectoren, met nieuwe specialismen. Behoud van banen, doorstroom, scholing en omscholing zijn daarmee direct relevante onderwerpen om in het kader van de verduurzaming van de industrie te behandelen. Kitty Jong van FNV vertelt echter dat het onderwerp arbeidsmarkt door het proces heen een no-go is geweest.

Onze missie is steeds gericht geweest op wat we doen met mensen die hun baan kwijtraken doordat we mitigerende maatregelen gaan treffen. Missie twee was om de nieuwe banen te stimuleren, maar dan wel zorgen dat je er vakbondswaardige banen van maakt. Missie drie was lastenverdeling en de rechtvaardige transitie. Ik heb het onderwerp 'arbeidsmarkt' met alle macht moeten inbrengen in de overleggen. Met wat mij betreft een onbevredigend resultaat. Het werd als niet relevant beschouwd want het ging over technologische innovatie. Het is schoorvoetend in een enkel alineaatje opgenomen aan de sectortafels. (Kitty Jong, FNV)

Het vraagstuk over werkgelegenheid en de directe gevolgen van de transitie voor de arbeidsmarkt, zijn onderdeel van het thema 'energierechtvaardigheid' dat Milieudefensie als belangrijkste discussiepunt in het overleg wilde inbrengen. Met name de derde 'missie' van FNV, die van de lastenverdeling, was eveneens voor Milieudefensie het belangrijkste te agenderen thema. Ook Donald Pols van Milieudefensie heeft weinig mogelijkheid gehad dit tot gespreksonderwerp te maken, althans niet via de overleggen aan de sectortafels waarbij hij betrokken was.

Iets anders waar wij op inzetten, is klimaatrechtvaardigheid. Andere ngo's hadden heel veel mensen vrijgemaakt om het hele proces te beïnvloeden, maar wij hebben alleen op dat ene thema ingezet en hadden daardoor minder mensen. [Er was niet echt ruimte om dit onderwerp in te brengen], er was een enorm verzet van VNO-NCW, ze werden echt emotioneel, ze wilden absoluut niet dat dat besproken werd. Ed Nijpels begreep het ook niet, die vroeg mij waarom doe je dat nou eigenlijk? En de minister was alleen op tonnenjacht. (Donald Pols, Milieudefensie)

Op de vraag of het uiteindelijk gelukt is om dat onderwerp te agenderen, zegt Pols: 'Via noisy politics, met de grote demonstratie als hoogtepunt, is het wel gelukt. Dus via het publieke debat. Maar niet in het [klimaattafel-]proces zelf.'

Dit maakt duidelijk hoe de vooraf meegegeven kaders de discussie inperkten. Met andere woorden, thema's die niet vooraf door de minister als onderdeel van het gesprek waren aangemerkt, konden in principe niet worden besproken – ook als de directe relevantie ervan voor de reductieopgave van het Klimaatakkoord wel te beargumenteren is. Hier komen we wederom terug op de fundamentele vraag of de strikte *opdracht* van het klimaattafeloverleg of het behalen van de beoogde *opgave* wordt gehanteerd als maatstaf voor evaluatie. Zo was de vooraf gedefinieerde inkadering voor Manon Janssen helder en bruikbaar om ook tijdens het overlegproces te bepalen wat er wel en wat er niet besproken diende te worden.

Op sommige dingen moesten wij gewoon zeggen, nee dat is niet onze taak. Bijvoorbeeld de lastenverdeling tussen de onderhandelende partijen en de burger, dat zit officieel niet in de scope van de tafel. Maar dat is met name door Milieudefensie als een thema aanhangig gemaakt in het overkoepelend overleg bij de SER. Maar daar gingen de individuele tafels niet over. Wij deden geen politiek, we gingen niet over een regeerakkoord. Maar in de media zijn we daar wel op aangesproken, en dat was soms lastig. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Dit argument over de taak van de sectortafels ten opzichte van de rol van de politiek werd ook door stakeholders aan de sectortafels gebruikt om te bepalen wat er wel en wat er niet besproken diende te worden. Ook stakeholders volgden de lijn dat de sectortafels strikt genomen slechts advies gaven aan de politiek op de uitgevraagde thema's.

Als er een bepaalde belangenafweging komt, dan hoort die in de politiek gemaakt te worden. De klimaattafels moeten hier een advies over geven, maar als klimaattafel vertegenwoordig je nooit heel Nederland. Die afweging hoort ook in de politiek plaats te vinden. (Robert Claasen, toenmalig directeur Chemelot)

De conclusie is dat agenderen van nieuwe thema's gaandeweg het proces vrijwel onmogelijk was en dat het vooraf meegegeven kader dus zeer bepalend is geweest voor de gevoerde discussies aan de sectortafels. Thema's die in de lijn van de opdracht lagen, konden worden besproken en binnen die thema's konden ook onderwerpen gaandeweg worden aangedragen. Thema's die daar niet direct onder vielen, werden buiten de discussie gehouden. Het was dan aan de politiek, en niet aan de sectortafels, om die thema's op te pakken. Zodoende konden issues als lastenverdeling en arbeidsmarkt slechts via alternatieve wegen op de kaart worden gezet, omdat het overlegproces aan de sectortafels zelf daarvoor simpelweg geen ruimte bood.

De implicatie hiervan is dat het bepalen van de 'menukaart' van de klimaattafels zeer essentieel is voor niet alleen het verloop van het proces maar daarmee ook de uitkomst van de onderhandelingen (cf. interview Maarten Labots, Jonge Klimaatbeweging). Hieronder maakt Kitty Jong duidelijk dat de mogelijkheid om die 'menukaart' te bepalen cruciaal is voor het verloop en de uitkomst van het Klimaatakkoord, door de beperkte ruimte die er nog was om nieuwe issues te agenderen. Op de vraag hoe zij denkt dat ze het onderwerp arbeidsmarkt wel had kunnen agenderen, antwoordt ze:

Als wij bij de opzet betrokken waren geweest. Want bij het Energieakkoord⁹ was werkgelegenheid wel vanaf het begin een thema. Het heeft ermee te maken dat het later moeilijk bijsturen is. Maar tegelijkertijd werd het mede door de opzet van de klimaattafels ook makkelijk voor de andere partijen om het daar niet over te hoeven hebben. (Kitty Jong, FNV)

⁹ Het Energieakkoord voor duurzame groei is een overeenkomst uit 2013 tussen 47 partijen (overheden, werkgevers, de vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, andere maatschappelijke organisaties en financiële instellingen). De afspraken in het akkoord gaan over energiebesparing, duurzame opwekking, schone technologieën en klimaatbeleid, met het doel om de energievoorziening van Nederland duurzamer te maken.

Wat betreft belangenvertegenwoordiging wordt dus duidelijk dat het beïnvloeden van het kader van het overlegproces een significante impact heeft. De impact van belangenvertegenwoordiging aan de sectortafels lijkt daaraan ondergeschikt.

‘Wie niet aan tafel zit, die staat op het menu’ is een bekende stelling wanneer het gaat om belangenvertegenwoordiging in politieke besluitvorming: om de uitkomst te kunnen beïnvloeden, moet je deelnemen aan het overleg. Maar wat betreft belangenvertegenwoordiging aan de sectortafels en de impact ervan op het Klimaatakkoord, is een belangrijke conclusie dat door middel van deelname aan de sectortafels slechts beperkte invloed kon worden uitgeoefend op de gemaakte afspraken. De opzet van het overlegproces liet weinig ruimte voor het inbrengen van bepaalde thema’s en vernieuwende verduurzamingsopties. De sectortafels dienden in essentie om de gestelde vraag te beantwoorden op de aangegeven onderwerpen. Partijen die dergelijke belangen behartigden, hadden een stevige positie aan de sectortafels. Er was bovendien weinig ruimte om gerelateerde, maar niet direct geformuleerde, vragen aanhangig te maken. Gesteld in dezelfde beeldspraak, betekent dit dat het ‘menu’ niet zozeer aan tafel bepaald werd, maar dat de uitkomst in grote mate werd bepaald door de vooraf vastgestelde menukaart: wat niet op de kaart stond, kon aan tafel niet gekozen worden.

5.2 Representatie aan tafel: externe en interne toegang

Wanneer het gaat om overleg en inspraak, deliberatie, of in dit geval ‘polderen’, als democratische besluitvormingsprocedure, is de mogelijkheid tot deelname van iedere partij met een belang in het beleidsonderwerp een voorwaarde voor niet alleen een legitiem maar ook een effectief debat (Habermas 1996: 107). In de theorie over representatie in zulke deliberatieprocessen worden twee vormen van toegang tot (of uitsluiting van) het debat onderscheiden: externe en interne toegang.

- 1 Externe uitsluiting ontstaat wanneer bepaalde actoren met opzet óf onbedoeld buiten worden gesloten van het politieke forum waar beleid wordt ontwikkeld dat hen mogelijk raakt;¹⁰
- 2 Interne uitsluiting ontstaat wanneer bepaalde actoren ondanks hun aanwezigheid in het debat niet serieus worden genomen wanneer ze hun ideeën, meningen en voorkeuren uiten (Kimmel 2016: 5)

Externe toegang gaat om de mogelijkheid tot deelname aan het debat op zich: hebben alle partijen die ‘geraakt’ worden door het beleid een plek in het overleg, in dit geval aan de sectortafel?¹¹ Voor de vraag of een partij toegang heeft tot het debat, is het niet alleen relevant om te kijken of die partij aanwezig mag zijn (externe uitsluiting met opzet), maar ook of die tot de benodigde middelen beschikt om daadwerkelijk deel te kunnen nemen (onbedoeld). Externe toegang gaat er met andere woorden om of partijen in staat zijn aanwezig te zijn in een debat of overleg.

¹⁰ ‘Forum’ verwijst naar de bijeenkomst waar een debat wordt gevoerd, mogelijk in een fysiek ‘forum’ als een parlement of de klimaattafels.

¹¹ Omdat het onderwerp van het Klimaatakkoord zo breed is, en in principe iedereen logischerwijs ‘geraakt’ wordt door het beleid, is het niet zinvol om alle partijen hier te overwegen. De inkadering van de sectortafels en de voorwaarden voor deelname bepalen voor een belangrijk deel welke partijen relevant zijn om in dit kader van externe uitsluiting te overwegen. We overwegen deze vraag over externe toegang vanuit dat kader.

Interne toegang betreft de vraag of iedereen die aanwezig is aan tafel ook op een gelijkwaardige manier betekenisvol aan het debat kan deelnemen. Als een partij bijvoorbeeld geen toegang heeft tot de documenten die worden besproken of niet beschikt over de informatie of data die nodig is om het gesprek te voeren, of als de inbreng van een bepaalde partij structureel niet serieus wordt genomen, dan spreken we van een gebrek aan interne toegang (Young 2000: 54).

Hoewel dit rapport niet bedoeld is om de democratische legitimiteit of deliberatieve kwaliteit van het Klimaatakkoord als zodanig te evalueren, is het onderscheid tussen externe en interne toegang ook relevant voor deze analyse van het klimaattafeloverleg. Want naast de formele plaats die partijen al dan niet aan de sectortafel hadden, is het belangrijk dat er ook betekenisvolle inbreng aan de discussie kon worden geleverd. Niet alleen raakt dit aan de vraag over democratische procedures, het bepaalt ook in zeer grote mate de representativiteit en daarmee deels de kwaliteit van de uitkomst.

In deze sectie analyseren we of bepaalde belangen of onderwerpen structureel minder vertegenwoordigd zijn in het proces, door gebrek aan externe dan wel interne toegang. Deze analyse verschilt van de eerder besproken selectie van deelnemers aan het gesprek in zoverre dat het hier gaat om het effect van de opzet op het verloop van het overlegproces. Waar we in de bespreking in Hoofdstuk 4 keken naar wat de opzet formeel was en wat er dientengevolge gebeurde qua uitgenodigde deelnemers, gaan we in dit hoofdstuk in op hoe het overlegproces er gedurende anderhalf jaar vervolgens uitzag.

Externe toegang tot het debat

Voor de vraag of alle relevante belangen voor de besproken onderwerpen in het proces waren vertegenwoordigd (gerelateerd aan externe toegang), keken we eerder naar de uitnodiging voor verschillende typen stakeholders om deel te nemen. Hier kijken we naar de mogelijkheden voor partijen om daadwerkelijk onderdeel van het proces te zijn. Het is op dit punt niet onze bedoeling te bediscussiëren of de te bespreken onderwerpen de juiste waren.¹² Als we vanuit de opgestelde agenda naar de representatie van verschillende belangen kijken, dan valt echter op dat in eerste instantie geen plek was voor de vakbonden en voor het MKB. Hoewel het, zoals eerder besproken, vanuit de drie selectiecriteria voor deelname te duiden is waarom deze partijen niet werden uitgenodigd, worden ook deze groepen (en hun belangen) direct geraakt door het beleid waardoor hun inbreng in de discussie relevant is.

Hoewel de FNV een belangrijke rol heeft gespeeld in het eerdere proces van het Energieakkoord, en hoewel hun rol in het Klimaatakkoord mede op basis van een quickscan van het PBL (Weterings et al., 2018) evident leek, werd de FNV aanvankelijk niet uitgenodigd voor het klimaattafeloverleg. Slechts op persoonlijk conto van Mariëtte Hamer (SER) heeft de FNV uiteindelijk toegang gekregen tot het proces en zo de belangen van hun achterban aan tafel kunnen vertegenwoordigen (Kitty Jong, FNV).

¹² Om die reden gaan we (hier) bijvoorbeeld ook niet in op de afwezigheid van representatie van kernenergie. Dat die optie op voorhand is uitgesloten van het overleg, heeft tot logisch gevolg gehad dat zij niet deelnamen.

De arbeidsmarkt wordt gezien als weinig relevant in de energietransitie. De maatschappelijke impact wordt gezien als een sta-in-de-weg. Het Klimaatakkoord is louter gegaan over de technische opties, en de kosten voor de industrie en bedrijven. Daarom zijn wij ook 'vergeten'. (Kitty Jong, FNV)

Donald Pols, voorzitter van Milieudefensie, ervoer een soortgelijk probleem met de vertegenwoordiging van het MKB aan de sectortafel Industrie, en geeft daarbij direct aan wat de mogelijke gevolgen zijn van het gebrek aan representatie. Aan de sectortafel Mobiliteit werd MKB-Nederland, de belangenorganisatie voor het MKB, vertegenwoordigd door VNO-NCW en Transport en Logistiek Nederland (TLN), maar aan de sectortafel Industrie was het MKB niet rechtstreeks vertegenwoordigd¹³.

Het MKB ontbrak aan tafel. MKB-Nederland [...] zat enorm in de lijn van VNO, je hoorde ze bijna nooit, eigenlijk onderschreven ze gewoon het beleid van VNO-NCW. Die afwezigheid zag je duidelijk terug: de kosten voor het bedrijfsleven zijn allemaal bij het MKB terecht komen. In praktijk was MKB gewoon niet vertegenwoordigd. En je weet het, wie niet aan tafel zit, die staat op het menu. (Donald Pols, Milieudefensie)

Ondanks dat VNO-NCW mede namens MKB-Nederland aan tafel zat, lijken de belangen van het MKB onvoldoende onderwerp van gesprek te zijn geweest tijdens het overlegproces. Als gevolg hiervan, zo stellen meerdere geïnterviewden, heeft het MKB het gevoel gekregen voor de kosten van de transitie op te draaien.

Je ziet wel dat met name kleinere branches het gevoel hebben dat zij de rekening betalen, zij voelen zich niet helemaal gekend in het proces. (Erik Klooster, VNPI)

De allergrootste jongens hebben vrijstellingen, dus de overige bedrijven moeten daar dan voor opdraaien. Dat de kleinere spelers en het MKB moeten betalen, dat is tot daaraantoe, maar dan moet daar ook meer financiële steun tegenover staan. (Gerrit Jan Koopman, VNP)

Behalve de uitnodiging om deel te nemen, is het voor gelijkwaardige representatie ook belangrijk dat partijen over de middelen beschikken om volwaardig aan het debat deel te nemen. Nu worden de middelen (of resources) waarover verschillende groepen beschikken niet zozeer bepaald door de opzet van het klimaattafeloverleg, en zijn bestaande verschillen in resources veroorzaakt noch op te lossen door dit specifieke overleg. Toch is het belangrijk te analyseren wat de gevolgen van deze asymmetrie in middelen zijn voor de representatie van belangen aan de sectortafels. Die gevolgen zitten met name in de mogelijkheid alle stappen in het proces te volgen en op alle onderwerpen actief te zijn.

Kleinere duurzame spelers als Greenchoice, hebben niet individueel aan tafel gezeten. Dat heeft ook met mankracht te maken. Vandebron heeft dat wel gedaan, maar die hebben volgens mij ook niet heel veel input kunnen leveren. Je moet afspraken maken, maar je kunt een partij als Vandebron daar niet op

¹³ [Sectortafel Industrie | Organisatie van de uitvoering van het Klimaatakkoord | Klimaatakkoord](#)

afrekenen. (...) Je zag al vrij snel dat Vandebron niet veel aanwezig was in onderliggende werkgroepen. (Emile Püttmann, Greenchoice)

Een gevolg van beperkte middelen om deel te nemen is dat sommige kleine partijen, waaronder veel van de ngo's die aanwezig waren, zich moesten beperken tot één of een klein aantal speerpunten of onderwerpen, in plaats van de op alle thema's die aan bod kwamen (cf. interview Donald Pols, interview Jonge Klimaatbeweging). Faiza Oulahsen van Greenpeace legt uit dat zij vanwege de beperkte middelen met slechts een paar mensen het hele proces moesten volgen, terwijl andere partijen veel meer mensen konden inzetten om op alle onderwerpen en dossiers actief te zijn.

Dit was een van de dingen die we vaker tegen de voorzitter hebben gezegd. Wij hebben niet het geld en de mensen van de industrie, wij moesten met een paar mensen alle tafels doen. Op een gegeven moment hadden we zeven regionale tafels en daarnaast nog allemaal werkgroepen. En dan nog de hoofdtafel zelf, dat was zo inefficiënt, duurde zo lang, en vereiste veel voorbereidingswerk. (Faiza Oulahsen, Greenpeace)

Maarten Labots en Kelsey Jansen van de Jonge Klimaatbeweging onderschrijven dit, en maken duidelijk hoe de verhoudingen aan de tafel er in praktijk uitzagen.

In principe hebben we niets tegen polderen en zijn we juist voorstander van participatie, maar dat moet wel gelijkwaardig zijn. Sommigen stonden bij wijze van spreken met een megafoon te schreeuwen en sommigen stonden er fluisterend. Ook vanuit het ministerie [leek duidelijk] welke partijen zij belangrijker vonden en waar ze het meest naar luisterden. Zij hadden dat politiek moeten kaderen. (...) Niet iedere partij had dezelfde toegang. We konden, als nieuwere organisatie, zeer beperkt via achterdeuren en wandelgangen bij de juiste mensen komen.

Oulahsen en Labots stippen in hun opmerking over beperkte middelen het punt aan van toegang tot werkgroepen en 'achterdeuren'. De structuur van het klimaattafeloverleg kende behalve de sectortafels ook nog een groot aantal 'bijzettafels' – technische werkgroepen, regionale tafels, maar ook gaandeweg georganiseerde sub-overleggen. Aan die bijzettafels werden specifieke onderwerpen besproken met een deel van de stakeholders. Opvallend is dat stakeholders soms zelf het voortouw namen in het organiseren van die sub-overleggen. Zo heeft Remko Ybema van Akzo Nobel op eigen initiatief een overleg opgezet voor de sectortafel Industrie:

Er vond weinig dialoog plaats, men vond elkaar niet zo. Toen heb ik een voorstel gedaan van één A4 voor co-creatie over technische onderwerpen, onder andere Scope 3-emissies, krimp of groei van bedrijven, en de instrumentenmix. Met Eveline Otten van Shell heb ik toen overlegd hoe de natuurorganisaties te betrekken bij de werkgroepen. Greenpeace en Natuur & Milieu wilden wel, maar hadden niet de resources om overal bij aan te sluiten. (Remko Ybema, Akzo Nobel)

Rondom de sectortafel Industrie bestond bovendien het zogeheten 'kernteam' – een belangrijk overleg tussen EZK, industrie en ngo's, waarin onder andere de DG Bedrijfsleven en Innovatie, de voorzitter van VNCI, de voorzitter van VEMW, de

directeur van Greenpeace en de directeur van Natuur & Milieu aanwezig waren (interview Ybema). Het belang van met name het kernteam wordt duidelijk aan de hand van de volgende opmerking.

De sectortafel van de industrie is niet de plek waar de onderhandelingen plaatsvonden. Die vonden vooral plaats wanneer er een kernteam bij elkaar was. (...) De discussie is nooit helemaal goed gekomen aan de sectortafel Industrie. (Remko Ybema, Akzo Nobel)

Deze opmerking over waar de daadwerkelijke discussie en onderhandelingen plaatsvonden, is vrij cruciaal. De vooraf georganiseerde sectortafel, waar middels een selectieprocedure van het ministerie van EZK getracht is de juiste vertegenwoordigers met elkaar te laten praten, was in praktijk – althans volgens bovenstaande opmerking – dus minder belangrijk dan het kleiner opgezette kernteam. Gezien dit belang van het kernteam, kan de opmerking van Maarten Labots en Kelsey Jansen van de Jonge Klimaatbeweging over het kaderen door het ministerie worden geduid: sommige deelnemende partijen hadden vanwege beperkte middelen en bemensing structureel minder mogelijkheden om deel te nemen aan de bijzettafels en kernteams – terwijl hier wel wezenlijke zaken werden besproken.

Behalve deze kernteams en sub-overleggen, die onder andere door stakeholders zelf werden opgezet, bestonden er rondom elke sectortafel ook nog technische werkgroepen. Hierin werden de aan de sectortafel besproken onderwerpen op een meer technisch niveau behandeld en werden opties doorgerekend, waarbij het uitdrukkelijk niet de bedoeling was te onderhandelen. Waar die technische werkgroepen in het geval van de sectortafel Elektriciteit wel toegankelijk waren voor de aanwezige ngo's, was Greenpeace expliciet afwezig bij de werkgroepoverleggen behorend bij de sectortafel Industrie. Zij konden slechts naderhand een reactie geven op het verslag van die werkgroepen (zie [verslag bijeenkomst Industrie, 13 maart 2018](#): p. 9).

Samen met de Natuur- en Milieufederaties hebben we wel mensen aan die regionale tafels kunnen zetten, en dat is heel belangrijk geweest, dat heeft meerwaarde gehad. Het wisselt een beetje hoe die tafels gecoördineerd werden. Voor alle andere werkgroepen hadden we de mensen niet dus daar konden we niet bij zitten, dat konden wij gewoon allemaal niet bijhouden en bij sommige werkgroepen mochten we niet aanwezig zijn. (Faiza Oulahsen, Greenpeace)

Problemen met 'externe toegang' als gevolg van gebrek aan middelen treden hier dus op *binnen* het klimaattafeloverleg als geheel. Hoewel de resultaten van de werkgroepen in principe weer teruggekoppeld werden naar de sectortafel waar ze vervolgens, onder andere met Greenpeace, werden besproken, blijft het een punt dat kleinere organisaties en met name ngo's dan wel door gebrek aan mankracht, dan wel door expliciete uitsluiting, slechts een deel van het hele overleg konden bijwonen. Dit in tegenstelling tot een aantal meer vermogende industriële partijen.

De tussenconclusie wat betreft representatie van belangen is dat hoewel ngo's en vakbonden (uiteindelijk) externe toegang tot het proces hebben gekregen door aanwezig te zijn aan de sectortafels, er toch een zekere mate van ongelijke

representatie is geweest – ook al is dat niet altijd een bewuste keuze geweest. Binnen het proces zijn er overleggen geweest waaraan bepaalde partijen (onbedoeld) niet konden deelnemen, zoals de technische werkgroepen, bijzettafels en (gaandeweg ontstane) sub-overleggen. Hoewel het probleem van ongelijke middelen lastig is, en ook niet uniek verbonden is aan het Klimaatakkoord, heeft het impact op de belangen en informatie die in het klimaattafeloverleg zijn meegenomen.

Interne toegang tot het debat

Behalve de vraag of een belangengroep überhaupt aanwezig is aan de overlegtafel, is ook de mate van inbreng en deelname aan het gesprek van belang om van representatie te kunnen spreken. Hierboven is besproken hoe de a priori afbakening van onderwerpen en de beschikbare middelen tot een zekere mate van externe uitsluiting heeft geleid. Hoewel sommige groepen toch aan tafel hebben gezeten, heeft de kleinere vertegenwoordiging van ngo's ook een bepaalde interne uitsluiting tot gevolg gehad, zoals blijkt uit de volgende opmerking van Natuur & Milieu.

Als je kijkt naar de samenstelling aan de industrietafel, dan zaten we met twee milieuorganisaties, één zetel door IPO en één voor VNG en de rest waren vooral industriële partijen. Het leek alsof we in de minderheid waren. (...) Het aantal zetels in zo'n onderhandeling maakt wel uit. Als je iets zegt en niemand is het ermee eens, wordt het al snel afgedaan als onbelangrijk. Terwijl wanneer het punt wordt ondersteund door drie andere zetels aan zo'n tafel, krijgt dat gewicht. Maar nu met twee tegenover vijftien is de industrie wel erg oververtegenwoordigd. (Michèlle Prins, Natuur & Milieu)

Bepaalde thematiek die door milieuorganisaties werd aangedragen, kon niet worden besproken. Bovendien konden afspraken tussen het ministerie van EZK en de industrie gemakkelijk worden gemaakt tijdens het klimaattafeloverleg. Hierdoor leek de aanwezigheid van milieuorganisaties aan de sectortafel soms symbolisch. Erik Klooster van de VNPI erkent dat sommige partijen zich niet serieus genomen voelden.

De pijnpunten zijn heel lang niet besproken, en dit leidde bij de milieubewegingen tot grote frustratie, terwijl wij al doorhadden dat het ministerie voorkeur voor onze oplossing had. Dit hebben de milieubewegingen als een gesloten deur ervaren. Dit is achteraf ook in het proces niet heel slim geweest. (Erik Klooster, VNPI)

Kitty Jong van FNV stelt dat het, ondanks hun uiteindelijke aanwezigheid aan de sectortafel Industrie, niet is gelukt om succesvol hun meest belangrijke punt te bespreken. Ook hier gaat het niet zozeer om het agenderen van een doelstelling voor het Klimaatakkoord op zich – wat in een eerdere fase al door het ministerie van EZK was besloten – maar om het inbrengen van een punt dat voor de *opdracht* van de tafel ook direct relevant is. Hieruit blijkt een beperkte mogelijkheid van representatie door de vakbond in het proces.

Aan het klimaatberaad was de opdracht van Nijpels: jullie moeten zorgen dat de risico's en kansen voor het draagvlak benoemd worden – zo ging het echt.

Dus toen kwam ik met mijn agenda, want arbeidsmarkt is essentieel voor de risico's van draagvlak. Maar dat wilde men niet horen. (Kitty Jong, FNV)

De kwestie van interne uitsluiting betreft de vraag of partijen op een betekenisvolle manier konden deelnemen aan het overleg, om zo de belangen van hun achterban te representeren. Ook al zaten ze als deelnemers aan tafel, de inbreng van met name de vakbonden en milieuorganisaties in de discussie lijkt beperkt te zijn geweest. Enerzijds kan dit worden uitgelegd door te verwijzen naar de vooraf bepaalde scope van het overleg waarbij sommige onderwerpen simpelweg geen onderdeel van de discussie vormden. Anderzijds lijkt de beperkte inbreng ook een gevolg van de numerieke verhoudingen tussen de verschillende typen belangen aan tafel. Op die manier kan worden gesteld dat in praktijk de belangen van grotere, vermogende spelers beter gerepresenteerd zijn geweest dan die van kleine spelers. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit niet per se het gevolg is van expliciete keuzes. Integendeel, het lijkt erop dat de mix van typen actoren erop gericht is geweest meerdere belangen en aspecten te belichten. De conclusie over representatie aan tafel is dan ook dat er ondanks de ogenschijnlijke intentie om een zekere mate van gelijk speelveld te creëren, toch grotere en vermogende groepen meer interne toegang tot het overlegproces hadden.

Wat betreft de interne uitsluiting kan op basis van de *opdracht* worden verantwoord waarom bepaalde standpunten niet serieus zijn overwogen in de discussie aan de tafels. De scope en daarmee de te bespreken issues waren immers duidelijk bepaald, en het was niet de bedoeling dat deelnemers die scope verbreedden. De vraag is alleen of het aanvoeren van relevante thema's daadwerkelijk als het verbreden van de scope moet worden gezien, of als het invulling geven aan de gestelde vragen binnen die scope. Bezien vanuit de *opgave* is het echter duidelijker dat die interne uitsluiting problematisch is, daar een aantal van de niet overwogen issues wel degelijk van belang zijn om te bespreken, met het oog op het bereiken van de klimaatdoelstellingen.

Ondanks dat de scope is bepaald, zou er ruimte moeten zijn om bepaalde belangrijke aanverwante thema's bespreekbaar te maken. Indien dat niet het geval is, zouden bepaalde partijen wellicht überhaupt niet uitgenodigd moeten zijn om mee te praten. Maar die ruimte is bijvoorbeeld FNV of Greenpeace wel gegeven. Dan zou het logisch zijn ook te luisteren naar wat die partijen te zeggen hebben (interne toegang)¹⁴. Terugblikkend op de aanwezigheid van verschillende typen belangengroepen en de verhoudingen aan tafel, legt Kitty Jong uit wat in haar optiek een verbeterpunt is in dezen.

Ik zou in elk geval gezorgd hebben dat alle relevante partijen, ook die zich bezighouden met de maatschappelijke transitie, er echt bij zouden komen. En ook dat de tafel die er al was, veel serieuzer genomen zou zijn. (Kitty Jong, FNV)

¹⁴ Hoewel het niet de focus is van dit rapport, kan het gebrek aan externe en (ervaren) interne toegang de alternatieve strategieën van sommige partijen (zoals ngo's) helpen begrijpen. Het is aannemelijk dat zij via publiciteit en via het dreigen met opstappen hun invloed op het proces hebben proberen te vergroten. Donald Pols' opmerking over *noisy politics* onderschrijft dit.

Twee fronten aan de Industrietafel: Industrie en Groene Alliantie

Het gebrek aan middelen voor kleine organisaties en ngo's om aan alle overleggen deel te nemen en de beperkte mogelijkheden om onderwerpen te agenderen betekenden niet dat ngo's geen rol van betekenis hebben gespeeld in het overlegproces. Zoals Faiza Oulahsen zelf beschrijft, vormde de zogenaamde Groene Alliantie een duidelijk blok aan de sectortafel Industrie. Het waren als het ware twee fronten die lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan, en waartussen het gesprek aan tafel plaatsvond.

Er waren maar twee partijen aan tafel die ertoe deden, ja tweeënhalve: de industrie en ngo's. Dat waren de partijen die tegenover elkaar stonden. En met de heft bedoel ik de overheden. Alle andere partijen deden er eigenlijk niet toe. Dit was veel kleuriger aan de andere tafels. (Faiza Oulahsen, Greenpeace)

Ook Manon Janssen onderschrijft dit idee van twee 'fronten', en beschrijft hoe de Groene Alliantie uiteindelijk vooral direct met de politiek heeft gelobbyd.

Onderhandelen gebeurde eigenlijk op twee niveaus: aan de ene kant de industrie samen met de overheid, over wat ervoor nodig is om dat allemaal mogelijk te maken. Dit omvatte enerzijds instrumenten en anderzijds investeringscondities, dus ook een stuk subsidiëring. Maar er werd ook parallel gesproken tussen de industrie en de Groene Alliantie, en de Groene Alliantie en de overheid. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Mogelijk als gevolg van de beperkte ruimte om onderwerpen te agenderen, heeft de Groene Alliantie met name tegen voorstellen geageerd. Dat is door andere partijen, waaronder voorzitter Janssen, met beperkt enthousiasme ontvangen.

De Groene Alliantie vertelde vooral in het begin wat ze niet wilden en pas heel laat wat ze wel wilden. Daarmee is het moeilijk onderhandelen, met iemand die alleen nee zegt. Dus uiteindelijk hebben ze gezegd dat doen we niet, daar tekenen we niet voor. Maar ze gingen ook niet van tafel. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

6 Resultaat

In dit deel gaan we verder in op wat het eerder beschreven verloop van het overlegproces uiteindelijk heeft opgeleverd. Met andere woorden, wat zijn de uitkomsten of wat is het resultaat van de sectortafels en het Klimaatberaad, naast het officiële Klimaatakkoord? Hierbij gaan we met name in op de aspecten van probleemacceptatie en gedeeld probleemeigenaarschap.

6.1 Probleemeigenaarschap

Uit de afgenomen interviews blijkt dat het klimaattafeloverleg twee grote successen kent: een aangewakkerd gevoel van urgentie onder stakeholders op het klimaatthema en het bij elkaar brengen van de verschillende partijen die nu aan de slag moeten met de problematiek. Met het breed opzetten van het overlegproces heeft de overheid duidelijk het signaal afgegeven dat het onderwerp serieus op tafel ligt en dat het moment om maatregelen te nemen nu is aangebroken. De urgentie voor partijen om betrokken te zijn vloeit hieruit voort. Maar hoe ziet dat gevoel van urgentie eruit, en op welke manier leidt dit samenkomen van stakeholders tot een gezamenlijke aanpak van het probleem?

Probleemeigenaarschap (van wie is het probleem en wie dient er wat aan te doen?) lijkt te zijn ontstaan tijdens het overlegproces, maar dat eigenaarschap is vooral bij het overleg als geheel terechtgekomen. Welke partijen hebben vervolgens eigenaarschap gekregen over welk deel van het probleem? En hoe ziet dit probleemeigenaarschap eruit nu het overleg klaar is en de afspraken in plannen moeten worden omgezet?

Informatie-uitwisseling en gevoel van urgentie

Het verhoogde gevoel van urgentie is volgens verschillende geïnterviewden een grote verdienste van het Klimaatakkoord. Zo is er sinds het Klimaatakkoord volgens Eveline Otten van Shell 'geen bedrijf meer in Nederland dat geen plannen heeft voor CO₂-reductie' en volgens Erik Klooster (VNPI) was dit drie jaar geleden ondenkbaar.

Enerzijds kan dit verhoogde gevoel van urgentie worden gezien als een direct gevolg van het serieus en breed agenderen van het onderwerp door de overheid, waarbij deelnemende partijen het probleem en de noodzaak er wat aan te doen onderkenden. Die erkenning resulteerde in de aanwezigheid van veel van de centrale (commerciële) spelers aan de sectortafels. Anderzijds heeft het verhoogde gevoel urgentie om wat met het onderwerp te doen, en om dus deel te nemen aan het overleg, ook een duidelijke pragmatische kant, in die zin dat partijen liever onderdeel dan onderwerp van het gesprek zijn. Want 'wie niet aan tafel zit, die staat op het menu', zoals Donald Pols van Milieudefensie al stelde. Door actieve aanwezigheid aan tafel, zorgden stakeholders ervoor dat er met in plaats van over de bedrijven gepraat werd.

Manon Janssen ziet in het besef dat niet verduurzamen uiteindelijk niet meer rendabel gaat zijn voor bedrijven een belangrijke motivatie om met verduurzamingsplannen te komen.

Ik ben blij met hoe de industrie uiteindelijk het besef heeft gehad dat als zij niet verduurzaamt zij zichzelf uit de markt prijst. (...) Je ziet nu maar mooi de chemische industrie, de staalindustrie, betonindustrie, noem maar op, allemaal met plannen komen om klimaatneutraal te worden. De Industrie loopt voor op haar doelstellingen. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Carolien Gehrels, voorzitter van het Uitvoeringsoverleg Industrie, stelt dat je vanuit dat gevoel van urgentie nu in gesprek kunt gaan met de belangrijke spelers:

Het is zeker ook in hun eigen belang. Daarom werk ik ook met een coalition of the willing; je moet je vooral richten op partijen die het belang ervan inzien. Er zijn grote economische belangen die meespelen. Als jij als cluster niet meedoet, krijg je geen infrastructuur. Dan mag je achteraan in de rij staan, dat willen de bedrijven ook niet. (...) [Aan de uitvoeringstafel] werk ik vanuit bewustzijn van de urgentie. (Carolien Gehrels)

Of het nu het resultaat is van een intrinsieke gedachte-omslag of meer van een pragmatische overweging, de urgentie voor bedrijven om mee te gaan in klimaatplannen is volgens Manon Janssen een uitkomst van het klimaattafeloverleg.

Want uiteindelijk heb je verandering, niet omdat de overheid een schuif omzet van gas naar elektriciteit, maar omdat een speler denkt dat hij iets anders moet gaan doen om mee te kunnen blijven spelen. En wat mij betreft is dat de echt duurzame aanpak. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Uit verschillende interviews blijkt bovendien dat behalve het gevoel van urgentie ook een gemeenschappelijke probleemacceptatie als een van de successen van het klimaattafeloverleg geldt. Voor zover dat nog niet het geval was, hebben partijen elkaar en ook elkaars standpunt leren kennen aan de sectortafels.

Stakeholders hebben elkaars standpunt leren kennen en leren begrijpen. In de traditie van Nederlands polderen werkte het ook wel goed. Ik heb ook wel wat onverwachte coalities gesmeed. (Emile Püttmann, Greenchoice)

Volgens de voorzitter van de sectortafel Industrie, de tafel die bekend staat als moeizaam en waarbij de verschillen in posities groot waren, heeft het overleg wel tot overeenstemming onder de industriële partijen (maar niet met de Groene Alliantie) geleid.

Ja! De industrie heeft het uiteindelijk helemaal met zichzelf kunnen klaren. De industrie zat daar met één stem als één partij aan tafel, ook al waren er veel spelers. Ook VNO heeft moed en leiderschap laten zien, door zich aan de doelstellingen te verbinden. (Manon Janssen, voorzitter sectortafel Industrie)

Voor de deelnemers van de sectortafel Elektriciteit lag de gemeenschappelijke probleemacceptatie wellicht nog meer binnen handbereik, omdat veel van de deelnemers aan die tafel enkele jaren eerder al uit eigen beweging het Energieakkoord in gang hadden gezet. Toch lijkt ook aan deze tafel een grote verdienste van het overlegproces dat het doel van het Klimaatakkoord breed

geaccepteerd werd en dat de focus van de discussie lag op hoe dat doel het beste bereikt kon worden. Emile Püttmann van Greenchoice legt uit:

Het is een polderakkoord. (...) Uiteindelijk is het een samenwerking met als doel om het beste Klimaatakkoord te bereiken. Wat wel fijn was, ook in vergelijking met het Energieakkoord, is dat iedereen het doel van reductie deelde. Misschien dat er nog wel kleine verschillen waren in hoe je dat doet, maar het grotere belang is dat we het willen bereiken en daarvoor liggen de standpunten genoeg overeen met bijvoorbeeld Eneco. En je zag ook dat zelfs waar er verschillen waren, dat de grote verschillen niet lagen tussen stakeholders maar meer tussen overheid en stakeholders. (Emile Püttmann, Greenchoice)¹⁵

Maar behalve het gevoel van urgentie en de acceptatie van het probleem, is het ook nodig dat partijen verantwoordelijkheid voelen of hebben voor de aanpak ervan. De mate waarin het overlegproces tot zulk probleemeigenaarschap heeft geleid, is minder evident. Hoewel partijen in het overlegproces op zich eigenaarschap over het probleem leken te accepteren – daar het door deelnemers werd geaccepteerd dat zij als collectief iets aan het probleem moesten doen – was het minder duidelijk welke partijen binnen dat collectief van de sectortafel het eigenaarschap op zich namen, en welke partijen met welk stuk van het probleem aan de slag zouden moeten. Ambivalentie over probleemeigenaarschap werd vooral duidelijk toen het overlegproces, en daarmee dus de collectiviteit van het probleemeigenaarschap, eindigde. Annie van de Pas van de Natuur- en Milieufederaties stelt dat het probleemeigenaarschap leek te verdwijnen op het moment dat het overleg klaar was.

Na een borrel was het klaar. (...) Ik dacht toen, van wie is dit proces dan, en van wie is het straks? Dat iets kabinetsbeleid moet worden snap ik best, maar als je dat nergens markeert, dan is de uitvoering heel kwetsbaar. Dat is precies waar we hier bang voor waren. Het is cruciaal dat iedereen het akkoord draagt, van hoog tot laag. Dat is niet gebeurd omdat het uiteindelijk van niemand was. (Annie van de Pas, Natuur- en Milieufederaties)

Donald Pols van Milieudefensie onderschrijft de kwetsbaarheid van het Klimaatakkoord wat betreft de uitvoerbaarheid, wijzende op onduidelijk probleemeigenaarschap onder de verschillende partijen en onderdelen van het beleidsvraagstuk:

De uitkomst is in mijn beleving zo onsamenhangend. Daar kan geen beleidsmaker mee aan de slag. We zijn niet betrokken bij de uitvoer, omdat we het onuitvoerbaar vinden. (...) Al die losse maatregelen, niemand kan dat allemaal uitvoeren. (Donald Pols, Milieudefensie)

Greenpeace zegt hierover op wat kritischer toon dat het meedoen met het overlegproces allesbehalve betekent dat die deelnemers ook daadwerkelijk probleemeigenaarschap accepteren, en dus verantwoordelijkheid op zich nemen voor het nastreven van de gestelde doelen.

¹⁵ Opmerkelijk is dat de geïnterviewde deelnemers aan de Industrietafel het document een 'politiek akkoord' of 'cockpitakkoord' noemen, en zeker geen polderakkoord.

Wat belangrijk was, was om die industrie mee te krijgen. Dat is waarom je die tafels doet, dat is waarom wij polderen in Nederland. Je kunt je wel afvagen in hoeverre het poldermodel past als je best wel vergaande dingen moet doen, en zeker als je geen geld op tafel legt als je een doel hebt wat partijen gaan voelen. Dus de context moet kloppen voor het polderen, want dit is een heel andere context, een heel andere opgave, dan wanneer je werkgevers en werknemers in een ruimte zet. EZK had zich moeten realiseren dat het voor VNO-NCW vrijwel ondenkbaar is om zo'n akkoord niet te ondersteunen. En we hadden er vergif op kunnen innemen dat zij zich zouden gaan verzetten, dat is wat ze moeten doen. (...) De bedrijven krijgen het dus gewoon door de strot geduwd en dus moeten ze wel aan tafel zitten en meedoen. Maar ze blijven lobbyen. Ze blijven nu ook nog tegen die CO₂-heffing lobbyen. Die komt al praktisch uit hun koker en ze blijven hem afzwakken. Alles wat ze hebben afgesproken blijft ondermijnd worden door de industrie zelf. (Faiza Oulahsen, Greenpeace)

Hoewel deze lezing van het proces als enigszins cynisch kan worden gezien¹⁶, geeft het wel aan dat een proces dat zich voor het daadwerkelijke probleemeigenaarschap voornamelijk op deelname van de stakeholders beroept, kwetsbaar is. Zonder zelf stelling in te nemen over de intenties van bedrijven die aan tafelgesprekken hebben deelgenomen, geeft deze kwetsbaarheid aan dat de welwillendheid van partijen om deel te nemen aan de gesprekken aan tafel (de coalition of the willing waar Carolien Gehrels over spreekt), noch de gevoelde urgentie om deel te nemen aan het overleg (voor Manon Janssen een belangrijk signaal van een gedachte-omslag), op zichzelf een garantie is dat er ook actie wordt ondernomen door die partijen. Zeker niet als die actie de partijen zelf (financieel) 'pijn' gaat doen.

Hoewel er geen twijfel over bestaat dat bedrijven (deels) aan het overleg deelnamen om de te nemen maatregelen zo dragelijk en betaalbaar mogelijk te houden voor het henzelf of de sector, moet niet te veel worden gerekend op een omslag in denken van stakeholders over ondernemen ten opzichte van de klimaatdoelen. Remko Ybema van Akzo Nobel is ook helder over het primaire doel van hun deelname aan het overleg:

Het was in eerste instantie belangrijk om ervoor te zorgen dat het beleid helpt om een waardeketen te creëren voor de opties, de verduurzamingsopties, die wij zelf al hadden gepland. In het geval van Akzo is dat groene waterstof. En daarnaast was het belangrijk dat beleid die waardeketen in elk geval niet zou hinderen. CCS is voor ons bijvoorbeeld geen deel van de oplossing, maar we zijn er als organisatie niet tegen. (...) Je zet je wel vooral in wat voor jouw eigen bedrijf logisch is. Want als er té veel op blauwe waterstof wordt ingezet in het beleid, wordt de waardeketen voor groene waterstof toch lastiger.

Het is, nogmaals, niet onze stelling of overtuiging dat urgentie en probleemacceptatie (en dus actiebereidheid) van deelnemende bedrijven slechts voor de Bühne waren en dat de urgentie er vooral in zat de eigen belangen te verdedigen, zonder daarbij te veel te hoeven veranderen. Er zit altijd een balans

¹⁶ Greenpeace krijgt in verschillende interviews omgekeerd het verwijt vooral tegen dingen te zijn geweest, terwijl zij niets kwamen brengen. Op die manier bleef volgens sommigen hun rol vrijblijvend, in plaats van constructief.

tussen onderhandelen en inhoudelijk verder komen en het is moeilijk om die twee uit elkaar te houden. Het punt is echter wel dat zonder borging van afspraken, maar ook zonder een duidelijke verdeling van het probleemeigenaarschap en dus verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem, de brede probleemacceptatie die bestond in het overleg mogelijk slechts waarde heeft gehad tot het einde van dat overlegproces. Wat betreft het voelen van probleemeigenaarschap in het overlegproces en het borgen ervan voor de uitvoer, kunnen we wederom verwijzen naar de *opdracht* ten opzichte van de *opgave*. Waar de opdracht inderdaad is geweest om met partijen te kijken welke verduurzamingsopties in hun waardeketen passen, zijn de complexere en ‘pijnlijke’ issues buiten de scope gelaten. Deze issues, complexe vragen als governance, borging en verdeling van de verantwoordelijkheden, zijn evenwel cruciaal om vanuit de gestelde opdracht tot de uiteindelijke opgave te komen.

6.2 Probleemeigenaarschap in de uitvoer: infrastructuur

Het vraagstuk van probleemeigenaarschap in de uitvoer van de gemaakte afspraken wordt het meest duidelijk in het kader van de aanleg van benodigde infrastructuur. De bespreking van dit beleidsprobleem dient hier niet om de complexiteit van de aanleg van infrastructuur uit te leggen (zie daarvoor bijvoorbeeld [Truijens 2020](#)), maar dient ter illustratie van onduidelijk probleemeigenaarschap in de uitvoer van de aan de sectortafels gemaakte afspraken. In de kern maakt het duidelijk dat, ondanks de brede collectieve acceptatie van het probleem tijdens het overleg, partijen de eerste stappen voor de oplossing niet per se naar zich toe trekken.

In de wederzijdse afhankelijkheid die er geldt tussen de verduurzaming van bedrijven en de aanleg van energie-infrastructuur, stelt Remko Ybema van Akzo Nobel dat industriële bedrijven in principe niet afgerekend zouden moeten worden op hun uitstoot zolang de overheid niet in de infrastructuur voorziet.

De infrastructuur mist dadelijk, terwijl bedrijven wel belast worden met een heffing. Dat zorgt voor een oneerlijkheid dat bepaalde emissies niet vermeden hadden kunnen worden, dat industriële bedrijven niet in staat zijn gesteld om emissies te vermijden door ontbrekende infra. (Remko Ybema, Akzo Nobel)

Eveline Otten (Shell) maakt in datzelfde kader duidelijk dat, hoewel zij hun aandeel in de oplossing willen leveren, ze ook een actieve rol van de overheid verwacht. In haar formulering ligt de bal nu ook bij de overheid, in die zin dat de overheid de voorwaarden moet scheppen voor de industrie om aan de slag te kunnen.

Shell heeft het Klimaatakkoord gesteund, maar we verwachten ook dat de overheid haar deel gaat doen. Om de doelen van 2030 te halen moeten de clusters zo snel mogelijk weten welke infrastructuur er wel of niet gaat komen. Wij willen graag die helderheid. (Eveline Otten, Shell)

Wat voorzitter van het Uitvoeringsoverleg Industrie Carolien Gehrels betreft, is het nu een kwestie van aan de slag gaan op regionaal niveau, waarbij netbeheerders met lokale overheden de projecten voor infrastructuur in gang moeten gaan zetten.

De uitdagingen voor de uitvoering zitten hem in de infrastructuur. De businesscase voor bedrijven wordt anders wanneer er wel of geen infrastructuur is. Infrastructuur is een randvoorwaarde. (...) Mensen van TenneT, provincies en de havens moeten projectteams vormen en aan de slag. Op meta-niveau wordt er meer dan voldoende gepraat, de plannen zijn mooi genoeg. Nu moet men op regionaal niveau aan de slag. We hebben daarbij geen behoefte aan nieuwe overlegstructuren. Uitvoering is nu het belangrijkste. (Carolien Gehrels)

De impasse die bestaat in deze kwestie van infrastructuur wordt hieronder duidelijk gemaakt door Jan van der Lee van TenneT.

Dit alles gaat alleen maar vliegen als iedereen zijn deel doet. Iedereen moet leveren. We moeten dus ook de verwachtingen realistisch houden. (...) Voor de RES'en is een bod aangeleverd voor 50 TWh, terwijl 35 TWh was beoogd. Maar let op, die vergunningen moeten voor 2025 uitgegeven zijn. We moeten weten hoeveel zon en wind er gaat komen, en ze moeten nadenken over waar tussenstations komen. Je hoort nu al zeggen dat die vergunningen niet gaan lukken, omdat de restcapaciteit achter loopt. Maar wij zeggen dan, deze vragen hebben we drie jaar geleden gesteld. Dan raak je elkaar helemaal kwijt. (Jan van der Lee, TenneT)

Deze impasse is overigens niet nieuw, en is noch uniek voor, noch ontstaan door de afspraken in het Klimaatakkoord (zie wederom Truijens 2020). Ons punt hier is dat de problematiek in deze uitvoer, en inderdaad het eigenaarschap in de uitvoer, in elk geval niet verder lijkt te zijn gekomen door het klimaattafeloverleg.

Terugkerend op de vraag over probleemeigenaarschap, kan wederom worden overwogen in hoeverre dit het doel van het klimaattafeloverleg was. De opdracht was om aan de tafels met de stakeholders tot een akkoord te komen – en dat is er zonder meer gekomen. De grote commerciële en industriële partijen zijn mee, en opvallend genoeg hebben juist die grote spelers die veel zouden moeten veranderen hun handtekening onder de afspraken gezet. In die zin is de *opdracht* geslaagd. Maar als we kijken naar de mate waarin dit proces nu, met een blik op de door te voeren veranderingen en na te jagen transitie, duidelijk heeft gemaakt welke partij verantwoordelijk is voor welke stappen, dan is de uitkomst wat beperkt. In die benadering van het succes van het proces, kunnen we stellen dat het beperkte probleemeigenaarschap een tekortkoming is voor het bereiken van de *opgave*.

7 Reflectie op het proces

Nu we de weten hoe de opzet van het klimaattafeloverleg het proces heeft bepaald, de gesprekken heeft ingekaderd en hoe het de uitkomst van het overleg heeft gevormd, bespreken we in dit laatste gedeelte welke verbeterpunten er volgens deelnemers zijn voor de opzet en het verloop van het klimaattafeloverleg. Dit hoofdstuk betreft dus niet onze reflectie op de bevindingen (zie daarvoor de hoofdstukken Conclusie en Aanbevelingen), maar de punten waarop het proces volgens de geïnterviewden anders had gekund (en daarmee mogelijk tot andere uitkomsten had geleid) of waar volgens hen in een hypothetische toekomstige toepassing van een dergelijk overlegproces behoefte aan is. Gebaseerd op de in de interviews geuite kritiek op de opzet en het verloop, ligt in deze sectie de focus met name op verbeterpunten ten aanzien van verwachtingsmanagement en procesregie.

7.1 De opzet van het overlegproces

Allereerst kunnen we een aantal globale bevindingen beschrijven over wat de structuur wél en niet heeft gedaan. Door verduurzamingsopties en specifieke onderwerpen beperkt te houden en de vooraf opgestelde doelen onbetwistbaar te maken, is het mogelijk geweest om tot een akkoord te komen op die onderwerpen. Het ging er immers om de efficiënte oplossingen te vinden mét de bestaande spelers en het primaire doel was dan ook dat er iets van een overeenkomst met bedrijven en industrieën kwam. Daarnaast is zoals eerder beschreven de urgentie en de samenkomst van verschillende partijen bewerkstelligd. Het heeft tegelijkertijd door de beperkte ruimte voor inbreng van bepaalde onderwerpen niet geleid tot een gedragen Klimaatakkoord door de Groene Alliantie.

Wat betreft de structuur en organisatie van het overlegproces horen we in de interviews met de deelnemers twee terugkerende thema's van kritiek: het verwachtingsmanagement vanuit de politiek, waarbij de verwachtingen over het verloop van het proces alsook het gebruik van de uitkomsten beter hadden moeten worden gestuurd, en de procesregie vanuit de ministeries, waarbij het met name gaat over de interactie tussen de tafels en ministeries.

7.2 Verwachtingsmanagement vanuit de politiek

Tijdens het overlegproces bestonden er verschillende verwachtingen over de rol van de politiek en de politieke besluitvorming en de mate waarin deze meer of minder expliciet was, of zou moeten zijn. In principe is het op zichzelf niet problematisch dat er anders wordt gedacht over de rol die de politiek zou moeten hebben in zo'n proces. Dat wordt het echter wel wanneer het de rol betreft die de politiek daadwerkelijk heeft en die voor deelnemende partijen niet duidelijk is, niet duidelijk en eenduidig over die rol wordt gecommuniceerd en de verwachtingen daaromtrent niet worden afgestemd.

Met het kabinet waren er heldere afspraken, maar partijen binnen de coalitie werden ongerust over de consequenties van het ontwerp Klimaatakkoord en begonnen tussentijds te interveniëren. Dat werd door de partijen als zeer storend ervaren. Uiteraard ligt het primaat bij de politiek maar dan wel zoals

het hoort, bij het einde van het proces. Uiteindelijk is er ondanks die zenuwachtige Kamerleden maar weinig aangepast in onze plannen. (Ed Nijpels, voorzitter Klimaatberaad/Voortgangsoverleg)

Het is zichtbaar geworden dat het verwachtingsmanagement vanuit de politiek veel beter had gekund. De verwachtingen die werden geschapen over de wijze waarop politieke sturing werd gegeven, en de functie die de overleggen aan de sectortafels hadden (namelijk advies, en geen mandaat) heeft dan ook bij veel deelnemers het gevoel gegeven buitenspel te zijn gezet. Dit geldt met name in de laatste cruciale fase van het proces, toen de onderhandelingen aan de sectortafels grotendeels waren afgerond en de cockpit op basis van de resultaten het overleg voortzetten.

Ik heb het steeds in mijn hoofd vergeleken met een voetbalwedstrijd. De eerste helft was fantastisch, in de tweede helft wordt het moeilijk en probeer je omhoog te houden wat je had. (...) Je probeert tijdens de wedstrijd nog maar de gelijke score te behouden. Daarna komt ineens een derde helft – dat zag ik onvoldoende aankomen. Je hebt een tafel, maar ook een cockpit. Dingen worden weggestreept en er bijgehaald. (...) Steeds meer goeds werd uit het Klimaatakkoord gehaald. (Annie van de Pas, Natuur- en Milieufederaties)

Dat was wel vervelend want de deelnemende partijen hadden hier dus geen rol meer in, en doordat de politieke discussie in de cockpit plaatsvond, is die discussie er in de Tweede Kamer helemaal niet geweest. (...) Ook wel gek dat je dus van de regering een opdracht krijgt met zo'n klimaattafelproces, een soort mandaat om daar met voorstellen te komen, maar vervolgens heb je dat mandaat dan toch niet want het is niet duidelijk wat er mee gebeurt. Er kan zomaar wat mee gebeuren. (...) De deelnemende partijen hebben vaak op details met elkaar onderhandeld. Als daar dan een onderdeel uit wordt gehaald heeft dat consequenties. Vaak werd er iets uitgehaald en niet iets gelijkwaardigs voor in de plaats teruggebracht. En als dat al werd gedaan, was dat niet altijd even doordacht. (Emile Püttmann, Greenchoice)

Opmerkelijk in dit verband is voorts dat de mate waarin het overnemen van het debat door de politiek als een probleem werd gezien, aanzienlijk verschilt tussen de twee onderzochte sectortafels. Waar deelnemers van de sectortafel Elektriciteit veelal spreken van een polderakkoord, werd in interviews met deelnemers van de sectortafel Industrie gesproken van een 'politiek akkoord' of 'cockpitakkoord'. Het verwijzen naar het proces in deze termen impliceert dat deelnemers aan de sectortafel Industrie sterker het gevoel hebben gehad uiteindelijk door de politiek buitenspel te zijn gezet dan deelnemers van de sectortafel Elektriciteit.

Het is te verantwoorden dat de politiek uiteindelijk de input uit het overlegproces en de onderhandelingen meenam en daar vervolgens zelf een politiek besluit over heeft genomen – de politiek was immers zelf medeopdrachtgever van het proces. Ook Ed Nijpels denkt dat die politieke sturing wel nodig was, maar zegt daarentegen daar in praktijk weinig van te hebben gemerkt, althans geen groot verschil met het Energieakkoord. Dat wijst erop dat het duidelijk maken van die sturing en de rol van de politiek te wensen overliet. Meer duidelijkheid daarover had het proces kunnen vergemakkelijken, zoals gesteld wordt in verschillende interviews.

7.3 Procesregie vanuit de ministeries

Het tweede thema dat in de interviews naar voren kwam met betrekking tot de structuur en organisatie van het overlegproces, is de procesregie van de ministeries. Het lijkt alsof er een sterke regie is genomen door het hele overlegproces duidelijk af te bakenen en de voorzitters heldere opdrachten mee te geven. Zo zegt Manon Janssen, tafelvoorzitter van de Industrie, met de opdracht te inventariseren, beprijzen, en dan te onderhandelen naar de gevraagde doelstelling toe een duidelijke taakstelling te hebben gekregen.

Toch geeft Robert Claasen, voormalig directeur van Chemelot, aan gemist te hebben wie nou de regie op zich zou nemen over het overlegproces. Ook andere deelnemers, vooral bij de sectortafel Industrie, waren niet geheel tevreden over de gang van zaken.

Het ontbrak aan heldere afspraken over het tijdpad, en de ruimte die de tafels krijgen. Wij moesten ineens eind december een plan inleveren en dan werd er gerekend door de planbureaus, en toen weer. Er is langer gerekend dan gepraat. (Gertjan Lankhorst, VEMW)

Het proces was gewoon heel rommelig. De opzet was ergens prima, maar hoe het gefaciliteerd werd door de voorzitter en EZK verdient geen schoonheidsprijs. (Faiza Oulahsen, Greenpeace)

Het ministerie was ook erg aan het zoeken toen we begonnen. Over het proces via de tafels had naar mijn idee iets beter nagedacht kunnen worden. Maar ja, dat is achteraf makkelijk oordelen. (Erik Klooster, VNPI)

Vanuit die ontevredenheid werden er buiten de sectortafel vervolgens allerlei extra structuren en bijzettafels georganiseerd, omdat er allerlei deelbelangen speelden. Dat was eigenlijk niet de bedoeling en niet zo gepland. Volgens Ed Nijpels gebeuren dat soort dingen, 'maar daar moet je niet te ingewikkeld over doen en vooral niet zenuwachtig van worden'. Bovendien is het volgens een aantal deelnemers op een bepaalde manier erg nuttig gebleken, omdat dit de gelegenheid bood om onderwerpen die hun weg naar de sectortafels niet goed vonden toch te bespreken.

De structuur van de klimaattafels was niet ons idee. Er werd op deze manier niet direct met de grote industrie gepraat, maar over de grote industrie. Uiteindelijk is de basisindustrie een van de grootste uitstoters van CO₂. We waren zeer bereid een grote bijdrage aan de oplossing te bieden. Buiten de klimaattafels om gingen we hierover overleggen, natuurlijk wisten de andere tafels hiervan. Maar de grote concerns willen graag direct praten met betrokkenen. Het was een eigen informele gespreksgroep, we konden onder elkaar praten en zelf mensen uitnodigen. Maar het was niet zo dat daar de gemeentes, vakbonden, milieuorganisaties bij zaten. Het was alleen de groep van de grote uitstoters, die zich sterk betrokken en medeverantwoordelijk voelen voor het CO₂-uitstoot vraagstuk. Uiteraard werden de resultaten van dit overleg ingebracht bij de klimaattafels. (Bernard Wientjes, VNCI)

Volgens Eveline Otten van Shell was het juist de kracht van het proces dat het niet heel strikt was vormgegeven. Maar waar bepaalde deelnemers dus goed bleken te gedijen bij een chaotische structuur, was dit voor sommige partijen, zoals een aantal ngo's, een probleem. Het leidde er namelijk onder andere toe dat vertegenwoordigers van deze partijen naar eigen zeggen telkens achter de feiten aan liepen.

Het directe gevolg van een niet strak georganiseerd proces, is bovendien dat de personen die in dat proces een sturende rol krijgen zélf bepalend zijn voor het verloop. Dit betekent, met andere woorden, dat veel van het verloop en dus ook de verschillen tussen de sectortafels, afhangt van de persoon die als voorzitter was aangewezen. Volgens meerdere geïnterviewden is de rol van de tafelvoorzitter inderdaad erg bepalend geweest voor hoe een tafel is georganiseerd en hoe het proces aan iedere tafel is verlopen. Want behalve hun eigen invulling, was er geen duidelijke structuur van het proces waar die voorzitters op terug konden vallen. Dat maakt het proces dus enigszins kwetsbaar, en mogelijk 'rommelig' en 'chaotisch'. Vervolgens was de opgave van de individuele tafels bepalend voor de tevredenheid van de deelnemers. Die opgave lijkt voor de Elektriciteitstafel redelijk makkelijk in te vullen geweest en was dus wellicht betrekkelijk haalbaar, waar dat voor de Industrietafel mogelijk veel minder het geval was. Zo is de algemene opvatting van Emile Püttmann (Greenchoice) dat de Elektriciteitstafel 'minder spannend was dan de andere tafels, met minder tegenstellingen en minder discussie'. Ook Annie van de Pas (Natuur- en Milieufederaties) zegt dat de situatie aan de Elektriciteitstafel niet erg ingewikkeld was:

Wij hebben het goed aan tafel gehad, met een transparante voorzitter, notulen en onderhandeling. En niet zo'n moeilijke tafel. (Annie van de Pas, Natuur- en Milieufederaties)

Het overkoepelende Klimaatberaad had als coördinerend overlegorgaan voornamelijk als doel om de besproken onderwerpen aan de verschillende sectortafels met elkaar te integreren, om tot één samenhangend Klimaatakkoord te komen. Toch bleek ook het proces bij het overkoepelende Klimaatberaad niet altijd even duidelijk te zijn uitgelijnd. Daardoor ontstond er onduidelijkheid over de onderwerpen die konden en zouden worden besproken. Ook leidde het ertoe dat deelnemers zich genoodzaakt voelden om hun standpunten elders uit te dragen. Parallel aan het overlegproces liep daardoor nog een politiek proces van lobby die door vele partijen werd aangegrepen om de eigen standpunten extra nadrukkelijk in te brengen. Uit de volgende uitspraken van Maarten Labots (Jonge Klimaatbeweging) en Kitty Jong (FNV) blijkt dat ook de structuur van het overlegproces aan de tafel van het Klimaatberaad voor ontevredenheid zorgde:

Dat was niet functioneel. Daar hadden duidelijke richtlijnen, kaders, meer visie en minder korte termijn denken [enorm geholpen], net als het creëren van een gelijkwaardig speelveld voor alle partijen en het frequenter ontmoeten om diepgaander te praten. Dan kun je de vergaderingen ook meer thematisch instellen, dat je vooraf weet waar het over gaat. (Maarten Labots, Jonge Klimaatbeweging)

Aan het Klimaatberaad (...) kwam ik met mijn agenda, want arbeidsmarkt is essentieel voor de risico's van draagvlak. Maar dat wilde men niet horen. (...)

Uiteindelijk hebben we met de SER zo veel mogelijk van het SER-advies over hetzelfde onderwerp in het klimaatakkoord gekregen. En persconferenties gehouden om het hier over te hebben, dat dit wat ons betreft niet goed genoeg was. De kosten voor de minima, daar is geen passage over. (...) Toen kreeg ik een belletje dat ze die passage in de Kamerbrief zouden zetten. (...) Een hele belangrijke is wie de regie heeft. Behalve SZW heeft niemand affiniteit met de arbeidsmarkt. Maar die hebben niet de regie. Het is een hinderlijke complicerende factor. (Kitty Jong, FNV)

Ondanks de integrerende functie van het Klimaatberaad, waren de gesprekken daar volgens Kelsey Jansen (Jonge Klimaatbeweging) vooral updates over wat er aan de sectortafels was behandeld. Breed gedeelde kritiek was dan ook dat de samenwerking en kruisbestuiving tussen de sectortafels miniem was. 'Hier had je Ed Nijpels voor, maar dit was lastig,' aldus Bernard Wientjes (VNCI). Onder andere door de beperkte regie rondom het Klimaatberaad, ging die integratie van de sectoren moeizaam.

Het Klimaatberaad zelf had weinig doel en structuur. (...) Oorspronkelijk was het idee dat het ging over draagvlak, maatschappelijke onderwerpen en verbinding tussen de sectoren. Maar na iedere bijeenkomst was er niet een duidelijke volgende stap in het proces of waren er concrete afspraken of opdrachten voor de volgende keer. Het hing er meer naast dan boven. (Maarten Labots, Jonge Klimaatbeweging)

Er was een duidelijke regie, of overkoepelende visie nodig en de communicatie tussen de tafels moest beter (Hans Timmers, NWEA).

Met name de integratie tussen de sectortafels Elektriciteit en Industrie bleek moeilijk, ondanks dat er sprake was van gedeelde onderwerpen en wederzijdse afhankelijkheden, zoals de aanleg van infrastructuur ten behoeve van elektrificatie en waterstof. Zo ziet Hans Schoenmakers van Uniper, dat zelf geen deelnemende partij was aan tafel, achteraf een mismatch tussen Elektriciteit en Industrie. Ook Eveline Otten (Shell) vond dat de aansluiting tussen die twee tafels nauwelijks aanwezig was:

Ten tijde van het Klimaatakkoord waren de tafels Elektriciteit en Industrie twee hemisferen. (...) Ik denk dat je een beter akkoord had gehad als je meerdere tafels meer had geïntegreerd en er meer naar systeemtransitie was gekeken. (Eveline Otten, Shell)

Wat waarschijnlijk nog het meest tot een moeizame verbinding tussen de sectoren heeft geleid, is de constatering dat de huidige bestuursstructuur het ingewikkeld maakt om over ministeries heen te kijken en daarmee aanverwante sectoren integraal te benaderen. Momenteel zijn veel van de onderwerpen die raken aan klimaat, zoals stikstof, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), bodem en water allemaal versnipperd over de verschillende ministeries, aldus Maarten Labots (Jonge Klimaatbeweging).

Wij vinden het moeilijk om over ministeries heen te kijken. Het is een te groot onderwerp om dit niet te doen. We zijn gestart met het inhoudelijke en technische verhaal, maar het is niet alleen een inhoudelijk en technisch

verhaal. Het gaat natuurlijk ook over maatschappelijke betrokkenheid. (Robert Claasen, voormalig directeur Chemelot)

De ministeries werken in "silo's". En de arbeidsmarkt is toebedeeld aan SZW. Maar daar worden niet de beslissingen over de transitie genomen. Die liggen bij EZK. Onze relatie is vooral met SZW. We zullen in vervolg blijkbaar veel meer op EZK moeten inzetten. (Kitty Jong, FNV)

Deze versnippering van aan elkaar gerelateerde onderwerpen vraagt om extra aandacht tijdens de uitvoer van de gemaakte afspraken uit het Klimaatakkoord. Daarbij zijn een centrale coördinatie en de integratie bij ministeries de kernbegrippen. Ook werden er tijdens de interviews al een aantal suggesties gedaan voor hoe dat eruit zou kunnen zien:

Wat wij vragen aan het kabinet, is dat er een verantwoordelijke minister komt voor de energietransitie. Nu is dat heel erg versplinterd over verschillende ministeries. (...) Het antwoord is misschien niet alles onder één ministerie, maar meer centrale coördinatie zou goed zijn. In ieder geval één eindverantwoordelijke. (Eveline Otten, Shell)

Klimaat is alles overstijgend, dus het liefst een integratie bij alle ministeries. Dat overall een interne toetsing op klimaat of duurzaamheid is. Overall een directie die zich bezighoudt met klimaat. Dat vraagt om een hele andere bestuursstructuur. (Kelsey Jansen, Jonge Klimaatbeweging)

7.4 Besturen middels akkoorden

Meer overkoepelend maakt deze analyse van het Klimaatakkoord duidelijk welke waarde een aldus opgezet overleg- en besluitvormingsproces kan hebben voor het bereiken van overeenstemming in grote, complexe beleidsproblemen. Tegelijkertijd laat het ook zien welke beperkingen deze opzet heeft. Als het primaire doel is om in elk geval de grote gevestigde (markt-)spelers mee te krijgen in een akkoord, dan zullen de gemaakte afspraken niet snel fundamenteler, 'pijnlijker' of complexer zijn dan in het Klimaatakkoord het geval is. Als de insteek dus is om de energietransitie vanuit de huidige gevestigde industriële orde aan te vliegen, dan zijn brede akkoorden geschikte middelen voor besturen. Wanneer daarentegen verondersteld wordt dat de transitie (of een andere beleidsopgave) fundamentele verandering behoeft – bijvoorbeeld in die zin dat bepaalde sectoren krimpen of zelfs ophouden te bestaan en nieuwe sectoren opkomen – dan is een overlegproces 'door en voor' de huidige spelers, zoals we hebben gezien in de casus van het Klimaatakkoord, een minder geschikte opzet.

Belangrijk daarbij is op te merken dat verschillende betrokkenen ook inderdaad verschillend over het uiteindelijke doel van het Klimaatakkoord dachten: voor sommigen werkte deze opzet goed omdat zij veronderstelden dat de klimaatdoelen met aanpassingen aan de huidige situatie bereikt kunnen worden. Anderen veronderstelden juist dat het een fundamenteler verandering vergt, en vonden deze polderopzet van het Klimaatakkoord dientengevolge ongeschikt. Als de inkadering van het overleg dus zodanig is dat het gesprek gaat om de concrete stappen die door huidige marktspelers genomen kunnen of moeten worden, dan werkt polderen

wellicht goed. Maar als het issue klimaat in de volle breedte besproken dient te worden dan is een andere aanpak wellicht beter.

8 Conclusie: de vraag stellen is haar (laten) beantwoorden

Wie schreef het Klimaatakkoord? Welke belangen zijn vertegenwoordigd aan de klimaattafels en welke van die belangen hebben de basis gevormd voor het uiteindelijke Akkoord? In dit onderzoek hebben we gekeken naar de manier waarop de structuur van het overlegproces het verloop ervan heeft bepaald. Hierbij hebben we onderzocht hoe de verhoudingen en dynamieken tussen de deelnemende stakeholders en tussen de stakeholders en overheidsactoren eruit zagen, in hoeverre die voortvloeiden uit de vooraf meegegeven opzet van het proces en in welke mate die de uitkomst van het overleg hebben bepaald.

Op basis van 34 semigestructureerde interviews met deelnemende stakeholders, publieke actoren, en stakeholders die niet aan de sectortafels hebben gezeten, hebben we onderzocht hoe het overlegproces aan die tafels eruit heeft gezien. We hebben vanuit de opzet van het overleg gekeken naar de selectie van deelnemende stakeholders, en vervolgens vanuit de officieel geformuleerde opdracht en het doel van het overleg gekeken naar het verloop en de uitkomsten aan de sectortafels Industrie en Elektriciteit.

Hieronder vatten we eerst de hoofdbevindingen samen, gevolgd door een aantal aanbevelingen voor een hypothetische toekomstige iteratie van een dergelijk overleg en voor de implementatie van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Deze aanbevelingen vormen tegelijkertijd suggesties voor vervolgonderzoek.

Opdracht of opgave

De opdracht van het klimaattafeloverleg was om met de huidige marktspelers te kijken naar mogelijke verduurzamingsopties om op een kosteneffectieve manier tot de reductieopgave van 49% CO₂-emissiereductie in 2030 te komen, zonder daarbij de concurrentiekracht van Nederlandse bedrijven te ondermijnen. Hierbij moesten niet alleen opties worden besproken waarmee op korte termijn 'direct meters te maken' waren, maar moest ook gekeken worden naar pilots en demonstratie voor opschaling en naar onderzoek en innovatie. Uit dit doel volgde als selectiecriteria dat deelnemers aan de sectortafels partijen vertegenwoordigden die zelf concreet en significant konden bijdragen aan de reductie, kennis van de sector hadden, en een mandaat van de achterban hadden waarmee onder andere draagvlak kon worden gegenereerd.

Uit de interviews blijkt dat deelnemers verschillende uitgangspunten hanteren in hun analyse van het klimaattafoverleg en het Klimaatakkoord als uitkomst. Enerzijds wordt de specifiek geformuleerde *opdracht* als kader gehanteerd, waarbij sec wordt gekeken of de selectiecriteria zijn gevolgd, niet van de vooraf afgebakende thematiek is afgeweken in discussies, en of aan de opdracht om de kosteneffectieve opties te bespreken, is voldaan. Anderzijds wordt de 49% CO₂ reductie en mitigatie van klimaatproblematiek als de *opgave* gehanteerd als analysekader, waarbij wordt gekeken of het Klimaatakkoord in toereikende mate kan en zal leiden tot het behalen van die gestelde doelen. In de analyse van de bevindingen hebben we dit onderscheid structureel gevolgd.

Draagvlak

Binnen de geformuleerde opdracht bestond onduidelijkheid over welk draagvlak met deelname aan tafels bereikt moest worden: draagvlak onder de eigen achterban, of maatschappelijk draagvlak. Genereren van maatschappelijk draagvlak was geen onderdeel van de *opdracht* van de sectortafels, maar door sommige actoren werd wel beargumenteerd dat dit nodig was om goede plannen en afspraken te maken, en uiteindelijk aan de *opgave* te voldoen.

Rol ngo's

De reden om ngo's te betrekken in het klimaattafeloverleg was voor sommige deelnemers onduidelijk, wat deels voortkwam uit de discussie over draagvlak. Kijkend naar de opdracht voor de sectortafels en de selectiecriteria voor deelnemende partijen kunnen ngo's zelf geen bijdrage leveren aan de reductieopgave, en ook genereren ze geen draagvlak in een sector. Voor breed maatschappelijk draagvlak was hun mandaat anderzijds te beperkt: ngo's representeren niet de hele maatschappij. Argumenten over de noodzaak voor het betrekken van ngo's voor de *opgave* werden niet door alle deelnemers omarmd.

Representatie aan tafel

Er was een gebrek aan een gelijk speelveld tussen partijen aan de sectortafels. Grote verschillen in resources zorgden ervoor dat kleinere partijen minder mensen naar het overleg konden sturen dan grotere partijen, waardoor kleinere partijen niet aan alle substructuren konden deelnemen. Doordat bepaalde thema's – zoals arbeidsmarkt en lastenverdeling – niet geagendeerd konden worden, voelden partijen die juist dit belang behartigden zich niet serieus genomen aan tafel. Bovendien werd de onderhandelingspositie van ngo's ernstig beperkt doordat hun handtekening onder het Klimaatakkoord vrijblijvend was: ook zonder hun instemming konden industrie en politiek tot een akkoord komen. (Vertegenwoordigers van) de grote marktpartijen hadden zodoende de overhand in de discussies en te bespreken thema's – wat past binnen de *opdracht* van het overleg – ten koste van milieuorganisaties, kleinere marktpartijen, en de vakbonden.

Discussiepunten en thema's

Verduurzamingsopties en thema's die aan de sectortafels besproken werden, volgden het vooraf meegegeven kader van het overleg. Er was geen ruimte om aanverwante thema's als lastenverdeling en consequenties voor de arbeidsmarkt te adresseren aan de sectortafels. Qua verduurzamingsopties is er veruit het meest gekeken naar 'maatregelen en technologieën die al op korte termijn tot kostenefficiënte broeikasgasreductie leiden'. De andere twee uitgangspunten van de beoogde maatregelen en afspraken in het Klimaatakkoord ('opschaling van veelbelovende maatregelen en technologieën die echter nu nog relatief hoge kosten kennen' en 'onderzoek, ontwikkeling en innovatie op mogelijke oplossingsrichtingen naar 2050') hebben significant minder aandacht gekregen, en zijn volgens sommige geïnterviewden zelfs helemaal buiten beschouwing gelaten.

Probleemacceptatie en urgentie

De opzet van het klimaattafeloverleg en de betrokkenheid van een brede vertegenwoordiging van actoren heeft de urgentie van het onderwerp vergroot, en heeft tot duidelijke probleemacceptatie onder de betrokken stakeholders geleid.

Veel van de geïnterviewden stelden dat dit hét grote succes van het Klimaatakkoord is geweest.

Procesregie

Een heldere procesregie met daarin duidelijkheid over het te verwachten tijdsplan van het overleg, een duidelijke rol voor het overkoepelend coördinerend Klimaatberaad, maar ook coördinatie tussen de verschillende sectortafels ontbrak. Hoewel flexibiliteit voor onvoorzien initiatief, zoals de 'bijzettafels', door sommigen als sterk punt werd gezien, dreigde het proces door gebrek aan regie ad hoc en soms chaotisch te worden. De rol van het Klimaatberaad had coördinerend en integrerend moeten zijn, maar door onduidelijkheid bij de sectortafels over die rol en de verhoudingen tussen het Klimaatberaad en de sectortafels werd dit een extra plek waar inhoudelijk werd gediscussieerd. De coördinatie en communicatie tussen tafels was ook beperkt, waardoor wederzijdse afhankelijkheden tussen sectoren (zoals die tussen Industrie en Elektriciteit) onvoldoende zijn behandeld.

Probleemeigenaarschap in uitvoering

Met als primair doel om met de betrokkenen tot een overeenkomst te komen, zijn complexe en gevoelige issues buiten beschouwing gelaten. Het doel om tot een akkoord te komen is op die manier bereikt. Maar doordat complexe issues als governance en borging buiten beschouwing zijn gelaten, zijn problemen met wederzijdse afhankelijkheden en onzekerheden niet opgelost. De aan de sectortafels gemaakte afspraken bieden weinig duidelijkheid en structuur voor de uitvoer. Als gevolg hiervan wijzen partijen in de uitvoering vooral naar elkaar om de eerste stappen te nemen.

9 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen kunnen ten slotte enkele aanbevelingen worden gedaan voor een hypothetische toekomstige iteratie van dit overleg, en voor de implementatie van de afspraken die middels het klimaattafeloverleg tot stand zijn gekomen.

Procesregie

De procesregie die gedurende het klimaattafeloverleg onvoldoende plaatsvond, kan in een volgend overleg beter worden gevoerd. Dit behelst een duidelijk tijdspad, duidelijke functies van de verschillende typen overlegtafels en overlegstructuren, en de communicatie tussen verschillende sectortafels waar nodig. Betere procesregie betekent niet dat er geen ruimte kan zijn voor ad hoc initiatief en aanpassing: het kan bijvoorbeeld nuttig zijn om 'bijzettafels' gaandeweg aan de overlegstructuur toe te voegen. Maar ook daarover zou het ministerie de regie moeten houden, om zo te waarborgen dat ook daar de juiste partijen deelnemen, en om het overzicht te behouden van welke beslissingen waar worden gemaakt.

Verwachtingsmanagement

In een volgende iteratie van het overleg kunnen vanuit het ministerie de verwachtingen over de functie van het overleg aan de sectortafels ten opzichte van politieke besluitvorming beter geschapen worden. Voor veel deelnemers kwam het als onaangename verrassing dat de politiek uiteindelijk nog met de uitkomsten van de sectortafels 'aan de haal ging'. Hoewel dit formeel de insteek van het klimaatoverleg was (de sectortafels gaven slechts input voor de politieke besluitvorming) hebben veel deelnemers het gevoel gekregen tegen het einde van het proces buitenspel te zijn gezet. Ook kan helder verwachtingsmanagement over de rol van het overleg ten opzichte van de politiek 'vervelende tussentijdse interventies' in een volgend overleg helpen voorkomen.

Governance en borging

Het is te begrijpen dat governance en borging geen onderwerpen aan tafel zijn geweest, omdat het gegeven het tijdspad en de omvang van het overleg niet had gepast deze complexe vraagstukken ook nog te behandelen. Dat betekent echter niet dat er niets over die governance en borging gezegd kan worden. Onderdeel van de inkadering kan zijn dat duidelijk wordt gemaakt welke (juridische) waarde de gemaakte afspraken hebben voor publieke en private actoren, op welke manier de afspraken uitgevoerd worden en welke borging er geldt voor het nakomen van de afspraken. Dat kan onderdeel zijn van de vooraf meegegeven inkadering van een volgend overleg, waarmee onduidelijkheid achteraf over het geheel voorkomen kan worden.

Gelijk speelveld

Een kernachtige vraag omtrent het gelijke speelveld betreft de rol die men aan verschillende (typen) stakeholders *wil* geven. De onderhandelingspositie van ngo's en de vakbond was zwak, niet alleen omdat ze weinig te 'bieden' hadden, maar ook omdat hun handtekening uiteindelijk niet vereist was voor het bereiken van een akkoord (dit in tegenstelling tot het Energieakkoord waar de handtekening van alle deelnemers wél vereist was; zie bijvoorbeeld [groene.nl](https://www.groene.nl)). Als gevolg van de opzet, had (dreigen met) niet ondertekenen van het Klimaatakkoord *de facto* weinig

impact: ook zonder instemming van ngo's kon er tussen politiek en industrie een akkoord worden gesloten. Met een dusdanig zwakke onderhandelingspositie konden de standpunten van kleinere partijen makkelijk genegeerd worden. Als de opdracht van het klimaattafeloverleg vanuit EZK zo geformuleerd was dat een handtekening van ngo's noodzakelijk was, hadden zij veel meer invloed gehad, ook met weinig middelen. De zwakke onderhandelingspositie is, met andere woorden, een (politieke) keuze, die bekrachtigd kan worden met de opzet van het proces.

De aanbeveling hieromtrent is dat voor een volgend overleg goed van tevoren bedacht moet worden met welk doel verschillende partijen – in dit geval ngo's – worden uitgenodigd. Als het zoals in het Klimaatakkoord vooral de bedoeling is een overeenkomst te sluiten tussen relevante marktspelers en de overheid, waarbij een stevige positie voor ngo's niet gewenst is, dan kunnen die partijen misschien beter niet worden uitgenodigd. Dan leidt het slechts tot verwarring onder de deelnemers, en frustratie onder de ngo's. Als het doel daarentegen is om een echt breed maatschappelijk akkoord te bereiken over het klimaat, dan is een gelijk speelveld tussen verschillende deelnemende partijen wel van belang. Een stevigere positie voor ngo's en kleinere partijen kan in dat geval bereikt worden door van alle partijen een handtekening onder het akkoord te verlangen, en door goede (financiële) ondersteuning voor minder vermogende partijen om aan het overlegproces deel te nemen.

Implementatie

Omdat het Klimaatakkoord slechts de grote lijnen en afspraken voor te voeren klimaatbeleid vormt, zal nog veel afhankelijk zijn van de manier waarop afspraken concreet worden geïmplementeerd. Voor zaken die aan de klimaattafels niet zijn besproken, zal in de implementatie dus wel ruimte gemaakt moeten worden. Daar burgers als zodanig niet vertegenwoordigd waren aan de sectortafels, is het zinvol na te denken over de rol die burgers kunnen of moeten spelen in de uitvoering en implementatie van de afspraken. Burgerfora kunnen bijvoorbeeld, naast hun rol in het vormen van klimaatbeleid, zoals aanbevolen door de [Commissie Brenninkmeijer](#), ook een rol spelen in de (lokale) uitvoering van nationaal beleid. Ook daarbij gelden de aanbevelingen over duidelijke procesregie en verwachtingsmanagement over de rol van dergelijke burgerfora in het ontwikkelen en uitvoeren van klimaatbeleid.

Daarnaast zal er in de uitvoering ook plek moeten zijn voor complexe en tijdens het klimaattafeloverleg onderbelichte thema's als lastenverdeling en de consequenties voor de arbeidsmarkt, maar ook issue die aan andere tafels van belang waren, zoals ruimtelijke inpassing en biodiversiteit. Stakeholders hebben ook aan de uitvoeringstafels een prominente positie om mee te praten en beslissen over hoe de afspraken concreet geïmplementeerd worden. Daarbij moet expliciet rekening worden gehouden met dezelfde structurele verschillen tussen typen belangen en hun vertegenwoordigers. Belemmeringen voor echte deelname aan gesprekken en onderhandelingen, zoals gebrek aan toegang tot de benodigde (technische) data, verschil in resources voor actieve en volledige deelname, maar ook een scope die bepaalde thema's en belangen uitsluit, kunnen ook in de uitvoering voorkomen. Het simpelweg uitnodigen van verschillende partijen die een belang hebben, leidt, in weerwil van goede bedoelingen, niet zomaar tot een gelijk speelveld om alle belangen te overwegen. Er is voorts geen reden om aan te nemen dat de verschillen in representatie aan de sectortafels niet zullen gelden aan de

uitvoeringstafels – temeer omdat de gesprekken aan de uitvoeringstafels nog meer van gedetailleerde technische aard zullen zijn, waarbij industriële partijen dominant zijn (cf. Truijens en Hanegraaff 2023).

Vervolgonderzoek kan zich richten op de ruimte die er in de uitvoering is voor aan de klimaattafels onderbelichte thema's. Als vervolg op de hier onderzochte sectortafels, zou bijvoorbeeld kunnen worden onderzocht hoe het verdelingsvraagstuk en het thema arbeidsmarkt in de uitvoering worden geadresseerd. Vanuit FNV en Milieudefensie is in 2021 een [Commissie Eerlijke Transitie](#) geïnitieerd. Met het opzetten van een dergelijke commissie wordt beoogd thema's die aan de sectortafels buiten beschouwing zijn gelaten, toch centraal te overwegen in de besluitvorming over de energietransitie en te nemen maatregelen. Hoe een dergelijke commissie eruit zou kunnen zien, welk 'model' voor rechtvaardige lastenverdeling daarbij gehanteerd kan worden, en welke positie (de adviezen van) de commissie in beleidsontwikkeling zou kunnen krijgen, zijn relevante vragen om te adresseren.

Ten slotte is het relevant om met het oog op de implementatie van de afspraken in het Klimaatakkoord te onderzoeken hoe de verhoudingen tussen verschillende typen stakeholders eruit zien aan de uitvoeringstafels, en wat deze verhoudingen betekenen voor de concrete maatregelen die er worden genomen. Daar de implementatie een lang proces is, en anders dan het klimaattafeloverleg nog (lang) niet ten einde is, zouden resultaten van een dergelijke analyse direct kunnen worden gebruikt voor het nader vormgeven van de overleg- en uitvoerstructuren waar nodig.

Referenties

- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kimmel, J. (2016). Assessing the democratic quality of new modes of EU governance: The industrial emissions directive as a test case. *European Political Science*, 17(2), 240-257. doi:10.1057/s41304-016-0087-2.
- Notten, K., Koers, A., & Zuur, M. (2018). *Meedenken om mee te doen: Burgers aan het woord over het Klimaatakkoord*. Den Haag: NPBO & Klimaatavontuur.
- Rutte, M., Van Haersma Buma, S., Pechtold, A., & Segers, G-J. (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017*. Regeerakkoord voor de periode 2017 - 2021. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- Truijens, D.G. (2020). *Institutionele innovatie voor de regionale energietransitie: van laveren naar navigeren*. Amsterdam: TNO.
- Truijens, D.G., & Hanegraaff, M.C. (2023). 'It Ain't Over 'Till It's Over. Interest-Group Influence in Policy Implementation', *Political Studies Review* (aanstaand).
- Van Tilburg, X., Lamboo, S., Luijten, J., Minderhout, S., Emmrich, J., & Röser, F. (2019). *Sector decarbonisation pathways from different angles: Technology, modelling, politics*. NDC Update Report.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Weterings, A., Ivanova, O., Diodato, D., Lankhuizen, M., Thissen, M., Schure, K., & Koelemeijer, R. (2018). *Effecten van de energietransitie op de regionale arbeidsmarkt – een quickscan*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op <https://www.pbl.nl/publicaties/effecten-van-de-energietransitie-op-de-regionale-arbeidsmarkt-eeen-quickscan>.
- Wiebes, E. D., (2020, 20 maart). Beantwoording verdere vragen over de verslagen van de vergaderingen van de klimaattafels en het Klimaatberaad (Kamerstuk 34902 N). Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/beantwoording-verdere-kamervragen-over-de-verslagen-van-de-klimaattafels-en-het-klimaatberaad>.
- Wiebes, E. D., (2020, 8 december). Beantwoording vragen over de verslagen van de vergaderingen van de klimaattafels en het Klimaatberaad (Kamerstuk 34902 P). Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/08/beantwoording-vragen-over-de-verslagen-van-de-klimaattafels-en-het-klimaatberaad>.

oording-kamervragen-over-de-verslagen-van-de-vergaderingen-van-de-klimaattafels-en-het-klimaatberaad.

Van 't Wout, B. (2021, 21 maart). Aanbieding adviesrapport Commissie Brenninkmeijer. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/03/21/kamerbrief-aanbieding-adviesrapport-commissie-brenninkmeijer>.

Websites

<https://www.fnv.nl/getmedia/811f763c-55b9-4011-b01d-fd26195e2da9/20-075-Brief-Cie-Eerlijke-Transitie.pdf> (laatste geraadpleegd 16-12-2021)

<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/hoe-het-klimaatakkoord-tot-standkwam/sectortafels> (laatst geraadpleegd op 16-12-2021)

<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/documenten/publicaties/2018/05/17/deelnemers-sectortafels-taakgroepen-werkgroepen> (laatst geraadpleegd op 07-12-2021)

<https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2018/03/20/samenstelling-sectortafels-klimaatakkoord-bekend> (laatst geraadpleegd op 29-11-2021)

<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/07/02/verslagen-industrie/Verslagen+Industrie.pdf> (laatst geraadpleegd 05-06-2021)

<https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/22175dc6-ca31-4791-a996-048e23f10413/overheid-maakt-fouten-bij-het-klimaatakkoord-burgers-te-laat-betrokken> (laatst geraadpleegd 16-12-2021)

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid/ontstaan-klimaatbeleid> (laatst geraadpleegd 16-12-2021)

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob> (laatst geraadpleegd 17-11-2021)

A Overzicht geïnterviewde organisaties

Organisatie	Afkorting	Naam
Verkennde interviews		
Jonge Klimaatbeweging	JKB	Alex Panhuizen
Planbureau voor de Leefomgeving	PBL	Koen Schoots
Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek	TNO	Casper Tigchelaar
Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek	TNO	Ton van Dril
Universiteit van Amsterdam	UvA	John Grin
Actoren aan sectortafels en Klimaatberaad		
Akzo Nobel		Remko Ybema
Chemelot		Robert Claasen
Energie Samen		Siward Zomer
FedEC		Rene de Schutter
Federatie Nederlandse Vakbeweging	FNV	Kitty Jong
Greenchoice		Emile Püttmann
Greenpeace		Faiza Oulahsen
Interprovinciaal Overleg	IPO	Imre Perenboom
Jonge Klimaatbeweging	JKB	Maarten Labots en Kelsey Jansen
Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken	VNP	Gerrit Jan Koopman
Milieudefensie		Donald Pols
MVO Nederland		Michel Schuurman
Natuur & Milieu		Michèlle Prins
Natuur- en Milieufederaties	NMF	Annie van de Pas
Nederlandse Vereniging Duurzame Energie	NVDE	Marc Londo
Nederlandse WindEnergie Associatie	NWEA	Hans Timmers
Nederwind		Kees Pieters
Shell		Eveline Otten
TenneT		Jan van der Lee
Uniper		Hans Schoenmakers
Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie	VNPI	Erik Klooster
Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie	VNCI	Bernard Wientjes
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	VNG	Berend de Vries
Vereniging voor Energie, Milieu en Water	VEMW	Gertjan Lankhorst
Overheid, planbureau en overkoepelend		
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	EZK	Ayolt de Groot en Dominique Crijns
Planbureau voor de Leefomgeving	PBL	Paul Koutstaal
Voorzitter Klimaatberaad/Voortgangsoverleg		Ed Nijpels
Voorzitter sectortafel Industrie		Manon Janssen
Voorzitter Uitvoeringsoverleg Industrie		Carolien Gehrels

B Interviewprotocol

Introductie project door interviewer

In dit interne kennisproject van TNO (intern bekostigd) analyseren we het proces van overleg aan de klimaattafels dat uiteindelijk tot het Klimaatakkoord heeft geleid. Het doel van het project is om op basis van een beter begrip van het klimaattafelproces gericht ondersteuning te bieden aan beleidsmakers en stakeholders over hoe de vastgestelde doelen voor 2030 en daarna bereikt kunnen worden.

Daartoe willen wij u graag wat vragen stellen over de aan de sectortafel besproken onderwerpen, uw visie op de uitkomst van het overlegproces, en een blik op de uitvoer van het Klimaatakkoord in de (nabije) toekomst.

1. Introductievragen

- 1.1 In welke hoedanigheid bent u namens uw organisatie betrokken geweest bij het overlegproces aan de klimaattafels?
- 1.2 Hoe is uw organisatie betrokken geraakt bij de sectortafel [Industrie / Elektriciteit?]

2. Issues en discussie aan tafel

- 2.1 Wat waren voor uw organisatie de belangrijkste discussiepunten aan de sectortafel [Industrie / Elektriciteit?]
- 2.2 Wat was daarin het standpunt van uw organisatie?
Hoe kwam uw organisatie tot dat standpunt?
Hoe heeft u dat standpunt aan de klimaattafel verdedigd?
- 2.3 Door welke andere organisaties werden uw standpunten gedeeld aan de klimaattafel?
Was dat van tevoren bekend? Had u met die organisaties een soort (onofficiële) samenwerking in het klimaattafelproces?
- 2.4 Welke organisaties aan de sectortafel hadden op die issues duidelijk tegengestelde voorkeuren?
- 2.5 Wat voor soort discussie was er over die issues – technische haalbaarheid, economische impact, ecologische impact, maatschappelijk..?
Kwam die discussie ook (deels) voort uit onzekerheid over de impact en haalbaarheid van die opties?
In hoeverre zorgden berekeningen van PBL voor zekerheid in die issues?
- 2.6 Heeft u uw standpunt goed kunnen uitdragen aan de sectortafels?
Heeft u ook deelgenomen aan de technische werkgroep tafels? [Waarom niet?]
Hoe verliep de communicatie tussen de verschillende tafels?
- 2.7 Welke organisaties hebben niet aan de sectortafels deelgenomen die wel hadden kunnen of zelfs moeten deelnemen?
Waarom?
En geldt dat ook voor aanwezigheid aan de werkgroep tafels?

3. Uitkomst

- 3.1 Bent u tevreden met de uitkomst van de sectortafel?
- 3.2 Waar had u of uw organisatie op gehoopt?
Wat betreft specifiek op de issues die voor uw organisatie van belang waren?
Zijn de afspraken wat u betreft concreet genoeg, bieden ze genoeg zekerheid?
Of is het juist belangrijk dat er genoeg speelruimte in zit, dus dat de afspraken niet te veel vastgelegd zijn?
- 3.3 Ontbreken er wat u betreft belangrijke onderwerpen of afspraken?
Bepaalde technieken / verduurzamingsopties?
Afspraken over verdere afspraken en implementatie?
- 3.4 En bent u tevreden met het Klimaatakkoord als geheel? Waarom wel / niet?
Ziet u veel van de aan de sectortafel [Industrie / Elektriciteit] besproken issues terug in het uiteindelijke Klimaatakkoord?

4. Uitvoer en implementatie

- 4.1 Veel afspraken lijken vooruitgeschoven te zijn, of moeten in de uitvoer concreet gemaakt worden. Zijn er wat u betreft duidelijke afspraken over hoe dat moet gebeuren?
- 4.2 Welke rol gaat uw organisatie spelen in de uitvoer c.q. implementatie van het KA?
Wat zijn voor uw sector of uw organisatie de afspraken over het uitvoeren van het KA?
Wat is voor uw organisatie bijvoorbeeld het belang van iets als de KEV?
En zijn er nog andere instituties of processen waarin uw organisatie betrokken zal blijven?
- 4.3 In eerste instantie werkt het KA toe naar het behalen van de reductiedoelen voor 2030. Is het voor u duidelijk wat er nu en straks gaat gebeuren om ook voorbij 2030 te kijken, bijvoorbeeld richting 2050?
Biedt het KA genoeg houvast en duidelijkheid voor uw organisatie of sector om zulke langetermijnplanning te kunnen maken?