

Lessen voor de governance van de uitvoering van
akkoorden

Polderklimaat in uitvoering

TNO 2024 P10071 – 28 februari 2024

Polderklimaat in uitvoering

Lessen voor de governance van de uitvoering van akkoorden

Auteurs	Douwe Truijens Elisabeth van de Grift Eline Westbeek
Rubricering rapport	Met medewerking van Xander van Tilburg (TNO), Marcel Hanegraaff (Universiteit van Amsterdam) en Jasper Claessen (stagiair).
Titel	TNO Public
Rapporttekst	TNO Public
Aantal pagina's	53 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	3

Alle rechten voorbehouden

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

© 2023 TNO

Samenvatting

Hoe worden brede maatschappelijke akkoorden, zoals het Klimaatakkoord, na de totstandkoming uitgevoerd? Het doel van dit onderzoek is om de uitvoering van een akkoord in beeld te brengen en beleidsaanbevelingen te formuleren over de uitvoeringsgovernance van akkoorden. Met *uitvoeringsgovernance* verwijst dit rapport naar de structuur, logica en werkwijze waarmee beleid of afspraken, zoals die in het Klimaatakkoord, worden uitgevoerd. Het in beeld brengen van en aanbevelingen formuleren over de uitvoeringsgovernance van akkoorden doen we door de eerste periode van de uitvoering van het Nederlandse Klimaatakkoord als casus te bestuderen. De centrale onderzoeksvraag die we hierbij beantwoorden is: Welke aanbevelingen voor het uitvoeren van akkoorden kunnen worden gegeven aan de hand van de casus Klimaatakkoord? Daartoe beantwoorden we drie deelvragen:

- a) Welke werkwijze hanteerden de uitvoeringstafels van het Klimaatakkoord en hoe reflecteren de stakeholders hierop?
- b) Welke (typen) stakeholders namen deel aan de uitvoeringstafels en welke niet, en wat is de reflectie van stakeholders hierop?
- c) Welke positie hadden de uitvoeringstafels van het Klimaatakkoord in de bredere klimaatopgave en hoe reflecteren de stakeholders hierop?

Deze vragen beantwoorden we aan de hand van 21 interviews met stakeholders die deelnamen aan de zogenaamde uitvoeringstafels, een aantal niet-deelnemende stakeholders en twee tafelvoorzitters.

Op basis van de bevindingen van deze casus formuleren we een aantal aandachtspunten, die kunnen worden gelezen als beleidsaanbevelingen voor het opzetten van de uitvoeringsgovernance van toekomstige akkoorden. Dit betreft akkoorden en convenanten die net als het Klimaatakkoord een samenwerking zijn tussen de Rijksoverheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties om maatschappelijke problemen te adresseren. De studie is daarmee expliciet geen evaluatie of beoordeling van de uitvoeringsgovernance van het Klimaatakkoord zelf.

De casestudy naar het Klimaatakkoord heeft om te beginnen een aantal **reflecties van stakeholders** op de uitvoeringsgovernance opgeleverd. Deze reflecties geven aan wat de sterke punten van de uitvoeringsstructuur waren, welke elementen minder goed werkten en welke elementen voor verbetering vatbaar waren.

Functie van de uitvoeringstafels

Voor de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord werden de zogenaamde uitvoeringstafels opgezet, waaraan een selectie van relevante stakeholders onder leiding van een onafhankelijke tafelvoorzitter periodiek bijeenkwam om te spreken over het uitvoeren van de afspraken voor die sector. De overleggen moesten vooral gaan over het *hoe*: hoe kunnen de afspraken worden nagekomen, welke knelpunten komen daarin voor en wie heeft daarin wat te doen? De uitvoeringstafels stonden centraal in de uitvoeringsgovernance van het Klimaatakkoord.

In praktijk vervulden de uitvoeringstafels volgens de geïnterviewde stakeholders hoofdzakelijk twee functies: het monitoren van voortgang en het adresseren van knelpunten in het uitvoeren van de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken. Elke tafel hanteerde een eigen methode om de voortgang ten aanzien van de gemaakte afspraken van het Klimaatakkoord te bespreken. Doordat de

stakeholders aan de uitvoeringstafels met regelmaat bijeen kwamen, konden opkomende technische en financiële knelpunten snel worden geagendeerd. Daarnaast boden de tafels een plek voor stakeholders om suggesties te doen voor bijsturing en konden verschillende inzichten en meningen hierover uitgewisseld worden. Naast het monitoren en het adresseren van de knelpunten vonden verschillende stakeholders de onderlinge uitwisseling van informatie en de netwerkfunctie van toegevoegde waarde.

Beperkte regie overheid

De uitvoeringsgovernance was in beperkte mate van tevoren uitgewerkt en gecommuniceerd, wat tot onduidelijkheid over de precieze functie van de uitvoeringstafels in de uitvoering van afspraken en bredere beleidsontwikkeling leidde. Hoewel de uitvoeringstafels volgens sommige geïnterviewde stakeholders een agenderende functie richting beleidsmakers hadden, was het onduidelijk op welke manier ministeries, of in bredere zin het Rijk, de input van de uitvoeringstafels gebruikten voor beleidsontwikkeling en -uitvoering. De overheid nam in beperkte mate de regie bij de uitvoering van de afspraken, waardoor sommige taken en verantwoordelijkheden in de uitvoering in het midden bleven liggen. Bovendien had de voortzetting van de sectoraal opgezette tafelindeling van de onderhandelingen van het Klimaatakkoord volgens geïnterviewden tot gevolg dat er met beperkte integraliteit naar de uitvoering van de afspraken werd gekeken.

Onduidelijke rollen verschillende typen stakeholders

Hoewel veel geïnterviewde stakeholders aangaven het logisch te vinden dat alleen partijen die zelf iets moesten veranderen of actie moesten ondernemen werden betrokken aan de uitvoeringstafels, was de selectie van stakeholders in verschillende overleggen niet altijd even helder. Vooral de positie van maatschappelijke organisaties en van partijen die zelf een beperkte taak hadden in de uitvoering, of zelfs profijt hadden van door te voeren veranderingen, was onduidelijk. In een heldere uitvoeringsgovernance kan ook een logische rolverdeling worden gemaakt voor maatschappelijke organisaties, koepels, en individuele bedrijven.

Op basis van deze bevindingen uit de casus worden vervolgens **vier aanbevelingen** gedaan voor de uitvoeringsgovernance van toekomstige akkoorden. Deze aanbevelingen kunnen worden toegepast door ze op te nemen in de Aanwijzingen voor convenanten, een beleidsdocument dat een werkwijze voorschrijft voor akkoorden als sturingsinstrument.

1. **Zorg ervoor dat de uitvoeringsgovernance van tevoren duidelijk is voor de stakeholders.** Deel vooraf een opzet die de werkwijze, sturing op afspraken, input op beleidsontwikkeling, verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, een escalatiestructuur en de rol en taak van de voorzitters verduidelijkt. In deze uitvoeringsgovernance kan ruimte zijn voor verschillen per subonderdeel (bijvoorbeeld per sector). Het kan bovendien expliciet aan herziening onderhevig zijn. Een uitvoeringsgovernance die herzien moet worden is beter dan geen (duidelijke) uitvoeringsgovernance.
2. **Gebruik de ‘zachte’ functie van doorlopend overleg met stakeholders na het sluiten van een akkoord.** Frequent samenkomen van min of meer dezelfde stakeholders als in de onderhandelingsfase is waardevol voor het uitwisselen van informatie, monitoren en het adresseren van knelpunten. Ook zonder ‘harde’ sturingsmechanismen kan een breed overleg met groot aantal stakeholders deze functies hebben.
3. **Maak duidelijk onderscheid tussen de onderhandelingsfase en de uitvoeringsfase van een akkoord.** Hoewel het hebben van een doorlopend overleg een nuttige ‘zachte’ functie heeft, is het raadzaam de structuur van het overleg duidelijk op de uitvoeringsfase af te stemmen. Het een-op-een voortzetten van de structuur ten tijde van de onderhandelingen voor de uitvoering vertroebelt het onderscheid tussen beide fasen. De uitvoeringsgovernance moet helpen bij het ondervangen van wederzijdse, sector overstijgende afhankelijkheden en

kruisverbanden. Een sectorale opzet van de uitvoering heeft mogelijk een beperkend effect op de integraliteit en werkt verkokering potentieel onbedoeld in de hand. Maak bovendien onderscheid in thema's die daadwerkelijk uitvoeringsthema's zijn (met name technisch) en thema's die in wezen nog politiek zijn (zoals verdeling van kosten en baten). Een *programmatische aanpak* kan worden onderzocht als mogelijke benadering voor de uitvoering van akkoorden.

4. **Zet verschillende typen stakeholders in voor verschillende doelen in de uitvoering.** Denk na over de functie die een type stakeholder kan spelen en bedenk welke rol er daarmee voor welke stakeholder is weggelegd. Alle stakeholders kunnen een waardevolle rol spelen, maar niet per se in één groot overleg. Maak onderscheid tussen partijen die een rol spelen in technische uitvoeringsvraagstukken, partijen die 'pijn lijden' tegenover partijen die profiteren en partijen die verschillende (maatschappelijke of private) belangen vertegenwoordigen. Houd rekening met verschillen in de middelen van partijen om deel te kunnen nemen aan het proces.

Deze studie kent enkele beperkingen. Ten eerste zijn niet alle uitvoeringstafels bestudeerd. Desalniettemin geven de drie bestudeerde sectorale tafels (Gebouwde Omgeving, Elektriciteit, Industrie) een rijk genoeg beeld om de aanbevelingen te kunnen formuleren. Ten tweede zijn geen betrokkenen vanuit het Rijk geïnterviewd. Het perspectief vanuit deelnemende stakeholders, wat deze studie voortbrengt, kan als aanvulling worden gebruikt op reeds uitgevoerd onderzoek naar deze casus waarbij het perspectief van publieke actoren centraal stond.

Keywords: Akkoorden, uitvoering, governance, klimaatbeleid, stakeholders

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inhoudsopgave.....	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding: het Klimaatakkoord	5
1.2 Probleemstelling: weinig aandacht voor uitvoering.....	5
1.3 Doel en onderzoeksvraag.....	6
1.4 Relevantie	7
1.5 Leeswijzer.....	7
2 Methode	9
2.1 Casuselectie	9
2.2 Desk research.....	9
2.3 Verkennende gesprekken.....	10
2.4 Selectie geïnterviewden	10
2.5 Interviews.....	10
2.6 Analyse van de interviews.....	11
3 Beschrijving casus Klimaatakkoord	12
3.1 Uitvoeringsoverleg per sector	12
3.2 Doorsnijdende uitvoeringsthema's	13
3.3 Voortgangsoverleg	13
3.4 Herziening uitvoeringsstructuur per 2022.....	14
4 Bevindingen: werkwijze van de uitvoeringstafels.....	16
4.1 Werkwijze uitvoeringstafels.....	16
4.2 Suboverleggen en werkgroepen	17
4.3 Uitvoeren, niet verder onderhandelen	20
4.4 Rol en functie voorzitter.....	21
4.5 Programmatische aanpak.....	22
4.6 Conclusie: behoefte aan heldere structuur	24
5 Bevindingen: stakeholders	25
5.1 Uitvoerders en ondertekenaars	25
5.2 (Onduidelijkheid over) selectieprocedure.....	25
5.3 “Alleen varkens aan tafel”	27
5.4 De rol van maatschappelijke organisaties aan de uitvoeringstafels.....	29
5.5 Rolverdeling verschillende typen stakeholders.....	30
5.6 Conclusie: logische rolverdeling voor verschillende typen stakeholders	31
6 Bevindingen: uitvoeringstafels en klimaatbeleid.....	33
6.1 Integraliteit.....	33
6.2 Beleidsontwikkeling	34
6.3 Beleidsbeïnvloeding	35
6.4 Behoeftte aan regie vanuit de overheid	36
6.5 Conclusie: behoefte aan meer regie en integraliteit	37
7 Overzicht bevindingen	39
7.1 Functie van de uitvoeringstafels	39

7.1.1	Monitoren	39
7.1.2	Knelpunten adresseren	39
7.1.3	Informatie-uitwisseling en netwerkfunctie	39
7.2	Beperkte regie overheid.....	40
7.2.1	Onduidelijke functies uitvoeringstafels	40
7.2.2	Onduidelijke verhouding tot beleidsontwikkeling.....	40
7.2.3	Beperkte integraliteit	40
7.3	Onduidelijke rollen verschillende typen stakeholders	40
7.4	Programmatische aanpak.....	41
8	Conclusie.....	42
8.1	Aanbeveling 1: Maak de uitvoeringsgovernance duidelijk voordat de uitvoering van het akkoord begint.....	42
8.2	Aanbeveling 2: Gebruik de ‘zachte’ functie van doorlopend overleg met stakeholders	43
8.3	Aanbeveling 3: Maak duidelijk onderscheid tussen onderhandelen en uitvoeren.....	43
8.4	Aanbeveling 4: Betrek verschillende typen stakeholders voor verschillende doelen in de uitvoering.....	44
8.5	Toepassing van de aanbevelingen.....	44
8.6	Wetenschappelijke relevantie, beperkingen en vervolgonderzoek	45
9	Referenties	47
	Appendix A: Geïnterviewde partijen.....	49
	Appendix B: Interviewleidraad.....	51
	Appendix C: Codeboom	53

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: het Klimaatakkoord

Op 28 juni 2019 werd het Nederlandse Klimaatakkoord gepresenteerd. Het bevatte plannen en afspraken om de door de toenmalige minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) vastgestelde CO₂-reductie in Nederland richting 2030 en 2050 te bewerkstelligen. Het Klimaatakkoord was het resultaat van een anderhalf jaar durend proces van discussiëren en onderhandelen, waarbij meer dan 100 partijen (overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) gezamenlijk spraken over de weg naar de reductieopgave (e.g., Truijens et al. 2022). Het Klimaatakkoord, in totaal bestaande uit meer dan 600 afspraken, bevat per sector (te weten: Industrie, Elektriciteit, Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, en Landbouw en Landgebruik) zo'n 100 afspraken die er gezamenlijk voor moesten zorgen dat de vastgestelde CO₂-reductiedoelstelling zou worden behaald. Het Akkoord werd ondertekend door een groot aantal – maar niet alle – stakeholders die deelnamen aan de onderhandelingen. Hiermee gaven deze stakeholders aan achter de afspraken te staan en verantwoordelijkheid te willen dragen voor het uitvoeren en nakomen ervan. Maar hoe werd van dit document met afspraken en doelen overgegaan op een effectieve uitvoering? Hoe werden de afspraken van het Klimaatakkoord uitgevoerd, welke structuren voor overleg, afstemming en monitoring werden daarvoor opgezet? En welke rol speelden stakeholders in die uitvoering?

1.2 Probleemstelling: weinig aandacht voor uitvoering

Uit een onderzoek naar de totstandkoming van het Klimaatakkoord blijkt dat er over precies die opzet en structuur van de uitvoering weinig was gezegd in het Akkoord zelf (Truijens et al. 2022: 51). Desalniettemin werd direct na het afronden van de onderhandelingen gestart met de uitvoering van het Klimaatakkoord. Hierbij was de insteek dat de betrokken partijen 'zelf en samen' verantwoordelijk zouden zijn voor de uitvoering van de gemaakte afspraken in de desbetreffende sector (Wiebes, 2019). De structuur waarin afspraken aan verschillende sectortafels werden gemaakt, is voor de uitvoering van die afspraken gehandhaafd. Maar hoewel grotendeels dezelfde partijen deelnamen aan grotendeels dezelfde tafels, was het expliciet niet de bedoeling om aan de uitvoeringstafels verder te onderhandelen over de doelen of te heronderhandelen over gemaakte afspraken (interview Van Poelgeest; interview Gehrels). Stakeholders zouden elkaar aan de uitvoeringstafels treffen om de uitvoering van de afspraken te bespreken, deze te monitoren en om (opkomende) knelpunten daarbij te adresseren. Behalve de opzet van die uitvoeringstafels en een overzicht van de deelnemende stakeholders in die uitvoering, was echter nog weinig duidelijk over de structuur die de uitvoering van de afspraken moest faciliteren.

De vraag over de uitvoering van het Klimaatakkoord als breed maatschappelijk akkoord ten aanzien van een groot, complex en langlopend beleidsprobleem staat niet op zichzelf. In de afgelopen decennia is in Nederland in toenemende mate gebruik gemaakt van brede maatschappelijke akkoorden of convenanten (hierna beschreven als 'akkoorden') als sturingsinstrument (Van der Steen et al., 2019; Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), 2020: 15). Middels nationale akkoorden werkt de Rijksoverheid samen met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het Klimaatakkoord, het Energieakkoord (2013) en de recente pogingen tot een Landbouwakkoord laten zien dat dergelijk

breed maatschappelijk overleg een populair beleidsinstrument is – zeker bij grote en complexe beleidsvraagstukken rondom milieu en klimaat (ROB, 2020)¹.

De uitvoering van akkoorden verdient bijzondere aandacht. Akkoorden moeten de uitvoeringsmogelijkheden voor maatschappelijke opgaven bevorderen omdat de realisatie van deze opgaven afhangt van de uitvoering door decentrale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties (ROB, 2020). De Raad van State benadrukt in haar toetsingen van de voortgang van het klimaatbeleid aan de Klimaatwet dat het behalen van klimaatdoelstellingen neerkomt op de uitvoering (Raad van State, 2023). De uitvoering van een akkoord is echter geen sinecure: ‘De hoeveelheid afspraken en maatregelen voelt als een enorme opsomming waarvan het lastig is om een inschatting te kunnen maken of dit complexe bouwwerk daadwerkelijk leidt tot het realiseren van de doelstellingen. Dat wil zeggen: een zorgvuldig uitonderhandeld akkoord houdt zich in de werkelijke uitvoering natuurlijk niet zo netjes aan deze afspraken’ (ROB, 2020: 50). De ROB (2020) pleit er daarom voor dat het kabinet aandacht besteedt aan de governance van een akkoord, bijvoorbeeld over de inrichting van de monitoring, de borging van de uitvoering, evaluatie en bijsturing. Aandacht voor de *uitvoeringsgovernance* van een akkoord is dus cruciaal voor het slagen ervan.

Hoewel de ROB, de Raad van State en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (Van der Steen et al., 2019) het belang van de uitvoeringsfase van een akkoord benadrukken, bestaat weinig inzicht in hoe deze uitvoeringsgovernance er daadwerkelijk uit moet zien. De wetenschappelijke en vakliteratuur gaat met name in op de Nederlandse poldertraditie in het algemeen (e.g., Prak & Van Zanden, 2013; De Beer & Keune, 2018) en op de totstandkoming van akkoorden, ofwel de onderhandelingsfase (e.g., Van der Steen et al., 2019; ROB, 2020, Truijens et al. 2023), maar bespreekt zeer beperkt de uitvoering. Hetzelfde geldt voor de *Aanwijzingen voor convenanten* (overheid.nl), de richtlijn voor het opstellen van akkoorden: hierin worden geen aanwijzingen voor de uitvoeringsfase gegeven.

1.3 Doel en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om de uitvoering van een akkoord in beeld te brengen en beleidsaanbevelingen te formuleren over de uitvoeringsgovernance van akkoorden. In dit onderzoek verwijzen we met de term ‘governance’ naar het geheel aan processen, formele en informele regels, betrokken actoren en instituties waarmee beleid wordt ontwikkeld en geïmplementeerd (e.g., Börzel & Risse, 2010). *Uitvoeringsgovernance* verwijst in dit rapport naar de structuur, logica en werkwijze waarmee beleid of afspraken, zoals die in het Klimaatakkoord, worden uitgevoerd.

Het in beeld brengen van en aanbevelingen formuleren over de uitvoeringsgovernance van akkoorden doen we door de eerste periode van de uitvoering van het Nederlandse Klimaatakkoord als casus te bestuderen. De centrale onderzoeksvraag die we hierbij beantwoorden is: Welke aanbevelingen voor het uitvoeren van akkoorden kunnen worden gegeven aan de hand van de casus Klimaatakkoord? Deze vraag beantwoorden we door de volgende drie deelvragen te onderzoeken:

- a) Welke werkwijze hanteerden de uitvoeringstafels van het Klimaatakkoord en hoe reflecteren de stakeholders hierop?
- b) Welke (typen) stakeholders namen deel aan de uitvoeringstafels en welke niet, en wat is de reflectie van stakeholders hierop?

¹ Ook het Preventieakkoord (2018) en het Integraal Zorgakkoord (2022) laten zien dat deze manier van besturen aantrekkelijk is – al vallen deze voorbeelden buiten het kader van klimaatbeleid.

- c) Welke positie hadden de uitvoeringstafels van het Klimaatakkoord in de bredere klimaatopgave en hoe reflecteren de stakeholders hierop?

Deze vragen beantwoorden we aan de hand van 21 interviews met stakeholders die deelnamen aan de zogenaamde uitvoeringstafels, een aantal niet-deelnemende stakeholders en twee tafelvoorzitters.

De analyse van de uitvoeringsgovernance in dit rapport heeft betrekking op de structuur in de eerste periode na het Klimaatakkoord. Een belangrijke ontwikkeling is dat deze structuur op initiatief van toenmalig minister voor Klimaat en Energie Jetten per november 2022 grondig is herzien. Die herziening van de uitvoeringsstructuur heeft gezien het doel van dit onderzoek echter geen impact op de analyse die hier wordt gedaan. In dit onderzoek gebruiken we de uitvoering van het Klimaatakkoord als een casus om aandachtspunten in de uitvoeringsgovernance van akkoorden te bepalen. Merk hierbij op dat de inzichten uit deze enkele casus niet bedoeld zijn om uitspraken over de governancestructuur van akkoorden te generaliseren; de bevindingen uit deze casestudy worden gebruikt om aandachtspunten voor de uitvoeringsgovernance te formuleren, die ook voor toekomstige akkoorden gelden. De inzichten die uit de eerste drie jaar van de uitvoering van het Klimaatakkoord zijn gehaald, hebben onverminderd waarde voor dat onderzoeksdoel.² Hierbij is het goed te benadrukken dat de inzichten uit deze casus *niet* primair bedoeld zijn om advies te geven over veranderingen of verbeteringen in de uitvoering van het Klimaatakkoord zelf. De inzichten worden enkel gebruikt om aandachtspunten aan te duiden voor het uitvoeren van akkoorden als beleidsinstrument.

Gezien de herziening van de structuur wordt in dit rapport in de verleden tijd gesproken over zaken die betrekking hebben op de uitvoeringsstructuur van het Klimaatakkoord in die eerste periode. Algemeenheden worden in tegenwoordige tijd geformuleerd.

1.4 Relevantie

Dit onderzoek is ten eerste relevant voor beleidsmakers, omdat het inzicht geeft in hoe een akkoord effectief kan worden uitgevoerd. Concreet gezegd kunnen de inzichten van dit onderzoek naar de casus Klimaatakkoord helpen bij het opzetten van de uitvoeringsgovernance van toekomstige akkoorden. Dit bevordert de daadwerkelijke uitvoering van afspraken en een doelmatige besteding van publieke middelen aan een uitvoeringsgovernance.

Daarnaast is dit onderzoek relevant voor bestuurskundigen, politicologen en juristen, voor wie sturingsinstrumenten onderwerp van onderzoek zijn. Inzichten uit dit rapport dragen bij aan kennis over de Nederlandse bestuurscultuur, sturingsinstrumenten en *governance* door de Rijksoverheid.

Ondanks de directe relevantie voor beleidsmakers en stakeholders, is dit onderzoek op eigen initiatief van de onderzoekers en met interne TNO-kennisgelden tot stand gekomen. De onderzoeksvraag vloeit voort uit het eerder uitgevoerde onderzoek 'Akkoord van Belang' (wat eveneens op eigen initiatief tot stand is gekomen). Het onderzoek is dus niet in opdracht van derden uitgevoerd.

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 presenteren we de gehanteerde onderzoeksmethode. Hierin bespreken we ook de overweging om de uitvoering van het Klimaatakkoord als casus te selecteren en de selectie van geïnterviewden. Daarop volgt in Hoofdstuk 3 een bespreking van de casus en van de

² In zekere zin kan de onderzochte periode zelfs worden gezien als een 'proefperiode', een *trial-and-error*-fase, waaruit de sterke en zwakke punten alsook de aandachtspunten kunnen worden gedestilleerd.

uitvoeringsstructuur, zoals die er initieel op papier uitzag. De daarop volgende drie hoofdstukken vormen het empirische gedeelte van dit rapport, waarin in elk hoofdstuk één subvraag centraal staat. In Hoofdstuk 4 wordt de werkwijze van de uitvoeringstafels besproken, in Hoofdstuk 5 de selectie van aan de uitvoering deelnemende stakeholders en in Hoofdstuk 6 de verhouding van de uitvoeringstafels tot andere beleidscommissies en tot nationale beleidsontwikkeling. In het daaropvolgende Hoofdstuk 7 geven we een samenvattend overzicht van de reflecties vanuit de geïnterviewde stakeholders op de centrale thema's in de empirische hoofdstukken. In het concluderende Hoofdstuk 8 formuleren we op basis van de bevindingen in het onderzoek aanbevelingen en aandachtspunten voor het opzetten van de uitvoeringsstructuur van toekomstige akkoorden.

2 Methode

Dit hoofdstuk beschrijft de voor dit onderzoek gebruikte methode. We lichten om te beginnen de casusselectie toe van het Klimaatakkoord en de daarbinnen drie onderzochte uitvoeringstafels. Daarnaast bespreken we de dataverzameling middels desk research en interviews. Tot slot beschrijven we hoe we de interviews hebben geanalyseerd en hoe we die analyse hebben gebruikt om tot onze bevindingen te komen.

2.1 Casusselectie

De keuze voor het onderzoeken van het Klimaatakkoord als casus van besturen middels akkoorden is tweeledig. Ten eerste is het Klimaatakkoord een prominente en actuele casus, die vanwege het feit dat het nu actief wordt uitgevoerd goed te onderzoeken is. We beschouwen het Klimaatakkoord als een *typische casus* (zie Gerring 2007: 89-90) van besturen middels akkoorden, wat maakt dat de inzichten uit deze casus relevant (maar niet een-op-een-toepasbaar) zijn voor een bredere ‘populatie’ van dergelijke akkoorden. Het Klimaatakkoord is namelijk bij uitstek een voorbeeld van een akkoord over een complex vraagstuk dat tot stand is gekomen na overleg door een breed palet aan stakeholders bestaande uit overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De tweede reden voor deze casusselectie is dat de totstandkoming van het Klimaatakkoord eerder door TNO is onderzocht (Truijens et al. 2022). Een centrale bevinding uit dat onderzoek is dat de uitvoeringsgovernance nadere studie behoeft. Het huidige onderzoek is dus een direct vervolg op deze eerdere studie.

Binnen de casus hebben we een selectie gemaakt van drie van de vijf zogenoemde uitvoeringstafels (zie Hoofdstuk 3). De keuze voor de tafels Industrie en Elektriciteit volgt uit het hierboven genoemde onderzoek over de totstandkoming van het Klimaatakkoord, waarbij deze tafels ook zijn onderzocht. De uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving is hier aan toegevoegd, met als doel de inzichten over (in)effectieve elementen in de structuur te verbreden. Bovendien waren inzichten en reflecties van stakeholders uit een reeds uitgevoerde zelfevaluatie van deze tafel waardevol voor het hier uitgevoerde onderzoek.

De bevindingen van de drie onderzochte tafels hebben niet automatisch betrekking op de overige uitvoeringstafels. Dat is voor het doel van dit onderzoek ook niet relevant. De inzichten over het functioneren van deze drie tafels hebben waarde voor het begrijpen van wat er volgens betrokken stakeholders goed en minder goed werkte en waar dus rekening mee gehouden kan worden in de uitvoeringsgovernance van toekomstige akkoorden.

2.2 Desk research

Om de uitvoeringsgovernance van het Klimaatakkoord en de deelnemende stakeholders in kaart te brengen, zijn documenten van de website van het Klimaatakkoord (www.klimaatakkoord.nl) gebruikt. Daarnaast heeft een korte verkenning van reeds uitgevoerde evaluaties duidelijk gemaakt welke kennis er al is over uitvoeringsstructuren van akkoorden in het algemeen, en het Klimaatakkoord in het bijzonder. De evaluatie van de uitvoeringsstructuur van het Klimaatakkoord van TwynstraGudde (2021) heeft hierin bijzondere aandacht. Deze evaluatie is specifiek gericht op het perspectief van betrokken publieke actoren en expliciet bedoeld voor de herziening van de uitvoeringsstructuur van

het Klimaatakkoord, niet voor algemene inzichten. Wij richten ons nadrukkelijk op de reflectie vanuit stakeholders en zoals aangegeven, het doen van aanbevelingen voor de uitvoeringsgovernance van toekomstige akkoorden.

2.3 Verkennende gesprekken

Voorafgaand aan de interviews met deelnemende partijen aan de uitvoeringstafels voerden we enkele verkennende gesprekken met personen van het Ministerie van EZK, PBL en ook met TNO-collega's, die reflecteerden op de waarde van het hier uitgevoerde onderzoek. Uit deze gesprekken bleek dat het huidige onderzoek van toegevoegde waarde zou zijn op de reeds uitgevoerde evaluaties (zoals die van TwynstraGudde). De verkennende gesprekken zijn gebruikt om de scope van het onderzoek en de te behandelen thema's te bepalen.

2.4 Selectie geïnterviewden

Op www.klimaatakkoord.nl zijn overzichten beschikbaar van alle deelnemende partijen per uitvoeringstafel. Uit deze lijst hebben we een selectie gemaakt van relevante stakeholders om voor dit onderzoek te interviewen. Bij deze selectie hebben we zorg gedragen voor een variatie in typen stakeholders (bedrijven, koepels en maatschappelijke organisaties) aan de verschillende tafels. Daarnaast hebben we ook een aantal partijen geselecteerd die niet deelnamen aan de uitvoeringstafels, maar die wel deelnamen aan de onderhandelingen van het Klimaatakkoord. Hun perspectief, inclusief de reden om niet deel te nemen, vormde een waardevolle toevoeging op de perspectieven van de deelnemende partijen. Naast de deelnemende stakeholders zijn twee voorzitters van de uitvoeringstafels geïnterviewd. Hun reflectie op het functioneren van de uitvoeringsstructuur richtte zich daarbij met name op de interactie met de stakeholders. Zie Appendix A voor een overzicht van de geïnterviewde partijen.

Voor dit onderzoek hebben wij ons gericht op de ervaringen, perspectieven en behoeften van deelnemende stakeholders. Hoewel de twee geïnterviewde tafelvzitters zelf niet als stakeholders gelden, was het voor onze analyse nuttig om ook hun perspectief op de dynamieken tussen stakeholders en besproken thema's aan tafel mee te nemen in deze studie.

2.5 Interviews

Aan de hand van online en fysieke semigestructureerde interviews hebben we om te beginnen de uitvoeringsgovernance in praktijk verder in kaart gebracht. Daarnaast hebben we de interviews gebruikt om stakeholders te laten reflecteren op het functioneren van de uitvoeringsstructuur. Die reflectie bestond uit opmerkingen over elementen die goed gaan, onderdelen van de uitvoering die niet goed gaan of ontbreken en suggesties voor verbetering. We hebben in totaal 21 interviews afgenomen in de periode van maart tot en met september 2022. De interviews duurden ongeveer een uur.

In de interviews stonden de volgende thema's centraal:

1. De manier waarop de organisatie betrokken is bij de uitvoeringstafel en de manier waarop de organisatie de uitvoeringstafels gebruikt voor het uitvoeren van de afspraken;
2. De besproken thema's aan de uitvoeringstafel en de manier waarop de agenda wordt bepaald;
3. De werkwijze van de tafels aangaande monitoring, bespreken en oplossen van knelpunten;
4. De samenstelling van de uitvoeringstafel en de dynamieken en verhoudingen tussen verschillende (typen) stakeholders;

5. De ervaren positie van de organisatie aan tafel: in hoeverre ervaart men de ruimte om mee te praten, thema's in te brengen, gehoord te worden?
6. De communicatie tussen de verschillende sectorale tafels, inclusief de communicatie tussen de sectorale tafel en de tafels met doorsnijdende thema's;
7. Het belang van de uitvoeringstafels ten opzichte van beleidsontwikkeling en ten opzichte van andere overlegstructuren en gremia, en het belang van de uitvoeringstafels voor politieke beïnvloeding en agendering;
8. Reflectie op de uitvoeringsstructuur en de werkwijze van de uitvoeringstafels: welke punten gaan volgens geïnterviewde goed, welke punten kunnen of moeten anders, wat ontbreekt er, waar is behoefte aan?

Appendix B bevat de interviewleidraad met deze thema's. Een enigszins aangepast protocol is gebruikt voor de interviews met tafelvoorzitters en niet-deelnemende partijen. Aan het eind van elk interview is gevraagd of de respondent nog vragen of onderwerpen miste om op die manier iteratief te zorgen voor een zo compleet mogelijk interview. Deze vraag heeft niet geleid tot toevoegingen aan de interviewleidraad.

Alle interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen. De interviews zijn vervolgens getranscribeerd, op passages en anekdotes die niet relevant waren voor ons onderzoek na.

2.6 Analyse van de interviews

De analyse van de interviews is als volgt verlopen: de drie onderzoekers hebben afzonderlijk alle transcripties gelezen en relevante, vaak terugkomende thema's gemarkeerd. Deze thema's hebben wij vervolgens naast elkaar en naast de interviewleidraad gelegd en samengevoegd. Dit resulteerde in een codeboom. Aan de hand hiervan hebben wij vervolgens de transcripten gecodeerd in Excel. Dit leidde, na enige aanpassingen, tot de uiteindelijke codeboom, zoals weergegeven in Appendix C. Vervolgens hebben we per thema de interviewdata geanalyseerd en beschreven in de bevindingenhoofdstukken (4 t/m 6). In de analyse hebben we onderscheid gemaakt in thema's die specifiek voor de casus gelden en thema's die meer generiek van aard zijn, en die dus relevant zijn voor toekomstige akkoorden.

De frequentie waarmee bepaalde thema's in de verschillende interviews werden geadresseerd, en de mate waarin bepaalde thema's als problematisch werden ervaren, waren bepalend voor het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Dit betekent dat de aanbevelingen vooral de meest prangende thema's en knelpunten reflecteren. De geprefereerde oplossingen van specifieke stakeholders voor deze knelpunten worden benoemd in het rapport maar zijn niet als aanbeveling geformuleerd. Met verwijzingen wordt in de bevindingenhoofdstukken aangegeven uit welk interview de weergegeven informatie afkomstig is, bijvoorbeeld '(interview NMF)' of '(interview Gehrels)'.

3 Beschrijving casus Klimaatakkoord

In dit hoofdstuk beschrijven we de onderzochte casus, namelijk de uitvoeringsgovernance van het Klimaatakkoord. Na anderhalf jaar discussiëren en onderhandelen tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties werd op 28 juni 2019 het Klimaatakkoord gepresenteerd. In het Akkoord staan plannen en afspraken om de door de toenmalige minister van EZK, Eric Wiebes, vastgestelde CO₂-reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 in Nederland te bewerkstelligen. Het Klimaatakkoord, in totaal bestaande uit meer dan 600 afspraken, bevatte per sector (Industrie, Elektriciteit, Gebouwde Omgeving, Mobiliteit en Landbouw en Landgebruik) zo'n 100 afspraken om de vastgestelde CO₂-reductiedoelstelling voor die sector te behalen. Nadat het Akkoord in juni 2019 het was gepresenteerd, moesten de afspraken worden uitgevoerd. De volgende paragrafen gaan in op de uitvoeringsgovernance aan de hand van de sectorale indeling, de doorsnijdende uitvoeringsthema's, het voortgangsoverleg en de herziene structuur vanaf 2022.

Merk op dat de analyse in de verleden tijd is geschreven om aan te geven dat besproken structuren, rollen en processen niet meer als zodanig bestaan. Algemeenheden worden in tegenwoordige tijd geformuleerd.

3.1 Uitvoeringsoverleg per sector

Voor de uitvoering van de afspraken werd een soortgelijke opzet gehanteerd als tijdens de onderhandelingsfase van het Klimaatakkoord: aan vijf sectorale tafels werd met een selectie van relevante stakeholders onder leiding van een tafelvoorzitter gesproken over het uitvoeren van de afspraken voor die sector. Net als tijdens de onderhandelingen bestond de uitvoering van het Klimaatakkoord uit de tafels Industrie, Elektriciteit, Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, en Landgebruik en Landbouw. Maar hoewel grotendeels dezelfde partijen deelnamen aan deze grotendeels vergelijkbare tafels, was het expliciet niet de bedoeling om aan de uitvoeringstafels verder te onderhandelen over de doelen, of te heronderhandelen over gemaakte afspraken (e.g., interview Van Poelgeest, Gehrels, Netbeheer Nederland, Van der Vooren). De formele functie van de uitvoeringstafels was het bieden van een platform waar stakeholders elkaar konden treffen om de uitvoering van de afspraken te bespreken, deze te monitoren en om (opkomende) knelpunten daarbij te adresseren ([klimaatakkoord.nl](https://www.klimaatakkoord.nl)). De overleggen moesten vooral gaan over het *hoe*: hoe kunnen de afspraken worden nagekomen, welke knelpunten komen daarin voor en wie heeft daarin wat te doen? Zowel de voorzitter als deelnemende partijen mochten elkaar direct aanspreken op de voortgang van de uitvoering (interview Van Poelgeest, interview NVDE, interview Gehrels).

In de Kamerbrief waarmee de toenmalig minister van EZK in 2019 het Klimaatakkoord aanbood aan de Tweede Kamer stelt hij dat de betrokken partijen 'zelf en samen' verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de gemaakte afspraken in de desbetreffende sector (Kamerbrief, 28 juni 2019). Die betrokken partijen zijn de stakeholders die aan de onderhandelingen hadden deelgenomen en die

het Klimaatakkoord hadden ondertekend, maar ook het Rijk.³ De vakministers waren politiek verantwoordelijk voor het behalen van de reductiedoelen voor de desbetreffende sector. Deze ministers gebruikten de uitvoeringstafel van de desbetreffende sector om met de stakeholders over de uitvoering te overleggen (klimaatakkoord.nl, z.d.). Daarnaast droeg de minister van EZK ‘een coördinerende verantwoordelijkheid en [bewaakte] de algehele samenhang die met het Klimaatakkoord is beoogd’ (Voorjaarsbrief Voortgangsoverleg 2021). Hieronder geeft Tabel 1 weer welk ministerie verantwoordelijk was voor welke uitvoeringstafel(s) en wie ten tijde van het doen van dit onderzoek de tafelvoorzitter was (klimaatakkoord.nl, dd. 10-03-2022).

Tabel 1: de vijf uitvoeringstafels, de verantwoordelijke ministeries en hun onafhankelijk voorzitters.

Uitvoeringstafel	Ministerie	Voorzitter
Gebouwde omgeving	Binnenlandse Zaken	Maarten van Poelgeest
Landbouw en Landgebruik	Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	Pieter van Geel
Mobiliteit	Infrastructuur en Waterstaat	Pieter Litjens
Elektriciteit	Economische Zaken en Klimaat	Jan Jacob van Dijk
Industrie	Economische Zaken en Klimaat	Carolien Gehrels

Elk sectoraal uitvoeringsoverleg werkte aan de hand van een uitvoeringsagenda, die door het verantwoordelijke ministerie op basis van het Klimaatakkoord werd opgesteld (klimaatakkoord.nl, z.d.). Hoe de uitvoeringstafels vervolgens precies te werk moesten gaan om de voor die sector gemaakte afspraken uit te voeren, was niet eenduidig gedefinieerd (cf. Truijens et al. 2022). Elke tafel(-voorzitter) had de ruimte de precieze *modus operandi* zelf gaandeweg vorm te geven, waarbij rekening gehouden kon worden met de behoeften vanuit de sector (interview Van Poelgeest). De formele opdracht van de tafelvoorzitter was om twee keer per jaar een uitvoeringsoverleg met de stakeholders te organiseren om daarin de voortgang en mogelijk opkomende knelpunten in de uitvoering te bespreken (interview Gehrels, interview Van Poelgeest). Hoofdstuk 4 bespreekt hoe de tafelvoorzitters de werkwijze van de uitvoeringsoverleggen in praktijk hebben vormgegeven.

3.2 Doorsnijdende uitvoeringsthema's

Naast de sectorale tafels kende de uitvoering ook vijf zogenaamde doorsnijdende thema's, ook wel uitvoeringsstructuren genoemd. Dit waren thema's die niet per se gebonden waren aan een specifieke sector, maar die (voor de uitvoering van de afspraken) wel relevant waren voor de sectoren. Dit betrof de thema's arbeidsmarkt en scholing, circulaire economie, kennis en innovatie, financiën en het Nationaal Programma RES. Deze onderwerpen werden in aparte overleggen met eigen voorzitter en selectie van stakeholders besproken. Waar relevant konden de thema's vervolgens tijdens bijeenkomsten van de sectorale uitvoeringstafels worden ingebracht.

3.3 Voortgangsoverleg

Tot slot had het zogenaamde Voortgangsoverleg (VGO) de functie om de samenhang tussen en de voortgang van alle uitvoeringstafels te bewaken. In het VGO Smal hadden alle voorzitters van de

³ Het Klimaatakkoord heeft zelf geen wettelijke grondslag en is als akkoord op zichzelf niet bindend. De Klimaatwet is het wettelijke kader voor het Klimaatakkoord. In de Klimaatwet zijn de nationale klimaatdoelen voor 2030 en 2050 vastgelegd (rijksoverheid.nl).

uitvoeringsoverleggen zitting en in het VGO Breed namen ook de voorzitters van de doorsnijdende thema's deel. Het VGO vond plaats onder voorzitterschap van Ed Nijpels. Het Voortgangsoverleg had daarbij een belangrijke escalatiefunctie: 'de voorzitter signaleert en agendeert knelpunten, spreekt partijen waar nodig aan en escaleert zo nodig richting de coördinerend minister van EZK dan wel de betreffende bewindspersoon/bewindspersonen' (TwynstraGudde, 2021: 4). Het VGO kon departementen (ongevraagd) adviseren en fungeren als klankbord om zo de koppeling tussen beleid en uitvoering te versterken. Daarnaast had het VGO een zogenaamde 'maatschappelijke platformfunctie'. Zo organiseerde het o.a. de jaarlijkse dag van het Klimaatakkoord en diverse bijeenkomsten gericht op kennisuitwisseling en stimuleerde het de maatschappelijk dialoog rondom het Klimaatakkoord. De minister van EZK was hierbij de eindverantwoordelijke voor het VGO (klimaatakkoord.nl, z.d.).

Figuur 1 geeft de structuur van de uitvoering van het Klimaatakkoord, zoals hierboven beschreven, schematisch weer. Details over werkgroepen in de uitvoeringstafels of de rol van departementen en secretarissen zijn hierin weggelaten.

Figuur 1: De structuur van de uitvoering van het Klimaatakkoord. Bron: visualisatie door auteurs.



3.4 Herziening uitvoeringsstructuur per 2022

Drie jaar na de start van de uitvoering van het Klimaatakkoord werd door de toenmalige minister voor Klimaat en Energie, Rob Jetten een herziening van de uitvoeringsstructuur doorgevoerd⁴. Met ingang van 3 november 2022 werd het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord opgeheven en werden de taken die er lagen voor de uitvoering van het Klimaatakkoord neergelegd bij het nieuw opgerichte Nationaal Klimaatplatform (klimaatakkoord.nl, z.d.). Hoewel een aantal van deze veranderingen voorbij komt in de analysehoofdstukken, voert het voor dit onderzoek te ver om de herziene structuur in detail te bespreken. Desalniettemin moet opgemerkt worden dat bovenstaande

⁴ Op basis van een uitgebreide evaluatie door TwynstraGudde in 2021.

structuur, alsook de elementen in de analysehoofdstukken worden besproken, deels of volledig veranderd zijn.

4 Bevindingen: werkwijze van de uitvoeringstafels

Casus Klimaatakkoord, 2019-2022

In dit hoofdstuk bespreken we de manier waarop de uitvoeringstafels te werk gingen, op welke manier afspraken werden gemaakt, nagekomen en gemonitord, en hoe deze werkwijze door de deelnemende stakeholders is ervaren. In deze bespreking kijken we onder andere naar de structuur en de substructuren van de uitvoeringstafels, de agendavorming voor de overleggen en de rol van de tafelvoorzitter. Daarnaast wordt besproken hoe duidelijk de werkwijze voor de deelnemende stakeholders was, hoe effectief en nuttig het werd ervaren door stakeholders, en welke suggesties voor verbetering van de werkwijze worden gedaan. Welke verwachtingen of behoeften hadden stakeholders van de manier waarop de uitvoeringstafels zouden werken, en in hoeverre was dit ook zo in de praktijk?

4.1 Werkwijze uitvoeringstafels

Formeel was het de taak van de uitvoeringstafels om ervoor te zorgen dat de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken werden uitgevoerd. Hierbij gold dat de tafelvoorzitter minimaal twee keer per jaar een overleg moest voeren met de stakeholders die de afspraken voor die sector in het Klimaatakkoord hadden ondertekend. De agenda van de uitvoeringstafels werd in grote lijnen bepaald door de afspraken die voor die sector waren gemaakt in het Klimaatakkoord, aangevuld met issues en knelpunten die gaandeweg opkwamen in de uitvoering van die afspraken. In principe stelde de voorzitter van de uitvoeringstafel de agenda vast voor de bijeenkomsten van de uitvoeringstafels, waarbij stakeholders ruimte hadden om agendapunten aan te dragen. Dit kon gaan om nieuwe, gaandeweg opkomende knelpunten (interview Gasunie), opkomende thema's, zoals energiearmoede en energierechtvaardigheid, of discussies over de werkwijze van de uitvoeringstafels zelf (interview Stroomversnelling).

Op welke manier vervolgens werd besproken en nagegaan of en hoe de afspraken werden uitgevoerd, was niet eenduidig voorgeschreven en verschilde derhalve per tafel. Zo hanteerde de uitvoeringstafel Elektriciteit een overzicht van de gemaakte afspraken voor die sector, opgesomd in één groot Excelbestand – door een van de geïnterviewden 'de moeder aller Excels' genoemd. Deze lijst van afspraken bepaalde de agenda van het uitvoeringsoverleg, en de bijeenkomsten dienden om de voortgang op elk van de afspraken te bespreken. Knelpunten die bij het nakomen en uitvoeren van die afspraken gaandeweg opkwamen, konden als aanvulling op de agenda worden geadresseerd, en werden apart van de 'moeder aller Excels' besproken in het uitvoeringsoverleg Elektriciteit. Bij Elektriciteit vond het grootste deel van de overleggen met alle deelnemers plaats. Daarnaast werden er af en toe thematische werkgroepen opgezet.

Bij de uitvoeringstafel Industrie ontstond de eigen overlegstructuur vrij snel na de start van de uitvoering op organische wijze. Toenmalig voorzitter van de uitvoeringstafel Industrie, Carolien Gehrels, heeft hierin een proactieve rol heeft gespeeld.

Formeel was het mijn rol om twee keer per jaar het uitvoeringsoverleg voor te zitten, maar in de praktijk betekent dat dat je met stakeholders zo'n twee à drie dagen per week bezig bent. Omdat je geacht wordt de uitvoering te bevorderen en dat houdt in dat je al die

mensen spreekt, en dat ze al hun wensen en bedenkingen op tafel leggen. En daar moet je dan wat mee, want anders hoef je ook niet bij elkaar te gaan zitten. (interview Gehrels)

Naar de behoefte van de deelnemende stakeholders hield Gehrels het uitvoeringsoverleg uiteindelijk vier keer per jaar en organiseerde ze daarnaast halfjaarlijks een aanvullend overleg. Parallel aan de bijeenkomsten van de uitvoeringstafel werd nog een aantal andere overleggen gebruikt om het gesprek over de uitvoering van het Klimaatakkoord te voeden, en om de agenda van de uitvoeringstafel Industrie te bepalen. Onderdeel van die aanvullende overleggen waren het Koplopersoverleg (het maandelijks landelijke overleg met alle industrieclusters) en het zogenaamde Sherpa-overleg, waar de rechterhanden van de CEO's die het Klimaatakkoord hadden ondertekend onderdeel van waren (waaronder Shell, Nouryon, VNO-NCW, VEMW) en die wekelijks bijeenkwamen om de stand van het land te bespreken (interview Gehrels). In de bijeenkomsten van de uitvoeringstafel Industrie werd ook naar voortgang op gemaakte afspraken en geuite ambities gekeken, waarbij deelnemers aan de hand van stoplichtrapportages (een punt werd als groen, oranje of rood aangemerkt om het geboekte resultaat aan te geven) ook elkaars voortgang konden volgen.

Waar de uitvoeringstafel Elektriciteit vooral in zijn geheel samenkwam, verdeelde de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving het werk al van het begin af aan zo veel mogelijk in werkgroepen, zoals een van de deelnemers in een interview aangaf. Het overkoepelende 'hoofdoverleg' van de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving kwam twee keer per jaar bijeen. In dat overleg zaten alle partijen die direct te maken hadden met de sector en die het Klimaatakkoord getekend hadden. Dat hoofdoverleg was bedoeld om hoog-over naar de voortgang te kijken, naar aanleiding waarvan de concrete en inhoudelijke taken werden belegd in kleinere suboverleggen. Bij de tafel Elektriciteit was het gemeenschappelijke overleg volgens een geïnterviewde veel meer hét overleg, terwijl er bij Gebouwde Omgeving meer laagjes onder zaten die meer op een specifiek thema werkten.

Voorts is bij de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving naast de inhoudelijke voortgang van meet af aan veel aandacht geweest voor de structuur en werkwijze zelf. Voorzitter Maarten van Poelgeest voelde de behoefte aan reflectie hierop al een halfjaar na de start van de uitvoering, 'omdat gaandeweg bleek dat in praktijk een aantal dingen net even anders waren' (interview Van Poelgeest). Bovendien meende Van Poelgeest dat er over het organiseren van echte samenwerking tussen uitvoerende partijen in de opzet van de uitvoeringsoverlegging weinig was nagedacht. Op de inhoud van die reflectie komen we hieronder terug. Het punt hier is dat veel van de processen en overlegstructuren nog gevormd moesten worden toen de uitvoering van het Klimaatakkoord al was begonnen. Bovendien bleek in meerdere gevallen al snel dat de bedachte vorm, waaronder de frequentie van twee keer per jaar en de algemene structuur van de overleggen, niet toereikend was voor wat er in de praktijk nodig was voor de uitvoering.

4.2 Suboverleggen en werkgroepen

Naast het centrale overleg van de uitvoeringstafel, bestonden – en ontstonden – ook verschillende suboverleggen en werkgroepen. In die suboverleggen of werkgroepen kon een specifiek thema, al dan niet van technische aard, nader worden besproken of onderzocht met een aantal daarvoor relevante stakeholders. In deze substructuren kon wat betreft detailniveau en expertise op een hoger niveau worden gesproken dan in het algemene uitvoeringsoverleg (cf. interview RWE). Volgens verschillende geïnterviewde stakeholders was die onderverdeling van het werk nuttig. Op die manier kon over bepaalde technische vraagstukken ook in hoger tempo beslissingen worden genomen of knelpunten worden besproken en weggenomen (e.g. interview Aedes).

Wat mij bevalt is het volgende. We hebben afspraken gemaakt en we bekijken goed of er voldoende opvolging wordt gegeven aan die afspraken. Er gebeuren natuurlijk allerlei dingen,

allerlei ontwikkelingen, er ontstaan knelpunten her en der. De knelpunten bespreken we met elkaar en daar zetten we ook acties op, bijvoorbeeld door middel van nieuwe werkgroepen. (interview Gasunie)

Je weet wat beter hoe bepaalde partijen in de wedstrijd staan en waarom. Die discussies binnen de werkgroepen zijn heel nuttig omdat je echt wel snapt [hoe andere partijen erin staan] en waar de grenzen liggen en waar de gevoeligheden zitten, wat ook later weer voordelen heeft. (...) En dat geldt ook wel voor het Ministerie. En wat goed is, is dat je ze in zulke processen ook kunt meenemen in het waarom. (interview RWE)

Er wordt wel degelijk in werkgroepen gezien of we ergens een blinde vlek hebben. Of we zien een extra opgave of een uitdaging op ons afkomen om dan gezamenlijk werkgroepjes over te vormen en dat probleem dan te analyseren en daar een rapport of advies op te schrijven. Dat heb ik onlangs gedaan. Maar er worden voor de rest geen harde afspraken met elkaar gemaakt. Het is in die zin meer informeel van karakter dan formeel, dus stukken [uit de werkgroepen] hebben ook geen formele status. Dus als wij een gezamenlijk rapport leveren zijn partijen ook niet gebonden aan afspraken die gemaakt worden. Omdat er geen duidelijkheid is over het doel en het mandaat van dit gremium, zijn de afspraken vooral informeel, agenderend en verkennend van aard. Dat is nuttig. (interview Netbeheer Nederland)

Voor sommige stakeholders waren de substructuren en specifieke werkgroepen zelfs de meest belangrijke overleggen in de uitvoering, juist omdat er in die werkgroepen concreter en inhoudelijker naar zaken werd gekeken, terwijl het overleg aan de centrale uitvoeringstafels wat meer hoog-over bleef.

De werkgroepen voedden de tafels. (...) We brachten via die werkgroepen in kaart hoe de uitvoering ook echt vorm te geven. Aan de Industrietafel zaten, anders dan bij Elektriciteit, geen individuele bedrijven aan tafel. Daar moesten we het voor onze inbreng hebben van de brancheorganisaties en de clustervertegenwoordigers, dus die moeten we ook voeden met onze bevindingen en aanbevelingen. We kwamen elke maand bijeen (VNO overleg en de 75% tafel), soms zelfs vaker. Met een kleiner clubje kwamen we zelfs elke week bij elkaar, om te kijken wat er allemaal speelde op het gebied van de relevante beleidsplannen en -uitvoering. Aan overleggen dus geen gebrek. Op clusterniveau werd er ook een 'haventafel' opgericht, nog een overleg. En dan heb ik het alleen nog maar over de industrie gehad. (interview Shell)

Voor mij is het Koplopersoverleg het meest waardevol, waarin je met je collega-clusters echt issues, knelpunten, ontwikkelingen ter sprake kunt brengen. Dat heeft naar mijn gevoel echte toegevoegde waarde. Het uitvoeringsoverleg is wat mij betreft meer een rituele dans. (interview Chemelot)

Hoewel de suboverleggen en werkgroepen het wat generieke karakter van de gesprekken aan de centrale uitvoeringstafels aanvulden met meer (technische) diepgang, maakten de veelheid aan suboverleggen en werkgroepen en het informele karakter het soms onduidelijk wat waar en door wie werd besproken. Bovendien was er volgens sommige stakeholders geen eenduidige of duidelijke communicatie over wat er met de uitkomsten van die suboverleggen werd gedaan. Het volgende langere citaat van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) maakt duidelijk dat meer duidelijkheid over de substructuren en hun verhouding tot de uitvoeringstafels gewenst was.

De meeste van dat soort [inhoudelijke] gesprekken hebben niet aan die uitvoeringstafels plaatsgevonden, zeker rond de warmtewet zijn daar aparte overleggen voor opgestart. En

laat ik het zo zeggen, niet overal is denk ik precies de hygiëne geweest die eigenlijk wel in de opbouw van het Klimaatakkoord aan de orde was, waarbij er zaken van de hoofdtafel naar zijtafels gingen, die allemaal weer terugkwamen op die hoofdtafel. Ik weet niet of het [in de uitvoering] altijd even strak georganiseerd en geregisseerd is. Ik denk dat dat een keuze is of je dat wel of niet doet. Maar je moet met elkaar aan de voorkant een beetje helder maken en bespreken of je het accepteert en wenselijk vindt dat je misschien een wat lossere manier hanteert (...). Want er waren ook mensen die zeiden van waarom wordt dat hier niet besproken? Of waarom zitten wij daar niet aan tafel, wij zitten hier toch ook? De manier waarop de samenwerking is vormgegeven bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord, daar was meer hygiëne over wie nou waar aan tafel zit en of de juiste stakeholders aanwezig waren voor de verschillende deelgesprekken. Dat was daar wat secuurder denk ik. En dat helpt in de verwachtingen van mensen die daar aan tafel zitten en de gesprekken in hun eigen achterban voeren. Daar de regels over opnemen, daar is denk ik nog wel iets in te winnen is. (interview VNG⁵)

Bij de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving werd al snel op eigen initiatief een werkwijze gehanteerd waarin een centraal voortgangsoverleg bepaalde welke suboverleggen er moesten worden georganiseerd. Hierin ontstonden drie lijnen waar de (meer dan 150) afspraken voor Gebouwde Omgeving in het Klimaatakkoord in werden onderverdeeld.

We moeten ook van elkaar begrijpen dat we [binnen de gebouwde omgeving] verschillende sporen volgen, dat de verschillende sporen passen bij verschillende programmatische aanpakken. Dus ik ben de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving ook gaan opsplitsen op die drie hoofdsporen: het gebieds-spoort (dat is eigenlijk de wijkaanpak), het individuele spoor (dus de eigenaar – en daarin kun je nog onderscheid maken in corporatiewoningen en eigenaar-bewoners en utiliteiten), en er is een spoor van bronnen en systemen (als je van het gas af wil, moeten er alternatieven als warmtepompen zijn, en dat moet geregeld worden). Dus we hebben die drie sporen uit elkaar gehaald en dan heb je met dat middelste spoor eigenlijk drie subsporen, en met die andere twee erbij heb je er vijf. Dus dan heb je eigenlijk vijf samenwerkingstafels die dus echt een verschillende samenstelling hebben, van alleen partijen die nauw betrokken zijn bij die uitvoering. En om het geheel te overzien zetten we er een regiegroep boven, met daarin de centrale spelers, dus Aedes, Netbeheer, Bouwend Nederland, VNG. Dat zijn toch de kernpartijen. En dan is er een heel grote buitenring van partijen die meer gaan over draagvlak en de ambities inhoudelijk, dus dat oorspronkelijke Akkoord. Dus zo ben ik de boel gaan structureren. Dat was het ene werk dat ik deed als voorzitter. (interview Van Poelgeest)

De uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving heeft dus geprobeerd de onderverdeling in suboverleggen structureler – en dus overzichtelijker – op te tuigen, en minder ad-hoc te laten ontstaan dan wellicht aan andere tafels gebeurde. Voorzitter Van Poelgeest deed dit met het oog op effectiviteit. In deze (her-)structurering heeft de voorzitter zelf dus een proactieve rol gespeeld.

Behalve de beschreven onduidelijkheden over de structuur en regie van de subgroepen en deelnemers aan die subgroepen, beschrijven verschillende stakeholders dat er ook onduidelijkheid bestond over wat er met de uitkomsten van een suboverleg gebeurde nadat het op die manier was 'gedelegeerd'.

De tafel definieert iets dat belangrijk wordt gevonden, daar wordt een werkgroep voor opgericht, dat wordt afgestemd met Jetten. Dan komen er twee rapporten uit (...), in beide

⁵ Hoewel VNG als organisatie publieke actoren (namelijk gemeenten) vertegenwoordigt, zit zij als stakeholder aan de uitvoeringstafels. Om die reden wordt de VNG, net als IPO, in dit onderzoek meegenomen in de reflectie van stakeholders.

rapporten staan heldere aanbevelingen. En dan kijken we (...) wat er dan met die aanbevelingen gebeurt, in een overleg waar het Ministerie dan ook bij zit. Je ziet dan dat er één heel klein deel van het advies helemaal uitvergroot wordt opgepakt, maar dat alle andere adviezen verdwijnen. (interview RWE)

[Na zo'n bijeenkomst van de uitvoeringstafel loop je weg] met een aantal schrijfp opdrachten. Het is echter wel heel abstract, het doet wat dat betreft aan als een open eind. Er gaat iemand iets schrijven en anderhalve maand later spreek je elkaar weer. Er zijn vragen en die moeten beantwoord worden [in zo'n werkgroep], maar wat dan de status is van het antwoord, en wat het verdere proces is, dat zou voor mij nog wel wat strakker mogen. (interview KEK)

Samenvattend maakt bovenstaande duidelijk dat de suboverleggen en werkgroepen als nuttig, zo niet cruciaal zijn ervaren in het functioneren van de uitvoeringstafels. Vanwege de veelheid maar ook vanwege het gebrek aan een door het ministerie van EZK meegegeven structuurinstructies, bestond er echter veel onduidelijkheid over de verdeling van het uitvoeringswerk in substructuren. Juist vanwege het belang van werkgroepen en substructuren voor de inhoudelijke overleggen, was er behoefte aan meer eenduidigheid en regie in de structuur van de suboverleggen.

4.3 Uitvoeren, niet verder onderhandelen

Het doel van de uitvoeringstafels was om ervoor te zorgen dat de afspraken van het Klimaatakkoord door en met de stakeholders zouden worden uitgevoerd. Een belangrijk punt hierbij is dat waar de tafels ten tijde van het Klimaatakkoord waren bedoeld voor discussie en onderhandeling, het aan de uitvoeringstafel expliciet niet de bedoeling was verder te onderhandelen of de doelen en afspraken zelf weer ter discussie te stellen. Waar het ging om het bespreken van de voortgang met een grote Excel-file en het bespreken en oplossen van opkomende knelpunten in het nakomen van die afspraken, bleven zulke onderhandelingen inderdaad achterwege (e.g. interview NMF, interview Stroomversnelling, interview KEK).

In de praktijk bleek het echter toch moeilijk een strikt onderscheid tussen 'politiek neutrale' uitvoeringsdiscussies en politieke discussies te maken, en dus om verder onderhandelen te voorkomen. Volgens de geïnterviewden had dat deels te maken met de samenstelling van de tafels: actoren die tijdens het Klimaatakkoord politieke onderhandelingen hadden gevoerd, werden nu geacht aan diezelfde tafels geen verdere politieke discussies meer te voeren.

Het is precies hoe je je een vergadering op abstract niveau met brancheverenigingen en belangenvertegenwoordigers en een ministerie voorstelt. Er is een agenda van enkele onderwerpen en er wordt gezegd, 'wat vinden jullie ervan?' Door die open vraag neer te leggen zijn de antwoorden vaak ook weinig verrassend: de vertegenwoordigers van de verschillende branches zullen de belangen van de branche nog eens benadrukken en projecteren op het betreffende onderwerp. (interview KEK)

Die strikte scheiding die wij in ons hoofd wel leuk kunnen maken, ook wat onze eigen doelen en missie betreft, heb je in de praktijk niet altijd. Daardoor loop je ook tegen belemmeringen aan, waar je andere partijen eigenlijk bij zou willen benaderen of inzetten. Dit is zeker een platform waar je alle partijen met al die verschillende deelbelangen kan vinden. En ik ben niet tegen deelbelangen, laat dat even helder zijn. (interview Stroomversnelling)

Die tafels zijn natuurlijk ooit gestart als onderhandelingsplatform, en daarbij was de inzet om tot een uitonderhandeld akkoord te komen met een veelheid aan verschillende partijen die

een groter of een kleiner belang heeft bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Dat akkoord was er op een gegeven moment. In het geval van de Gebouwde Omgeving was dat een heel lijvig stuk met ongeveer honderdvijftig afspraken (...). En daarmee was het klaar. Je had ook kunnen zeggen 'nu heft men de tafel weer op, partijen hebben beloftes gedaan over wat zij gaan doen en we gaan nu uitvoeren.' Daar is toen niet voor gekozen. Men zag er waarde in om toch bij elkaar te blijven, en in gemeenschappelijkheid naar de voortgang te kijken. Dat betekent dat de onderhandelingstafel van de een op de andere dag uitvoeringsoverleg werd genoemd. Maar goed, daarmee is het nog geen uitvoeringsoverleg. Je kan wel het woord veranderen, maar daarmee is het wezenlijk karakter van die tafel niet in een keer veranderd. (...) En het lastige vond ik, aan het begin van die tafel, is dat die onderhandelaars daar zaten aan die tafel, dus voordat je het weet zit iedereen weer opnieuw te onderhandelen. (...) Omdat het gewoon lobbyisten zijn. (interview Van Poelgeest)

Volgens sommige geïnterviewden had een heldere structuur met inhoudelijke discussies in werkgroepen ook het onderscheid tussen politieke en technische discussies beter kunnen handhaven.

Aan tafel worden zeer politieke discussies gehouden – iedereen verdedigt er zijn stokpaardje, zijn belang. Dat is een redelijk politiek gebeuren. Als je het hebt over de werkgroepen die er onder hangen, zowel tijdens het Klimaatakkoord als nu in uitvoering, dan is dat veel meer op feiten gebaseerd, hoewel iedereen daar ook wel zijn voorkeuren heeft. Maar je bespreekt het langer, en daardoor zie je veel meer feitengedreven discussies die ook tot betere besluiten leiden. Maar aan tafel worden allerlei rapporten gepresenteerd, en iedereen doet zijn plasje erover, maar die plasjes zijn nogal gedreven door ieders eigen meningen c.q. belangen. Dat zie je aan tafel wel echt. (interview RWE)

Volgens Stroomversnelling zaten er in het Klimaatakkoord nog veel vaagheden in de doelstelling voor de gebouwde omgeving, waar men nog alle kanten mee op kon. Een voorbeeld was het gebrek aan heldere doelen voor de betaalbaarheid van verduurzaming van woningen. 'Dat maakt het slecht voorrekenbaar en nameetbaar' (interview Stroomversnelling). Volgens deze geïnterviewde speelde dit gebrek aan voorrekenbaarheid en nameetbaarheid de neiging tot politieke discussies aan de uitvoeringstafels in de hand. Hoe meer het uitvoeren en ook monitoren van de afspraken meetbaar waren gemaakt, hoe minder ruimte er zou zijn voor onderhandelingen over de invulling van de afspraken, aldus Stroomversnelling.

4.4 Rol en functie voorzitter

Vanuit de tafelvoorzitters was een van de grote lessen dat de frequentie van twee keer per jaar te laag is om het uitvoeringsoverleg effectief te maken. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de (arbeids-)intensiviteit van het organiseren, bijhouden en voorbereiden van de overleggen voor de voorzitter ernstig was onderschat. Wat betreft de positie van de voorzitter, die aanvankelijk onbezoldigd en voor een halve dag in de week was aangesteld, was een realistischer beeld dus noodzakelijk.

Formeel was mijn rol om twee keer per jaar het uitvoeringsoverleg voor te zitten, maar in de praktijk betekent dat dat je met stakeholders zo'n twee à drie dagen per week bezig bent. (...) En dat is een van de redenen dat ik gestopt ben, omdat het gewoon te veel tijd kost. (...) De functie als voorzitter is onbezoldigd en het kost je als je niet uitkijkt toch vijf dagen per week. Dan is de verhouding een beetje zoek. (interview Gehrels)

[Aanvankelijk] was bedacht dat die voorzitters het er een beetje in hun vrije tijd bij deden. Als het echt een functie is, en het is in dat bouwwerk een centrale persoon, dan moet je jezelf serieus nemen en dan moet je tegen iemand zeggen het kost twee dagen in de week en we betalen je daar op een normale manier voor. Op een gegeven moment moet je dat gaan professionaliseren anders gaat dat niet. Als onafhankelijk voorzitter ga je dan echt op het geheel sturen. Dat was een brug te ver. De centrale partijen wilden zelf achter het stuur zitten. (interview Van Poelgeest)

4.5 Programmatische aanpak

Op de vraag waar behoefte aan zou zijn wat betreft de werkwijze van de uitvoeringstafels, werd in verschillende interviews geantwoord met referentie naar meer *programmatisch* werken. Er bestaan verschillende definities van een programmatische aanpak⁶, en verschillende geïnterviewden hebben mogelijk ook verschillende opvattingen over hoe het er in deze situatie precies uit zou kunnen zien. Op basis van de opmerkingen uit de interviews hierover, verstaan wij onder een programmatische aanpak dat niet alle losse afspraken op zichzelf worden nagestreefd en gemonitord, maar dat er gewerkt wordt met verschillende deeldoelstellingen waar de losse afspraken onderdeel van uitmaken. Op die manier vormen de verschillende afspraken samenhangende stappen om te nemen richting een overkoepelend (deel-)doel. Binnen zo'n programmatische aanpak kunnen de losse afspraken ook in een afgebakende periode, of op een duidelijke tijdslijn worden geplaatst. Een dergelijke programmatische structuur zou het nut en de effectiviteit van de uitvoeringsoverleggen volgens verschillende geïnterviewde stakeholders zeer ten goede zijn gekomen. Stroomversnelling verwoordt helder wat de organisatie verstaat onder zo'n programmatische aanpak.

Wat we nodig hebben, is een programmatische aanpak. We hebben weliswaar een Klimaatakkoord maar we hebben niet een programmatische aanpak om tot uitvoering te komen. Dat zou het eerste zijn waar ik voor had gepleit. [...] Daar zitten programmalijnen in en daar zullen de programmalijnverantwoordelijken in zitten. Die moeten elkaar ook vinden en niet denken 'dat wordt elders geregeld'. Er is dus een programmalijn 1, die regelen dan de wijkgerichte aanpak verder. En daar komt het dan allemaal goed. En in programmalijn 2 heb je programmalijn 1 nodig, in programmalijn 5 heb je programmalijn 1 nodig, in programmalijn 4 heb je programmalijn 5 nodig, et cetera (...) Dit soort interactie moeten we echt met elkaar erkennen. En ik kan het nu wel zo voelen, maar ik weet nog niet of dat door de anderen zo gevoeld wordt. (interview Stroomversnelling)

Hierbij noemt Stroomversnelling dat de grote doelen van de tafel opgedeeld moeten worden in deeldoelen, die fungeren als tussenstap naar dat grotere doel. Op die deeldoelen kan concreter worden gestuurd en gemonitord – iets wat volgens Stroomversnelling vooralsnog onvoldoende scherp is gebeurd. Op die manier blijven taken duidelijker onderdeel van het gehele doel, en kan worden voorkomen dat de samenhang tussen verschillende activiteiten verdwijnt (interview Stroomversnelling).

Andere geïnterviewde partijen uitten soortgelijke behoeften, hoewel niet iedereen de term 'programmatische aanpak' letterlijk gebruikte. RWE beschrijft hoe een dergelijke aanpak meer helderheid in structuur en rollen kan opleveren.

In het algemeen zou EZK naar mijn mening moeten zeggen 'wij gaan het uitvoeringsoverleg gebruiken als klankbord, en eventueel dat wij daar ook concrete vragen willen neerleggen die wij hebben, zodat er middels een werkgroep uitgezocht kunnen worden'. (...) Durf als EZK te zeggen 'jullie zijn er ten behoeve van ons en wij willen dingen waarmee wij bezig zijn bij

⁶ Zie bijvoorbeeld [Vormen van programma's | VNG](#)

jullie toetsen om te kijken hoe jullie erin staan om jullie meningen te kunnen meenemen in wat we verder gaan doen. En dan eventueel dat wij nog vragen hebben die we bij jullie kunnen neerleggen om in werkgroepjes uit te zoeken'. Ik zou me daartoe beperken en de rest eraf snijden omdat dat alleen maar tot onduidelijkheid leidt. (...) Creëer de helderheid en neem als EZK gewoon die rol. (interview RWE)

Het nut van een programmatische aanpak voor de samenhang in de uitvoering van afspraken wordt in het volgende langere citaat helder uitgelegd door Milieudefensie – dat zelf niet deelnam aan de uitvoeringstafels – aan de hand van hoe men in Duitsland te werk gaat.

De Duitse staatssecretaris van Klimaat (...) legt uit hoe het Duitse beleid eruitziet. Hij zegt, dit is ons doel voor 2030, en om daar te komen zijn dit de obstakels. Verdeling is daar een van. Per obstakel zegt hij, dit is hoe wij dat gaan oplossen. Nou, als je naar Klimaatakkoord kijkt, kun je dan vertellen wat de samenhang van al die afspraken is? Het is niet samenhangend. Er zijn tweehonderd verschillende maatregelen, maar het is onduidelijk hoe die zich tot elkaar verhouden. Ik vind dat beleid gemaakt moet worden zoals men dat in Duitsland doet. En dan kun je vervolgens de partijen erbij betrekken. Maar niet zoals met klimaattafels gelijk vanaf het begin, waarbij alleen het klimaatdoel vastligt, en dat iedereen dan mee mag bepalen hoe zij het gaan doen. Dat is te open. Je kan op die manier niet goed beleid maken. (...) [Wat nodig is] is dus veel meer een goede balans tussen top-down sturing en bottom-up uitvoering. (...) Het betrekken van stakeholders in de uitvoering kan wel werken, maar dan moet er een ander besluitvormingsproces aan vooraf zijn gegaan. (interview Milieudefensie)

De behoefte om een programmatische aanpak werd ook door de geïnterviewde tafelvoorzitters geuit. Bij Van Poelgeest zit een programmatische aanpak verweven in de werkwijze die de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving zelf op eigen initiatief al was gaan hanteren. In de volgende citaten maakt Van Poelgeest duidelijk waarom hij als voorzitter behoefte had een programmatische aanpak, wat hij eronder verstaat en hoe dat eruit zou kunnen zien in het kader van de uitvoering van het Klimaatakkoord.

Er was eigenlijk gewoon niet over nagedacht hoe we het [Klimaatakkoord] zouden gaan uitvoeren. We hadden mooie afspraken gemaakt. Maar de uitvoering is echt wat anders. Dus de hele notie dat je programmatisch stuurt in gemeenschappelijkheid, dat was weinig doorleefd. [Het leek niet evident] wat daar de betekenis dan van is. [...] Organisatorisch werd wel gezegd dat we veel meer in samenhang kunnen sturen op die doelen [van de tafel Gebouwde Omgeving]. Mijn stelling was, dan moet je een programma opbouwen, dan moeten er mensen gaan komen die aan aanpakken gaan werken in gemeenschappelijkheid. En dat betekent ook iets voor de governance van zo'n programma. En dan moet je ook onderscheid gaan maken tussen verschillende partijen aan tafel. (...) Ten tijde van het onderhandelen hebben die tafels het natuurlijk absoluut hun functie gehad. Er was een soort buitenboordmotor georganiseerd om het akkoord verder te brengen dan dat het was gekomen zonder al die partijen. Dus in die situatie, had het wel degelijk zin. Maar in de uitvoering spelen er allerlei andere dynamieken en het is nog maar de vraag of zo'n overleg dan het centrale orgaan kan zijn – ik denk het eigenlijk niet. Dus ik zat er wel veel meer in dat je programmatisch moet werken, en dan is de tafel een soort klankbord voor dat programmatisch werken. En naarmate zij dat met meer gezag doet, heeft ze meer invloed. (interview Van Poelgeest)

De manier waarop Van Poelgeest naar aanleiding van de interne reflectie de werkwijze van de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving had heringericht, volgde dit idee van programmatisch werken al: per 'spoor' (zoals Van Poelgeest het hierboven noemt) werd bekeken wat de concrete doelen en daarbij behorende obstakels waren en wat daarvoor moest gebeuren. Voor elk spoor werd dan een specifieke samenstelling van betrokken stakeholders gemaakt.

Carolien Gehrels heeft soortgelijke suggesties opgenomen in een concreet voorstel voor een nieuwe werkwijze van de uitvoeringstafels.⁷ De programmatische aanpak staat hierin centraal.

4.6 Conclusie: behoefte aan heldere structuur

De reflecties van de stakeholders en tafelvoorzitters op de werkwijze van de uitvoeringstafels laten zien dat de waarde van de tafels voor regelmatige uitwisseling van informatie en het monitoren van de uitvoering en het adresseren van opkomende knelpunten breed werd erkend. Daarbij werd ook aangegeven dat het nuttig is dat de precieze werkwijze per tafel kan verschillen, al naar gelang de behoeften van de sector en de relevante actoren.

In de interviews is echter ook een aantal punten voor verbetering genoemd. Ten eerste had men er baat bij gehad als tevoren een heldere werkwijze en governance voor de uitvoering was bedacht en gecommuniceerd. Dit geldt ook voor de verdeling van werk en overleg in de substructuren van de uitvoeringstafels. Ten tweede had, juist met het oog op de geuite waarde van de uitvoeringstafels, de omvang van het werk in de uitvoering serieus genomen moeten worden. Dit houdt onder andere in dat de rol van voorzitter niet als onbezoldigde bijbaan had moeten worden aangeboden.

Tot slot is vanuit verschillende hoeken aangegeven dat de uitvoering erg geholpen zou zijn met een programmatische aanpak voor de uitvoering. In de verschillende interviews zijn verscheidene voordelen benoemd van een dergelijke aanpak, gerelateerd aan beperkingen die zijn ervaren in de opzet van de uitvoeringstafels in de eerste twee jaar na het Klimaatakkoord. Zo kan het helpen bij het duidelijker onderscheiden van de onderhandelende fase van beleidsontwikkeling en de meer pragmatische uitvoering. Het kan zorgen voor samenhang tussen, en prioritering van de verschillende in het bredere akkoord gemaakte afspraken. Hierdoor wordt ook duidelijker wanneer een (deel-)doel behaald is en als afgehandeld kan worden beschouwd. Het helpt volgens stakeholders bovendien verkokering voorkomen – wat door het voortzetten van de sectoraal opgezette tafels juist in de hand werd gewerkt – doordat het per deeldoel een samenstelling van daarvoor relevante actoren bij elkaar zoekt. Ten slotte wordt gesteld dat een programmatische aanpak de verhouding tussen de uitvoeringstafels en het Rijk eenduidiger maakt.

⁷ Merk op dat een deel van deze behoefte mogelijk is ondergebracht in de nieuwe structuur van de uitvoering van het Klimaatakkoord. Het wordt hier in eerste instantie weergegeven om lering te trekken uit wat er eerst niet was, en waar wel behoefte aan was – om hier bij vergelijkbare toekomstige processen op voort te kunnen bouwen.

5 Bevindingen: stakeholders

Casus Klimaatakkoord, 2019-2022

Net als bij de onderhandelingen ten tijde van het Klimaatakkoord, heeft de selectie van stakeholders die meepraten een grote impact op de inhoud, het verloop en dus ook de uitkomst van gesprekken in de uitvoering gehad. In dit hoofdstuk bespreken we hoe de selectie van stakeholders er in praktijk uit heeft gezien, welke implicaties die selectie heeft gehad voor het uitvoeringsoverleg, en hoe verschillende – betrokken én niet-betrokken – stakeholders op de selectie van deelnemers reflecteren. Centrale thema's hierbij zijn de betrokkenheid van alleen ondertekenaars, betrokkenheid en positie van alleen zelf uitvoerende partijen en partijen die op een bepaalde manier 'pijn' lijden van de door te voeren veranderingen, het verschil tussen individuele bedrijven of alleen koepelorganisaties aan tafel, en de rol van maatschappelijke organisaties in de uitvoering van het Klimaatakkoord. De bespreking maakt duidelijk wat de verschillende afwegingen zijn geweest, en welke voor- en nadelen daaraan verbonden waren. Ook hier wordt gesproken over een mogelijke, andere dan destijds gehanteerde structuur van de uitvoeringstafels, waarin de verschillende rollen die verschillende typen stakeholders spelen in de uitvoering helderder en logischer ondergebracht hadden kunnen worden.

5.1 Uitvoerders en ondertekenaars

Wat betreft stakeholders die in aanmerking kwamen voor deelname aan de uitvoeringstafels was er een duidelijk verschil ten opzichte van de onderhandelingsfase: in eerste instantie waren alleen die stakeholders betrokken die ook daadwerkelijk zelf aan de slag moesten om de afspraken na te komen ([klimaatakkoord.nl](https://www.klimaatakkoord.nl); interview Van Poelgeest, interview NVDE). De logica hierachter was dat de doelen zelf niet opnieuw ter discussie stonden, en dat partijen die zelf geen directe rol hadden in het uitvoeren van afspraken (zoals het veranderen van productieprocessen, brandstoffen, grondstoffen of het zorgen voor isolatie en andere aanpassingen in gebouwen en woningen) dus geen directe rol hadden in de uitvoeringsoverleggen. Die overleggen moesten immers gaan over hoe de afspraken uitgevoerd konden worden.

Een tweede afbakening was dat alleen partijen die het Klimaatakkoord hadden ondertekend (dat wil zeggen, expliciet gesteund) deel konden nemen aan de uitvoeringsoverleggen ([klimaatakkoord.nl](https://www.klimaatakkoord.nl)). De redenering hierachter was dat het een gesprek moest zijn onder partijen die de gemaakte afspraken omarmden ('mede-eigenaren' van het Klimaatakkoord, zoals NVDE het noemt), om ze vervolgens uit te kunnen voeren. Ook hier was de gedachte dat in de uitvoering niet opnieuw onderhandeld moest worden. Het risico dat dat wel zou gebeuren zou groter zijn als partijen die het niet eens waren met het Klimaatakkoord (of althans de afspraken voor de betreffende sector) deel zouden nemen aan de uitvoeringsoverleggen.

5.2 (Onduidelijkheid over) selectieprocedure

Om te beginnen is in de interviews gevraagd naar een reflectie op de selectie van de stakeholders, en de duidelijkheid daarover. Voor sommige betrokken stakeholders werd de smallere selectie van stakeholders gerechtvaardigd door het feit dat er in deze fase niet meer werd onderhandeld, maar dat in plaats daarvan de gemaakte afspraken uitgevoerd moesten worden. Om die reden waren er partijen aan tafel nodig die het Akkoord hadden omarmd en die verantwoordelijk waren voor de

uitvoering van één of meer afspraken (interview NVDE, Netbeheer Nederland, Stroomversnelling, Milieudefensie).

De ngo's zijn niet heel uitgebreid vertegenwoordigd in mijn ogen. Of dat een probleem is, kun je over van mening verschillen. Uiteindelijk ben je overgegaan naar een uitvoeringsoverleg. Daarbij zou ik zeggen dat je met name wil spreken met partijen die uit moeten voeren. Daarbij kijk ik primair naar industrie, energiesector, netbeheer en overheid. Ik denk dat de consumentenbond daar bijvoorbeeld niet zoveel te zoeken heeft. (interview KEK)

De volgende opmerking van Milieudefensie, dat niet deelnam aan de uitvoeringsoverleggen, maakt ook duidelijk waarom het voor hen juist vanwege het uitvoerende karakter van deze fase geen toegevoegde waarde had om deel te nemen.

De opdracht van Nijpels was, als je tekent dan is dat om voor maatschappelijk draagvlak te zorgen, dat is de taak van maatschappelijke organisaties. Maar als je geen of zeer beperkte invloed hebt op de uitkomst van de onderhandelingen (...) maar je hebt wel de verplichting om daar het draagvlak voor te verzorgen, dan is dat niet een erg aantrekkelijke propositie. (...) Wij zaten dus goddank ook niet aan de uitvoeringstafels. (...) Wil je verandering realiseren, dan moet je het strijdperk zoeken waar jij het sterkst bent, en dat is voor ons de publieke opinie [niet de uitvoeringstafels]. (interview Milieudefensie)

Daarnaast waren er enkele partijen niet blij met de uitsluiting van deelname aan de uitvoeringstafels. Het meest vocaal daarover was wellicht de Jonge Klimaatbeweging, dat wel had deelgenomen aan de onderhandelingen van het Klimaatakkoord.

Ik vind het zorgelijk dat wij als jongeren niet welkom zijn aan de uitvoeringstafels. We worden er bewust dan wel onbewust buiten gelaten. En in beide gevallen vind ik dat een probleem. Het is een stem die ze missen. Waar het gaat om de stem van de toekomst heb je de grootste stakeholder nu gewoon niet aan tafel. Dat vind ik echt heel bijzonder. (interview JKB)

Ik heb mij wel eens afgevraagd waarom de Jonge Klimaatbeweging geen deelnemer is. (interview KEK)

De tafelvoorzitter had zelf enige ruimte om naar eigen inzicht bepaalde stakeholders te benaderen voor het uitvoeringsoverleg (enigszins vergelijkbaar met de situatie ten tijde van de onderhandelingen). Zo heeft Carolien Gehrels als voorzitter van de uitvoeringstafel Industrie zelf 'vrij organisch, uitnodigend en inclusief' nog enkele partijen, waaronder VNCI, uitgenodigd aan tafel (interview Gehrels). Maarten van Poelgeest heeft, als onderdeel van de zelf geïnitieerde reflectie en herziening van de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving, zelf ook een selectie van stakeholders in de verschillende werkgroepen van de uitvoering gemaakt (zie ook Hoofdstuk 4).

Het selectieproces van deelnemers in de uitvoering is evenwel niet voor iedereen duidelijk geweest. Zo was het niet voor iedereen volledig transparant wie er uiteindelijk over die selectie ging. De rol van de voorzitter van de uitvoeringstafel was in dezen niet helder.

Er zijn weliswaar onafhankelijke voorzitters neergezet, maar die hebben uiteindelijk toch wel min of meer mede bepaald wie er wel of niet aan tafel mochten zitten. Het is nog niet politiek of anderszins opportuun geacht om partijen buiten te sluiten die een rol kunnen spelen, vanwege die interafhankelijkheid. Ik vermoed dat het zoets is, maar er is niet zo duidelijk over gediscussieerd. (interview Stroomversnelling)

Een partij die we de laatste tijd wel missen is VNO-NCW bijvoorbeeld. We zien toch wel dat de problematiek zo breed over het bedrijfsleven wordt gezien, dat we daar veel meer mee zouden willen overleggen. (...) Maar die zijn bij ons weten nooit uitgenodigd geweest bij de tafel Elektriciteit. (interview Netbeheer Nederland)

Ondertekening van het Klimaatakkoord als voorwaarde voor deelname werd door veel van de deelnemende stakeholders als logisch ervaren (ook al blijkt uit een opmerking van Stroomversnelling dat het ‘ondertekenen’ van het Klimaatakkoord zelf een enigszins ambigu begrip was – het was volgens hen meer een kwestie van expliciete steun uitspreken)⁸.

Ik vind het wel logisch dat als je iets niet tekent, of er niet op z’n minst publiek je steun voor uitsprekt, dat je er dan ook geen mede-eigenaar van bent en dat je op die manier niet in zo’n overleg kunt zitten. (interview NVDE)

Later in het proces zijn er toch partijen aan de uitvoeringstafels komen zitten die het Klimaatakkoord niet nadrukkelijk hadden gesteund. Stroomversnelling heeft daar een uitgesproken mening over, die duidelijk refereert naar het uitvoerende karakter van de tafels.

Wij hebben nadrukkelijk onze steun uitgesproken aan het Klimaatakkoord, ook al zitten er dingen in waar wij niet per se gelukkig van worden. We hebben wel kleur bekend. Er zitten hier ook partijen aan tafel die dat niet hebben gedaan en die krijgen nu evenveel ruimte en dus ook ruimte om kritiek te leveren. (...) Wat is daar nou eigenlijk handig aan voor ons? Want wij communiceren, en zij trekken soms de handrem aan (...). Laat ik het even zo zeggen: ik zou willen dat ook die ‘meestribbelaars’ dan eerst erkennen dat zij dit Akkoord steunen, en dat zij alles wat zij kunnen bijdragen eraan zullen gaan doen. Dat doen ze nu niet, en ik vind inderdaad dat je dat ter discussie mag stellen. Anders blijf je met meestribbelaars werken, en meestribbelaars vertragen. Die hangen aan de kar, die duwen de kar niet vooruit. En we hebben in deze fase alleen maar beren-van-de-weg-afhalers nodig, niet-beren-op-de-weg-zetters. Dat is echt wel belangrijk. (interview Stroomversnelling)

5.3 “Alleen varkens aan tafel”

De uitvoeringstafels waren bedoeld om gesprekken te voeren tussen partijen die primair met het uitvoeren van de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken belast waren, om op die manier zowel voortgang als opkomende obstakels en knelpunten te bespreken. Dit uitgangspunt impliceert een bepaalde afbakening van type partijen die deelnemen. Zoals gezegd, was het de bedoeling dat met name die partijen die zelf iets moesten veranderen of actie moesten ondernemen (sommigen spraken van partijen die zelf ‘pijn lijden’) aan de uitvoeringstafels deel zouden nemen. Veel partijen die aan de onderhandelingstafels zaten, en die later ook een plek aan de uitvoeringstafels kregen, hadden echter een minder directe en actieve rol in het uitvoeren van de afspraken. In deze paragraaf bespreken we wat hierover de meningen van de stakeholders waren en welke rol er voor welk type stakeholder in de uitvoering wordt gezien.

Aedes sprak in dit verband dat ze graag alleen ‘varkens’ aan de uitvoeringstafel hebben. Hiermee wordt gerefereerd naar een verhaal waarin een kip en een varken een restaurant beginnen om eieren met spek te verkopen. De beide dieren moeten iets bijdragen voor het maken van dat gerecht: het varken geeft een rib, iets wat een echt offer is en pijn doet en wat niet eindeloos vaak kan worden

⁸ Overigens is het voor onderhandelende partijen ten tijde van het Klimaatakkoord nooit duidelijk geweest dat het niet ondertekenen van het Akkoord uitsluiting van deelname aan de uitvoering zou betekenen (e.g., interview JKB).

bijgedragen, terwijl de kip met gemak een grote hoeveelheid eieren kan aanleveren. Hoewel beide dieren dus bijdragen, is de bijdrage niet hetzelfde, wat ook de belangen in het gesprek over de maaltijd bepaalt. Het is voor de kip bijvoorbeeld makkelijk om twee keer zo veel te willen gaan verkopen.

‘Het is een beetje een grappig verhaaltje, maar het is wel precies de kern voor ons om te zeggen, als je echt wat wil, dan moet je de juiste partijen aan tafel hebben. ... [Aan de klimaattafels] zaten wij tussen 25 andere partijen, wij dan als vertegenwoordigers van woningcorporaties. Dan zaten er nog een paar partijen die daar pijn van gaan lijden. (...) Maar er zitten ook heel marktpartijen aan tafel, dus leveranciers van warmtepompen, bouwers, Techniek Nederland, dus heel veel partijen die wat kunnen verdienen. En dan waren er nog wat ideologische partijen zoals Natuur & Milieu en Stroomversnelling. (...) Dat betekende wel dat van de 25 partijen er 20 niet betalen, of er zelfs aan verdienen, en dat trekt de verhoudingen scheef. Dat hebben wij wel gevoeld in het Klimaatakkoord. (...) In de uitvoering is het nu wel zo aangepast dat de groepen kleiner zijn gemaakt zodat alleen de partijen die echt moeten en iets leveren daar aan tafel zitten. (interview Aedes)

Wie moeten het nu precies gaan doen? Dat zijn toch energiebedrijven, industrieën, de Gasunies en TenneTs van deze wereld. (...) En de bedoeling was natuurlijk dat als je naar de uitvoering gaat, dat je elkaars handen vasthoudt en zegt ‘jongens, dit hebben wij met elkaar afgesproken en wij voelen ons nu ook verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan’. (...) Daar staan een aantal afspraken die wij bijvoorbeeld als Gasunie moeten doen of die TenneT of de energiebedrijven moeten doen. En als wij dan niet aan tafel zitten of er zijn hele andere soorten partijen aan tafel, dan wordt het wel lastiger. Ik voer graag ook uit wat ik zelf ook met anderen afgesproken heb. (interview Gasunie)

Die nadruk op alleen varkens aan tafel, lijkt ook door de toenmalige voorzitter van de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving, Maarten van Poelgeest, te worden gedeeld.

In de bouwkolom [heb je bijvoorbeeld] Bouwend Nederland. Zij hebben eigenlijk een heel lastige achterban van honderden aannemers, een heel diverse achterban, en dat pretenderen zij dan te verenigen. Maar voor je het weet zit daar een lobbyist die de condities van de bouwers probeert te verbeteren. Dan ben je dus niet met de uitvoering bezig. (...) En dan zitten er ook nog weer hele andere organisaties, zoals Natuur & Milieu. Die zitten er omdat er met veel bloed, zweet en tranen dat Klimaatakkoord is bereikt, dat wat hen betreft ook maar net door de beugel kan. Maar nu moet het wel echt gebeuren. Terwijl die natuurlijk in de praktijk in de uitvoering helemaal niet zo veel doen. Zo heb je heel ongelijksoortige spelers aan tafel. (interview Van Poelgeest)

Ten tijde van de interviews werd het voornemen door toenmalig minister voor Klimaat en Energie, Rob Jetten, bekendgemaakt om in een hernieuwde uitvoeringsstructuur geen individuele bedrijven maar slechts koepelorganisaties aan de uitvoeringstafels deel te laten nemen. In het kader van varkens aan tafel waren er enige zorgen bij die plannen (die inmiddels zijn ingevoerd), die met name gaan om het verliezen van expertise aan tafel.

Je ziet nu dat het zelfs nog verder doorgevoerd gaat worden, dat in de nieuwe opzet eigenlijk nog meer representatieve organisaties zitten en geen individuele bedrijven. Dus eigenlijk wordt er toch een 180 graden ommekeer gemaakt van wat oorspronkelijk de bedoeling was. (...) Wij mogen [als Gasunie] nog wel aan tafel blijven maar als [partijen als TenneT] niet aan tafel zitten, dan zijn het representatieve organisaties die zich gaan buigen over de uitvoering. Ik geloof niet dat ik daar per se de grootste voorstander van zou zijn. (...) Ik heb het liefste partijen aan tafel die ook daadwerkelijk zelf dingen kunnen veranderen. (interview Gasunie)

(interview Gasunie)

Juist de partijen die er zelf last van hebben die zitten niet direct aan uitvoeringstafels, en dat vind ik soms best onhandig. Alle informatie is dus uit tweede hand. (interview Shell)

Als niet iedereen aan tafel tot in de haarvaten voelt waar het gespreksonderwerp over gaat, is de kans groot dat niet alle relevante zaken ter sprake komen. Simpelweg omdat degene die daar zit niet alle details kent op het niveau van de bedrijven die het iedere dag moeten zien waar te maken. (interview RWE)

Bijkomend probleem bij het plan van vertegenwoordiging via koepels in plaats van deelname van individuele bedrijven, was dat veel bedrijven in meerdere koepels zitten en dus op verschillende manieren en in veelvoud vertegenwoordigd konden worden. Dit was al het geval toen bedrijven wél nog direct deel konden nemen, maar zou mogelijk een groter punt worden in een situatie waarin alleen koepels participeren, omdat het minder transparant zou zijn wie er dan aan tafel zit. RWE legt uit hoe dit eruit ziet.

Vertegenwoordiging via koepels wordt sowieso indirecter. Ik zit nu zelf bij de discussies, maar dat gaat dan via de verenigingen lopen. Wij zijn als RWE lid van de vier verenigingen die ik net noemde die daar zitten, misschien nog wel van een vijfde. Het is de vraag of dit slim is: de inzichten die bedrijven hebben over wat belangrijk is voor de implementatie van ideeën en wat daarin een grote of minder grote invloed op heeft, worden nu alleen maar indirect gedeeld via zo'n vereniging. (interview RWE)

5.4 De rol van maatschappelijke organisaties aan de uitvoeringstafels

De stelling dat de uitvoering voornamelijk met de 'varkens' moet worden besproken, roept de vraag op welke rol maatschappelijke organisaties, zoals milieuorganisaties, maar ook vakbonden en huurdersverenigingen, in de uitvoering spelen. In de regel waren dat namelijk niet de organisaties die zelf een verandering doorvoeren of een actie ondernemen om de gemaakte afspraken na te komen. De enigszins onduidelijke functie van de uitvoeringstafels in praktijk hield ook in dat er enige ambiguïteit was over de rol en functie van dergelijke maatschappelijke organisaties.

In de structuur zoals die in de eerste twee jaar na het sluiten van het Klimaatakkoord bestond, hadden maatschappelijke organisaties een beperkte positie.

Die verhouding [tussen het aantal commerciële partijen en maatschappelijke organisaties] is natuurlijk niet goed en ook nooit goed geweest. Daar kan ik kort over zijn. Aan de Elektriciteitstafel zitten alleen maar Natuur & Milieu en ik, en Energie Samen. Dat zijn eigenlijk de enige drie die je kan categoriseren als maatschappelijke actoren. [Er was] een overmacht van de markt. Maar dat past natuurlijk ook heel erg in hoe EZK heel lang dacht: de markt lost alles op. Maar ja, zij zijn natuurlijk ook met de gasproblematiek flink op hun neus gegaan. De markt gaat dit niet allemaal oplossen en de markt staat ver af van maatschappelijke ontwikkelingen die van belang zijn om mee te nemen. Dus het is ook heel belangrijk om meer andere actoren aan tafel te hebben. Ik vind het op zich al heel goed dat ze dat nu indammen. Ik denk dat de markt gewoon aan al die tafels een onevenredig grote positie heeft. En natuurlijk, zij moeten het ook uitvoeren, dus daar hebben ze wel een punt. Maar betekent dat dat je numeriek een overwicht moet hebben van tien staat tot één? (interview NMF)

Waar de vraag welke rol maatschappelijke organisaties zouden kunnen spelen in de onderhandelingen ging om recht op gelijke inspraak en een inclusief proces, leek deze discussie in de uitvoerende fase om iets anders te gaan. Geïnterviewde stakeholders spraken in het kader van de uitvoering meer in termen van de *functie* die een partij kan hebben. Hierbij werden ook verschillende typen maatschappelijke organisaties en hun specifieke standpunten onderscheiden: met het oog op de functie is niet voor elke maatschappelijke organisatie een duidelijke plek in de uitvoering.

Er zijn natuurlijk een heleboel belangen niet gedekt. Ik vind alleen ook weer niet dat je partijen aan tafel moet zetten die alleen tegen zijn, er moet wel constructief meegedacht worden. Je moet wel mensen aan tafel zetten die ook wel het volledige onderwerp aan kunnen, in die zin dat ze in volledigheid daar wat mee hebben. Want anders krijg je iemand die alleen maar elke vergadering roept, dit wil ik niet. Als je maar één punt hebt, zit je aan zo'n tafel niet goed. (interview NMF)

Je ziet een shift in [niet-uitvoerende partijen] zoals Natuur & Milieu, die zijn iets meer op afstand gezet omdat die vooral die afspraken en die doelen hoog willen hebben. En natuurlijk blijven die daar wel op monitoren, maar dat zijn niet de partijen die nu aan de bak moeten. Die zitten dus minder vertegenwoordigd aan die uitvoeringstafels. En dat vind ik ook wel logisch. Ze zijn heel goed om te blijven roepen dat we het doel niet uit het oog moeten verliezen, maar zij kunnen uiteindelijk niet zorgen dat het echt gerealiseerd wordt. (interview Aedes)

5.5 Rolverdeling verschillende typen stakeholders

Onderdeel van de herziening van de governance van de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving, die voorzitter Van Poelgeest grotendeels zelf had geïnitieerd, was een structurele verdeling van stakeholders in verschillende substructuren. Hierin kwam de rol van maatschappelijke organisaties logischer uit, aldus Van Poelgeest. Dit gold zowel voor de rol die zij niet hadden (als niet direct geraakte, dus als niet-varken) alsook voor de rol die zij wél hadden (namelijk in het bewaken van de ambities en het tempo, maar ook in het genereren van breder maatschappelijk draagvlak). De blik van Van Poelgeest op die rolverdeling wordt in deze paragraaf aan de hand van verschillende citaten uitgelegd.

Er zijn [partijen] die heel veel moeten doen in de uitvoering, maar er zijn er genoeg die niet zo veel te doen hebben in de uitvoering. En dat onderscheid moet je wel maken want de partijen die heel veel moeten doen die moeten een zware stem hebben in dat programmatisch werken. Terwijl, als je het hebt over het formuleren of bijstellen van de ambities, daar is iedereen bij betrokken, want het is een akkoord van ons allemaal. Maar alles werd op een hoop gegooid, en dat demotiveert dan op verschillende manieren voor verschillende partijen. (interview Van Poelgeest)

Het was voor Van Poelgeest zaak om de spelers die op een bepaald onderwerp iets concreets in te brengen hadden, ook in die gesprekken mee te laten doen. Technische gesprekken, in de vorm van een werkgroep bijvoorbeeld, waren daarbij geen logische plek voor maatschappelijke organisaties. Omgekeerd had een overkoepelend overleg, waarin voortgang, ambities en draagvlak worden besproken, juist baat bij de deelname van maatschappelijke organisaties. Daar was een partij met één heel specifiek marktbelang weer minder op zijn plek, volgens Van Poelgeest.

Je hebt een aantal centrale spelers in de gebouwde omgeving. En als je dat lijstje maakt, is dat evident wie het zijn. Bijvoorbeeld Aedes, de VNG, Bouwend Nederland, en de netbeheerder. Je komt dan vrij vanzelfsprekend op acht of negen spelers uit. [...] Ik vond dat er te veel spelers in dat overleg zaten en dat dat het erg breed maakte, en dat ze ook deden alsof zij over die

uitvoering gingen (...).Soms als je inhoudelijk dingen verkent, is het wel fijn om veel verschillende spelers met veel verschillende ervaringen te hebben. Ik was ook op zoek naar een soort gelaagdheid in die tafel, om niet de hele tijd iedereen bij alles te betrekken. (...) Ngo's als Natuur & Milieu, die zaten er allemaal. Die zaten vooral in die buitenste ring. En ik vond ook dat iedereen die het Klimaatakkoord wilde ondertekenen erbij mocht in die buitenste ring. Die was ook echt bedoeld voor draagvlak en toetsing. Bij die samenwerkingstafels heb ik er wel op gelet dat de partijen die heel vocaal waren en er ook al vanaf het begin bij zaten maar niet logischerwijs aan de regietafel zaten, wél ergens in die samenwerkingstafels zouden belanden – ook om wat weerstand weg te nemen. (interview Van Poelgeest)

Met betrekking tot het innemen van de door Van Poelgeest gesuggereerde rollen van draagvlak creëren en maatschappelijke toetsing, is de vraag of alle maatschappelijke organisaties ook daadwerkelijk deze rol wilden spelen. Uit de eerder geciteerde opmerking van Milieudefensie blijkt duidelijk dat zij dat niet zouden willen (interview Milieudefensie). Andere maatschappelijke organisaties – bijvoorbeeld die partijen die al betrokken waren bij de uitvoeringstafels – zagen dat wellicht wel zitten.

Als maatschappelijke organisaties de bovengenoemde rol wilden nemen, is een tweede vraag of zij hiervoor de capaciteit hadden. Dit punt is in het onderzoek naar de totstandkoming van het Klimaatakkoord al uitgebreid aan bod gekomen (Truijens et al. 2022), en in de context van de uitvoering spelen dezelfde uitdagingen (cf. Truijens en Hanegraaff 2023). Om die reden werd er in dit onderzoek niet expliciet op ingegaan. Onderstaande opmerking uit het interview met Natuur en Milieufederaties (NMF) illustreert op welke manier er naar een oplossing voor de asymmetrie in capaciteit (mensen en budgetten) in de uitvoeringsfase gekeken had kunnen worden.

Ik zou het helemaal niet gek vinden als je als overheid zegt, we vinden het belangrijk als maatschappelijke partijen ook aanschuiven, dat je daar gewoon een bedrag voor reserveert. Niet eens voor mezelf per se hoor. Als je een burgerberaad gaat organiseren moet je het immers ook betalen. (...) Dat is het probleem met alle vormen van participatie: we vinden het wel belangrijk, maar we hebben er geen geld voor over. Het is ook alleen maar dankzij de postcodeloterij, dat roep ik al jaren, dat wij überhaupt aan dit Akkoord hebben kunnen meedoen. Dat is natuurlijk diep triest. En ook heel raar, als je erover na gaat denken. (...) Want ik denk ook weleens van ja, het zou heel interessant zijn om andere maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld zo'n Jonge Klimaatbeweging loopt iedereen mee weg, dat vindt iedereen super belangrijk. En die mensen doen alles op vrijwillige basis. Maar geef dat soort clubs gewoon, pak hem beet, een ton per jaar zodat daar gewoon twee mensen volledig op kunnen zetten en ook echt mee kunnen praten. (interview NMF)

5.6 Conclusie: logische rolverdeling voor verschillende typen stakeholders

Een betere structuur van de uitvoering had volgens geïnterviewden kunnen helpen om een logische rolverdeling te maken voor maatschappelijke organisaties, koepels, en individuele bedrijven. Dat blijkt uit bovenstaande bespreking van de selectie van stakeholders aan de uitvoeringstafels: voor de deelnemende stakeholders was er geen heldere opzet voor het betrekken van verschillende typen stakeholders in de verschillende stappen van de uitvoering. Verschillende typen stakeholders hadden een rol kunnen spelen in de uitvoering van het Klimaatakkoord, maar wie welke rol speelde, bleef in de uitvoeringsstructuur onduidelijk. Onderscheid had gemaakt kunnen worden op basis van ingebrachte kennis en expertise, tussen 'varkens' en 'kippen' (dat wil zeggen: partijen die zelf 'pijn lijden' en partijen die wellicht zelfs profiteren van door te voeren veranderingen), en tussen partijen

met een direct privaat belang en partijen die een breder (maatschappelijk dan wel markt-)belang vertegenwoordigen.

6 Bevindingen: uitvoeringstafels en klimaatbeleid

Casus Klimaatakkoord, 2019-2022

In dit hoofdstuk bespreken we welke functie de uitvoeringstafels van het Klimaatakkoord hadden in het creëren van een integrale aanpak van de klimaatopgave, en hoe de uitvoeringstafels bijdroegen aan de nationale beleidsontwikkeling op het gebied van klimaat en energie. Wat betreft de integraliteit bespreken we in hoeverre de stakeholders van mening waren dat de uitvoeringsgovernance samenwerking tussen sectoren bevorderde, en in hoeverre het aansloot op andere relevante beleidsgrmedia. Daarna wordt besproken hoe stakeholders de relatie tussen de uitvoeringstafels en beleidsontwikkeling ervoeren, en welke behoeften er waren op dit vlak.

6.1 Integraliteit

Verschillende stakeholders (Milieudefensie, Netbeheer Nederland, Chemelot, Shell) omschrijven een gebrek aan samenhang in de uitvoering van het Klimaatakkoord. Hieruit kan worden afgeleid dat in elk geval een aantal van de deelnemende stakeholders integraliteit en sturing vanuit een integraal perspectief miste. Zo vonden Milieudefensie, Netbeheer Nederland en Shell het onduidelijk hoe de afspraken en uitvoering van het Klimaatakkoord met elkaar én met ander beleid samenhangen.

Het ministerie is bezig met het Programma Energiesystemen op te richten, een ander deel van de directie is bezig met het MIEK en het PIDI, een ander DG is bezig met de meerjarenafspraken met de industrie, Directie Klimaat is bezig met de Klimaattafel. En dat bestaat naast elkaar. Er is geen satéprikker waar integraal besluitvorming over het energiebeleid wordt genomen. (interview Netbeheer Nederland)

Hoewel volgens Netbeheer Nederland een sectorale aanpak in de opstartfase van de energietransitie goed werkte, was in de uitvoeringsfase behoefte aan integratie en een systeemperspectief. Wanneer zou worden vastgehouden aan een dergelijke aanpak, bleef de focus in de uitvoering liggen op individuele belangen in plaats van meer collectieve belangen (interview Chemelot, interview Netbeheer Nederland).

Er werd door stakeholders in de interviews behoefte geuit aan integraliteit op diverse vlakken, zoals overkoepelende basisprincipes voor de uitvoering. Zo was het volgens Shell bijvoorbeeld nodig om naar ketens in hun geheel te kijken om ontwikkelingen van de grond te krijgen en te optimaliseren. Daarnaast was duidelijkheid nodig over waar in de uitvoering het ene beleid met het andere beleid schuurt, aldus Shell. Dit wordt geïllustreerd door middel van de vraag over de meest logische inzet van waterstof:

Je moet wel goed afspreken waar in de ladder je je energie gaat inzetten. Bijvoorbeeld waterstof: welke sectoren en toepassingen hebben hierin de hoogste prioriteit? Dus overkoepelende basisprincipes. Die zijn nu niet helemaal helder afgesproken en daar kom je nu in de uitvoering achter. (interview Shell)

Stakeholders hadden daarnaast meer behoefte aan integraliteit tussen de tafels en de doorsnijdende thema's, zoals arbeidsmarkt en scholing, en circulariteit (e.g. interview Netbeheer Nederland). Er vond volgens Gasunie in het Voortgangsoverleg weliswaar overleg plaats tussen de voorzitters van de tafels waarin werd gekeken naar dwarsverbanden, maar aan de uitvoeringstafels zelf werd in de

thematiek en door de deelnemende actoren niet of nauwelijks naar die dwarsverbanden gekeken (interview Gasunie). Netbeheer Nederland gaf in dit verband aan dat de wederzijdse afhankelijkheden tussen de tafels Industrie en Elektriciteit op het gebied van vraag en aanbod van elektriciteit veel duidelijker gezamenlijk geadresseerd hadden moeten worden. Een van de geïnterviewden miste de integraliteit rondom het vraagstuk arbeidsmarkt en scholing, en stelde dat dit doorsnijdende thema slechts beperkt geadresseerd is aan de sectorale uitvoeringstafels.

Ook twee van de tafelvoorzitters benoemden deze behoefte aan integraliteit binnen de uitvoering. Voorzitter Gehrels probeerde door middel van zowel het organiseren van diverse activiteiten als aansluiten bij bestaande overleggen zelf een dergelijke integratie te bewerkstelligen tussen tafels en doorsnijdende thema's. Dit werd bij haar onder andere ingegeven door een behoefte onder stakeholders uit de industrie (interview Gehrels). Ook voor Van Poelgeest werd gaandeweg duidelijk dat er in de uitvoeringsfase meer samenhang benodigd was om te kunnen sturen op de gestelde doelen. Die behoefte, die middels een interne evaluatie werd bekrachtigd door deelnemende stakeholders, bewoog hem ertoe de structuur van de uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving te herzien en meer programmatisch en in gemeenschappelijkheid op specifieke thema's te gaan werken.

6.2 Beleidsontwikkeling

Hoewel volgens Gehrels de rol die de uitvoeringstafels hadden in het maken van beleid goed was, vond ze dat er "een duidelijk en helder onderscheid tussen beleidsontwikkeling (datgene wat nog onderwerp is van politiek debat) en (recht toe recht aan) uitvoering van het Klimaatakkoord" nodig was. Voor sommige deelnemers bestond er dan ook onduidelijkheid over de rol van het uitvoeringsoverleg ten opzichte van de gehele politieke besluitvorming. Eén van de specifieke vragen die in dit kader onder de stakeholders (waaronder NMF en KEK) leefde, betreft de rol van de uitvoeringstafels in politieke besluitvorming.

Primair is het belangrijk dat er duidelijkheid is over wie wat mag op basis van wat, dat er een duidelijke governance is. EZK is daarmee gewoon nog heel erg met zichzelf bezig. (...) (interview KEK)

Een van de geïnterviewden merkte op dat er ook vaagheid bestond over vervolgfafspraken nadat een bepaalde initiële afspraak klaar was. Een voorbeeld dat deze geïnterviewde gaf, was dat de afspraak kon zijn om een onderzoek naar een bepaald onderwerp uit te voeren, maar dat er vervolgens niet duidelijk was wat er met de aanbevelingen uit het onderzoek diende te gebeuren.

In het kader van onduidelijkheid over wat er met de uitkomsten van onderzoeken in werkgroepen gebeurde, stelt RWE ook dat het soms erg willekeurig overkwam wanneer een bepaald thema of een bepaalde afspraak als afgehandeld dan wel behaald werd bestempeld. Hierin was ook de verhouding tussen de inhoudelijke besprekingen van de uitvoeringstafels en de rol van het ministerie niet altijd duidelijk.

Er was een hele waslijst met maatregelen, een gigantische Excelsheet. En het gebeurde regelmatig dat EZK in de ogen van mij en enkele anderen aan tafel zaken te snel afmeldde, terwijl ze in onze ogen nog niet waren afgerond. Het ging vooral om onderwerpen die op dat moment blijkbaar moeilijk lagen. (interview RWE)

In dit kader werd ook het gebrek aan mogelijkheden tot escalatie richting EZK genoemd. Hierbij hadden er heldere afspraken moeten zijn over hoe onderwerpen die aan tafel worden besproken bij het verantwoordelijke ministerie terecht hadden kunnen komen. Die escalatieladder van uitvoeringstafels naar de ministeries ontbrak volgens sommige geïnterviewde stakeholders. Deze

onduidelijke escalatiestructuur bepaalde voor een belangrijk deel de onduidelijke functie van de uitvoeringsoverleggen in bredere beleidsontwikkeling.

Escalatie betekent dat je een beslissing moet forceren en dat mandaat dat is er niet aan tafel. Het is voor ons niet helder waar we wel moeten zijn als er een beslissing moet worden genomen. (interview Netbeheer Nederland)

6.3 Beleidsbeïnvloeding

Verschillende deelnemende stakeholders omschreven de uitvoeringstafels vooral als een plek om zelf geïnformeerd te worden en om anderen te informeren.

Het soms eindeloos praten heeft toch ook wel een voordeel. Iedereen wordt meegenomen en men weet elkaar beter te vinden. Maar het was wel veel. (interview Shell)

[Het is] een mooi gremium waarbij we met een brede samenstelling zitten, prima om daar discussie mee te kunnen voeren, ook goed (...) om elkaar scherp te krijgen, over waar we staan, wat je van dingen vindt. Niet alleen over het 'doe dan', maar ook over het 'hoe dan'. (interview Woonbond)

Voor velen was het uitvoeringsoverleg slechts één van de vele gremia die ze gebruikten in het kader van informeren, geïnformeerd worden en lobbyen rondom energie- en klimaatbeleid (interview Netbeheer Nederland, Woonbond, VNG, Gasunie, Shell).

We spreken elkaar dagelijks in allerlei gremia over de ontwikkeling van het energiesysteem. Het uitvoeringsoverleg is maar één van die gremia. (interview Netbeheer Nederland)

Gezien het losse en 'zachte' karakter van de overleggen aan de uitvoeringstafels, werd dit gremium door stakeholders niet of nauwelijks gebruikt om beleid te beïnvloeden – om echt te lobbyen. De relatie tussen wat er aan de uitvoeringstafels werd besproken en wat beleidsmakers (het verantwoordelijke ministerie) oppakten, was te indirect om de uitvoeringstafels als gremium voor beleidsbeïnvloeding te gebruiken. Direct contact met ministeries en andere partijen was daarvoor een belangrijke route (interview Netbeheer Nederland, Gasunie, Woonbond).

Als Gasunie hebben wij hele goede toegangen tot Den Haag, tot de ministeries en de ministers. Want wij doen heel veel projecten die relevant zijn voor het klimaat, dus ook in de uitvoering van die individuele projecten kom je heel veel hobbels tegen op de weg en die probeer je met de ministeries opgelost te krijgen. (interview Gasunie)

Omdat er ook uitwerkpunten waren die niet besloten waren in het eerdere Klimaatakkoord, is dat onderdeel geworden van een politiek spel. En dan spelen we dat spel in zijn volledigheid. Dan gaan we niet alleen braaf praten aan de uitvoeringstafels maar hebben we ook direct contact met het ministerie en verhuurders. (interview Woonbond)

De echte belangenstrijd vond volgens veel van de geïnterviewde stakeholders niet plaats aan deze uitvoeringstafels. Daarvoor werden veelal andere gremia gebruikt.

De echt politieke discussies, om het zo te formuleren, de echte belangenstrijd werd niet aan die [uitvoerings-]tafels uitgevochten. Binnen gebouwde omgeving is dat allemaal buitenom gegaan. De échte discussies met Aedes, vastgoedbelang, IVBM hebben wij rechtstreeks gevoerd met BZK en op de kantoren van BZK. In de suboverleggen die daar zijn georganiseerd. (interview Woonbond)

Gaandeweg werd [bij het Klimaatakkoord] duidelijk dat de tafel werd verbreed en de politiek het stokje overnam. En toen zeiden we 'ja, dit is niet het gremium waar echt dé afspraken worden gemaakt'. (interview Netbeheer Nederland)

RWE vond het niet per definitie een probleem dat de echte besluiten in andere gremia plaatsvonden, maar zag hierin wel een potentiële uitdaging.

Het risico is dat belangrijke informatie daar dan niet in wordt meegenomen. (...) Men verlegt sommige besluiten richting bestuurlijke overleggen en dan mag je hopen dat men daar niet alsnog zaken in opneemt die niet goed zijn. (interview RWE)

Van Poelgeest sprak in dit verband van de “parallele overlegeconomie” die hierdoor gaandeweg kan ontstaan, en zag hierin eveneens een risico.

Als het departement een beleidsmaatregel uitwerkt, dan consulteren ze daar verschillende partijen over. Maar dat kan zich ontwikkelen tot een parallele overlegeconomie. Op een aantal punten gebeurde dat ook, en dat vond de VNG wel fijn want dan zaten al die andere partijen er niet bij. Die waren strategisch uit op een soort exclusieve relatie met het Rijk. (interview Van Poelgeest)

Voor partijen die helemaal geen deel hadden aan de uitvoeringstafels, zoals JKB en Milieudefensie, waren andere gremia vanzelfsprekend belangrijker om invloed op het te ontwikkelen beleid uit te oefenen.

De truc van de gevestigde belangen is om je aan tafel te krijgen, waar je stil wordt. Want daar zijn zij de machtigen. In de achterkamertjes zijn de gevestigde belangen het sterkst. Wil je verandering realiseren, dan moet je het strijdperk zoeken waar jij het sterkst bent, en dat is voor ons de publieke opinie. (...) en ik ben ervan overtuigd dat we niet die impact zouden hebben als we aan tafel zouden zitten. (interview Milieudefensie)

6.4 Behoeftte aan regie vanuit de overheid

De behoefte aan randvoorwaarden en duidelijkheid rondom de rol van het uitvoeringsoverleg zijn gerelateerd aan de behoefte aan duidelijkere regie vanuit de overheid in dit proces. RWE zegt: “Er is geen duidelijke rolverdeling tussen de tafel en het ministerie. Dat ontbreekt al vanaf het begin”. Milieudefensie zag dan ook geen grote sturende rol voor het uitvoeringsoverleg op het gebied van beleidsontwikkeling:

Ik denk dat de primaat van de politiek daarin de kern blijft. (...) Dus ik zou niet zeggen dat je [de uitvoeringsstructuur] moet opheffen, maar wat je eraan moet toevoegen is duidelijke politieke sturing op de grote echt politieke vraagstukken. Want politiek is voor mij de verdeling van macht en middelen, dat is hoe ik politiek zie. Die veel duidelijkere politieke sturing die mist, een politiek die zegt waar de prioriteit moet liggen, waar het vastloopt, waar we de kosten leggen, waar de baten terecht komen. En die laag, die ontbreekt. (interview Milieudefensie)

Een sterkere regierol voor de overheid betekent volgens verschillende deelnemende stakeholders, waaronder NMF, NVDE, Woonbond, Chemelot, Shell, Aedes en Woonbond, dat de overheid besluitvaardig is en waar nodig verantwoordelijkheid neemt om knopen door te hakken.

Er moeten knopenhakers zijn. Dat moet de politiek uiteindelijk toch zijn, die is daar toch het meest voor gelegitimeerd. Die moet alles aanhoren maar die moet daarna wel die knopen durven door te hakken. En dat hebben ze heel lang niet gedurfd en dat is een serieuze vertragende factor geweest in de uitwerking van een aantal belangrijke afspraken voor het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving. (interview Woonbond)

Onderdeel van die regierol vanuit de overheid is een duidelijker onderscheid tussen daadwerkelijke uitvoeringsthema's en vraagstukken die intrinsiek politiek van aard zijn (interview Milieudefensie). Thema's als arbeidsmarkt en scholing, en ook innovatie, moeten volgens Milieudefensie als politiek onderwerp worden behandeld.

Het vraagstuk arbeid is zoveel groter dan dit. Wij hebben uitgezocht dat er op dit moment 60.000 mensen te weinig zijn. We hebben geen tijd om te wachten tot mensen hun HBO-studie hebben afgerond, en dan is er nog enorme concurrentie met andere arbeid behoevende bedrijfssectoren. Het is dus geen uitvoeringskwestie, het is geen kwestie van mensen opleiden. Je moet ze ergens weghalen en ze bij de transitie zetten. Dat is echt een enorm vraagstuk. Nou heb ik daar wel een antwoord op want we willen af van sommige sectoren, zoals olieraffinaderijen en de kunstmest. En ik zeg het nu een beetje schertsend, maar dat is de politieke vraag. [...] Het moet benaderd worden als politiek issue, niet als uitvoeringsvraagstuk. Hetzelfde geldt voor het thema innovatie. Dat betreft de kwestie dat bepaalde sectoren en bedrijven in principe niet mee kunnen in die transitie, dat die moeten worden afgebouwd. En wat is dan het toekomstige verdienmodel van Nederland. Waar gaan we dan ons geld mee verdienen, en dat in de context van de transitie. Dat is ook zo'n groot vraagstuk. [Dat laat je niet aan de uitvoering.] [...] Want eigenlijk worden die thema's dan gedepolitiseerd, het wordt dan een uitvoeringskwestie en het is allerminst een uitvoeringskwestie. (interview Milieudefensie)

Voor Milieudefensie was het gegeven dat grote politieke vraagstukken als uitvoeringsonderwerpen werden gezien al een reden om niet deel te nemen aan het uitvoeringsoverleg. Bij dergelijke politieke thema's hoort politieke besluitvorming, en in die politieke besluitvorming was in principe ook ruimte voor deelname van stakeholders, aldus Milieudefensie.

Wat ik aantrekkelijk zou vinden is als de minister zou zeggen, dit zijn de grote politieke vraagstukken bij klimaatbeleid – dus inclusief energiearmoede, maar ook de concurrentiepositie van Nederland of de betaalbaarheid van huishoudens en ook industrie, en de vraag krimp of groei, arbeid. [Het is aantrekkelijk] als je die grote vraagstukken benoemt en daar dan een Klimaatakkoord 2.0 over gaat opstellen waarin dat wordt geadresseerd. (Ibid.)

6.5 Conclusie: behoefte aan meer regie en integraliteit

De reflecties van de geïnterviewde stakeholders op de functie van de uitvoeringstafels in de bredere nationale beleidsontwikkeling laten een aantal belangrijke behoeften zien. De uitvoeringsstructuur droeg als gevolg van de sectorale opzet in beperkte mate bij aan een integraal perspectief op het behalen van de gestelde klimaatdoelen. De wederzijdse afhankelijkheden tussen sectoren werden niet structureel geadresseerd in de gesprekken aan de uitvoeringstafels. De beperkte regie die de overheid nam volgens de stakeholders uitte zich op verschillende manieren: er was onduidelijkheid over de manier waarop de input vanuit de uitvoeringstafels werd gebruikt voor besluitvorming bij ministeries, de rolverdeling tussen overheid en uitvoeringstafels bleef onduidelijk, en het onderscheid

tussen uitvoeringsthema's en politieke vraagstukken werd onvoldoende gemaakt. Op al deze punten werd door stakeholders aangegeven dat verbetering en verduidelijking wenselijk zou zijn om effectiever met de uitvoering van de afspraken aan de slag te kunnen.

7 Overzicht bevindingen

In dit hoofdstuk geven we een samenvattend overzicht van de bevindingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Dit overzicht maakt onder meer duidelijk welke functies de uitvoeringstafels hadden in de praktijk, welke functies de uitvoeringstafels niet vervulden en welke punten volgens de geïnterviewde stakeholders wellicht anders georganiseerd hadden kunnen worden. In het hierop volgende concluderende hoofdstuk bespreken we op basis van deze empirische bevindingen algemene aandachtspunten voor de uitvoeringsgovernance van akkoorden.

7.1 Functie van de uitvoeringstafels

7.1.1 Monitoren

In praktijk vervulden de tafels volgens de geïnterviewde stakeholders hoofdzakelijk twee functies: het monitoren van voortgang en het adresseren van knelpunten. In de overleggen werd de voortgang op de gemaakte afspraken van het Klimaatakkoord besproken. Elke tafel hanteerde hiervoor een eigen methode. Bij de uitvoeringstafel Elektriciteit ging dit aan de hand van een grote Excellijst, waarbij elk kwartaal de tussenstanden werden gedeeld. De uitvoeringstafel Industrie gebruikte een stoplichtrapportage, die met verschillende samenstellingen van stakeholders werd besproken. De uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving ging op eigen initiatief al snel 'programmatisch' te werk, waarbij afspraken thematisch werden georganiseerd en aan verschillende samenstellingen van stakeholders werden toegeschreven. Ongeacht de precieze werkwijze werd het gezamenlijk zicht houden op de doelen uit het Klimaatakkoord door de geïnterviewde stakeholders in de praktijk ervaren als een belangrijke functie van de uitvoeringstafels.

7.1.2 Knelpunten adresseren

Een tweede functie die door de geïnterviewden in de praktijk werd ervaren als belangrijk was het adresseren van (onverwachte) knelpunten die opkwamen bij het uitvoeren van de afspraken. Doordat de stakeholders aan de uitvoeringstafels met regelmaat bijeen kwamen, konden opkomende technische en financiële knelpunten snel worden geagendeerd. Daarnaast boden de tafels een plek voor stakeholders om in het kader van knelpunten suggesties te doen voor bijsturing en konden verschillende inzichten en meningen hierover uitgewisseld worden. Een belangrijk onderscheid dat hierbij werd genoemd is dat dit adresseren van knelpunten, die weliswaar impact konden hebben op het uitvoeren van de gemaakte afspraken, iets anders was dan verder onderhandelen over de afspraken.

7.1.3 Informatie-uitwisseling en netwerkfunctie

Behalve de twee bovengenoemde functies die de uitvoeringstafels formeel moesten vervullen, stelden verschillende stakeholders dat de onderlinge uitwisseling van informatie en de netwerkfunctie die de uitvoeringstafels in de praktijk kregen van toegevoegde waarde waren. Die uitwisseling van informatie werd, zeker gezien de bestaande wederzijdse afhankelijkheden voor het uitvoeren van de afspraken, als waardevol beschouwd. Verschillende geïnterviewden stelden dat het voor hen daarom grote waarde had om op de hoogte te blijven van de stand van zaken van bepaalde

ontwikkelingen, te weten waar andere partijen mee bezig waren, waar zij tegenaan liepen en waar sommige zorgen of voorkeuren dus mogelijk vandaan kwamen.

7.2 Beperkte regie overheid

7.2.1 Onduidelijke functies uitvoeringstafels

Om de uitvoering van het Klimaatakkoord te faciliteren hadden de uitvoeringstafels als formele functie het monitoren van voortgang van de afspraken en het adresseren van knelpunten. De beperkte uitwerking van de organisatie en structuur van de uitvoering, maakte echter dat verschillende geïnterviewde stakeholders onduidelijkheden ervoeren over de precieze functies en werkwijze van de uitvoeringstafels. De functies die het *de facto* kreeg, namelijk het bij elkaar brengen en het uitwisselen van informatie, werden weliswaar breed erkend door de geïnterviewde stakeholders, maar de wijze waarop en mate waarin de uitvoeringstafels aanstuurden op actie (van deelnemende stakeholders dan wel beleidsmakers) bleef in de praktijk vaag. Onderdeel van deze onduidelijkheid waren de abstracte schrijfp opdrachten die binnen uitvoeringstafels aan een aantal stakeholders werden gegeven, en onduidelijkheid over wanneer en op welke gronden bepaalde activiteiten als afgerond werden aangemerkt.

7.2.2 Onduidelijke verhouding tot beleidsontwikkeling

Een belangrijke onduidelijkheid betrof de verhouding van de uitvoeringstafels ten opzichte van nationale beleidsontwikkeling. Hoewel de uitvoeringstafels volgens sommige geïnterviewde stakeholders een agenderende functie richting beleidsmakers hadden, was het onduidelijk op welke manier ministeries, of in bredere zin het Rijk, de input van de uitvoeringstafels gebruikten voor beleidsontwikkeling en -uitvoering. In de interviews kwam geen duidelijke behoefte naar voren voor een sterker mandaat voor de uitvoeringstafels zelf. Waar stakeholders echter wel behoefte aan hadden was duidelijkheid over welke beslissingen waar worden genomen en hoe de verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van de afspraken waren verdeeld. Zo misten verschillende geïnterviewde stakeholders een duidelijke escalatieladder vanuit de uitvoeringstafels naar besluitvorming bij ministeries (zie ook Tabel 1 in Hoofdstuk 3).

7.2.3 Beperkte integraliteit

Hoewel de integraliteit tussen de verschillende sectorale tafels op papier via het Voortgangsoverleg gewaarborgd zou worden, suggereerden de interviews dat de samenhang en wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende sectoren slechts in beperkte mate werden besproken. De voortzetting van de tafelindeling van de onderhandelingen van het Klimaatakkoord maakte dat de afspraken voor de ene sector konden worden nagestreefd zonder te kijken naar de impact op, of de behoeften van, een andere sector. Onderdeel van deze beperkte integraliteit was de onduidelijke verhouding tussen de doorsnijdende thema's en de sectorale uitvoeringstafels.

7.3 Onduidelijke rollen verschillende typen stakeholders

Hoewel veel geïnterviewde stakeholders aangaven het logisch te vinden dat alleen partijen die zelf 'pijn lijden' betrokken zijn aan de uitvoeringstafels, was de selectie van stakeholders in verschillende overleggen niet altijd even helder. Sommige partijen die zelf niet veel hoefden te doen, of die zelfs

profijt hadden van door te voeren veranderingen, namen ook deel aan de uitvoeringstafels – wat volgens sommige partijen onlogisch of zelfs onpraktisch was. Daarnaast namen maatschappelijke organisaties over het algemeen niet deel aan de uitvoeringstafels, terwijl er volgens verschillende stakeholders een belangrijke functie voor deze organisaties ligt in zowel monitoren en aanjagen als in het vertegenwoordigen van de maatschappij in de uitvoering. Een onderscheid in verschillende ‘ringen’ van de uitvoering had volgens diverse geïnterviewden kunnen helpen om een logische rolverdeling te maken voor maatschappelijke organisaties, koepels, en individuele bedrijven.

7.4 Programmatische aanpak

Verschillende stakeholders hebben gesproken over een programmatische aanpak voor het uitvoeren van de gemaakte afspraken. In dit programmatisch werken zouden op basis van de overkoepelende afspraken verschillende deeldoelen worden voorgesteld, en zou per deeldoel worden bepaald wat er moet gebeuren en welke partijen daarbij betrokken moeten zijn. Deze door geïnterviewde stakeholders voorgestelde aanpak zou de drie bovengenoemde beperkingen mogelijk kunnen ondervangen. De aanpak:

- Kan duidelijkheid verschaffen in de verhouding tussen uitvoeringstafels en beleidsontwikkeling (hoe beleidsmakers de uitvoeringstafels gebruiken);
- Behelst een integrale manier van werken omdat per deeldoel wordt bepaald welke wederzijdse afhankelijkheden er zijn;
- Verduidelijkt de rollen van de verschillende typen stakeholders per deeldoel.

Een programmatische aanpak zou er ook voor zorgen dat het Rijk meer en duidelijkere regie neemt in de uitvoering van de afspraken. Merk bij dit punt op dat wij niet aanbevelen om programmatisch te werken (in het Klimaatakkoord noch in de uitvoering van andere akkoorden). We hebben het concept van een programmatische aanpak te weinig onderzocht om dergelijke aanbevelingen te kunnen doen. We bespreken het hier slechts als een meerdere malen voorgestelde werkwijze, die volgens geïnterviewden enkele ervaren beperkingen in de uitvoering van het Klimaatakkoord ondervangt.

8 Conclusie

In dit concluderende hoofdstuk presenteren we aandachtspunten voor de uitvoeringsgovernance van akkoorden. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvraag over de aanbevelingen die op basis van de uitvoering van het Klimaatakkoord gedaan kunnen worden voor de uitvoeringsgovernance van akkoorden. Waar het vorige hoofdstuk een samenvatting was van de analyse van de casus Klimaatakkoord zelf, doet dit hoofdstuk op basis van deze casus aanbevelingen voor de uitvoeringsgovernance van akkoorden in het algemeen. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, de beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek.

8.1 Aanbeveling 1: Maak de uitvoeringsgovernance duidelijk voordat de uitvoering van het akkoord begint

De uitvoeringsoverleggen van brede akkoorden kunnen instrumenteel worden ingezet om verantwoordelijke partijen te informeren, om onderzoek uit te laten voeren, en om voortgang te monitoren. Het is daarbij van belang dat er van tevoren een duidelijke uitvoeringsgovernance ligt, die het doel, de functie en de structuur van de uitvoering voor alle betrokkenen verheldert.

Deze uitvoeringsgovernance omvat onder andere:

- Een voorgenomen werkwijze in de uitvoering: hoe de afspraken nagekomen worden, hoe hierop wordt gestuurd, en hoe voortgang wordt gemonitord. Substructuren en -overleggen moeten helpend zijn, en daarvoor is heldere afbakening en verhouding tussen sub- en hoofdstructuren geboden. Volgordelijkheid, afhankelijkheid en prioritering in de verschillende afspraken is hierbij belangrijk.
- Transparantie over de manier waarop input vanuit de uitvoeringsstructuur beleidsontwikkeling informeert dan wel beïnvloedt: hoe gebruiken beleidsmakers de uitvoeringsoverleggen?
- Een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in de uitvoering: waar zijn deelnemende stakeholders verantwoordelijk voor, welke verantwoordelijkheid heeft de tafelvoorzitter, welke besluiten worden door ministeries genomen en welke regie neemt de overheid?
- Een heldere escalatiestructuur, als onderdeel van die verdeling van verantwoordelijkheden.
- Een duidelijke rol en taakomschrijving voor de voorzitters van de uitvoeringsoverleggen met een realistische inschatting van de hoeveelheid werk voor die taak.
- Heldere communicatie van de uitvoeringsgovernance richting betrokken stakeholders. Dit is niet alleen nuttig in het kader van verwachtingsmanagement, maar stuurt de betrokken stakeholders ook aan op de manier die voor de uitvoering nuttig is.

Het is raadzaam de uitvoeringsgovernance te delen met betrokkenen voordat met de uitvoering wordt begonnen. Het lijkt beter om een heldere opzet na enige tijd te moeten herzien dan om geen duidelijke uitvoeringsgovernance te hebben.

Het hebben van een duidelijke opzet voor de uitvoering betekent overigens niet dat de structuur voor elk onderdeel in de uitvoering (bijvoorbeeld voor elke sector) hetzelfde moet zijn – uniformiteit is zeker in complexe en veelzijdige beleidsproblemen geen doel op zich, en flexibiliteit is vaak juist een pré. Ook betekent het hebben van een duidelijke uitvoeringsgovernance niet dat het onveranderlijk is: afhankelijk van de fase waarin de uitvoering zich bevindt, maar ook op basis van ervaringen en behoeften, kan de governance worden geëvalueerd en herzien.

8.2 Aanbeveling 2: Gebruik de ‘zachte’ functie van doorlopend overleg met stakeholders

Nadat een akkoord tussen overheid en stakeholders is gesloten, kan het voortzetten van het overleg met diezelfde stakeholders waardevol zijn voor de uitvoering van het akkoord. De waarde zit met name in de volgende elementen:

- Door frequent samen te komen, leren de betrokken partijen elkaars standpunten, knelpunten, en voortgang kennen. Zeker in beleidscontexten waarbij wederzijdse afhankelijkheden groot zijn en samenwerking een vereiste is, is deze informatie-uitwisseling tussen stakeholders waardevol.
- In frequente bijeenkomsten van stakeholders kunnen opkomende knelpunten en niet eerder voorziene issues snel worden geadresseerd. Vervolgens kunnen ook snel acties worden besproken om de knelpunten verder te onderzoeken en te adresseren.
- Het frequent samenkomen met stakeholders faciliteert het continue monitoren op voortgang. Deze monitoringsfunctie geldt zowel voor beleidsmakers, die zodoende op de hoogte blijven en kunnen bijsturen waar mogelijk, als voor stakeholders onder elkaar, die de voortgang van een ander mogelijk ook nodig hebben voor hun eigen inspanningen.

Merk hierbij op dat dit vooral ‘zachte’ functionaliteiten van een doorlopend overleg zijn. Ook zonder ‘harde’ sturingsmechanismen kan een breed overleg met groot aantal stakeholders deze functies hebben.

8.3 Aanbeveling 3: Maak duidelijk onderscheid tussen onderhandelen en uitvoeren

De uitvoering van een akkoord is een wezenlijk andere fase dan de onderhandelingen en heeft daarom een eigen structuur nodig. Hoewel een sectorale opzet voor het maken van de afspraken functioneel kan zijn, hoeft een uitvoeringsstructuur niet dezelfde sectorale opzet te hanteren. In de uitvoering zijn wederzijdse afhankelijkheden en integraliteit belangrijk.

Zaken die hierbij aandacht verdienen:

- Het een-op-een voortzetten van de structuur ten tijde van de onderhandelingen voor de uitvoering vertroebelt het onderscheid tussen beide fasen.
- Het is belangrijk dat de uitvoeringsgovernance helpt bij het ondervangen van wederzijdse, sector overstijgende afhankelijkheden en kruisverbanden. Een sectorale opzet van de uitvoering heeft mogelijk een beperkend effect op de integraliteit en werkt verkokering mogelijk onbedoeld in de hand.

- Het maken van onderscheid in thema's die daadwerkelijk uitvoeringsthema's zijn (met name technisch), en thema's die in wezen politiek zijn (zoals verdeling van kosten en baten) is raadzaam.
- Voor de uitvoering van een akkoord kan een programmatische aanpak worden overwogen. In een dergelijke aanpak kunnen de doelen aan specifieke samenstellingen van stakeholders worden toegeschreven, kan de volgorde van de doelen worden bepaald, en kan het onderscheid tussen (technische) uitvoering en (politiek) onderhandelen beter worden gemaakt. Omdat we deze aanpak zelf niet grondig hebben onderzocht, is de aanbeveling hier om een programmatische aanpak als mogelijkheid verder te onderzoeken en te overwegen.

8.4 Aanbeveling 4: Betrek verschillende typen stakeholders voor verschillende doelen in de uitvoering

Verschillende typen stakeholders hebben verschillende waarden in de uitvoeringsgovernance van een akkoord. Alle stakeholders kunnen een waardevolle rol spelen, maar niet per se door deelname aan elk onderdeel in de uitvoering. We bevelen aan om na te denken over de functie die een type stakeholder kan spelen, en te bedenken welke rol er daarmee voor welke stakeholder is weggelegd. De volgende vragen kunnen daarbij een leidraad zijn:

- Welke kennis is in welk overleg gewenst? Selecteer daar de stakeholders op. De samenstelling van stakeholders kan per (type) overleg verschillen. Het is in de uitvoering minder nuttig dan bij de onderhandelingen om alle stakeholders bij alle overleggen te hebben;
- Welke partijen doen zelf iets voor het uitvoeren van het akkoord en welke partijen spelen een rol spelen in het toezien op de voortgang? Hun rollen kunnen verschillen.
- Wie zijn de 'varkens' en 'kippen' onder partijen die zelf iets moeten doen? Sommige partijen (of koepels) hebben profijt van alle verandering, en zitten dus met andere belangen in de overleggen. Hen kan een andere rol passen;
- Welke partijen moeten zelf niet iets veranderen, maar zijn bijvoorbeeld belangrijk voor de vertegenwoordiging van een maatschappelijk belang? Het is raadzaam die partijen niet buiten de uitvoeringsgovernance te plaatsen, maar ze in een positie te zetten waarin ze hun waarde toevoegen aan het geheel;
- Welke middelen en mensen hebben stakeholders tot hun beschikking om deel te nemen aan de uitvoeringsoverleggen? We raden aan rekening te houden met (grote) verschillen in capaciteit en middelen. Het mee mogen doen betekent niet dat elke partij dat in gelijke mate kan doen – en dit is zeer bepalend voor de mate van invloed die verschillende partijen hebben.

8.5 Toepassing van de aanbevelingen

De aandachtspunten kunnen worden gelezen als beleidsaanbevelingen voor het opzetten van de uitvoeringsgovernance van toekomstige akkoorden. Deze aanbevelingen kunnen worden toegepast door ze op te nemen in de Aanwijzingen voor convenanten. De *Aanwijzingen voor convenanten* is onderdeel van het Beleidskompas, de werkwijze voor beleidsmakers. Het is een verplichte kwaliteitseis voor schriftelijke afspraken tussen de overheid met een of meer partijen over te leveren

prestaties (Huisman, 2021). Het document bevat voorschriften voor het *opstellen* van convenanten: over de afwegingen bij het sluiten ervan, inhoudelijke en procedurele eisen bij het opstellen en over de mate waarin afspraken kunnen worden afgedwongen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, z.d.). De huidige versie van de Aanbevelingen stamt uit 2003. Bij herziening van de Aanwijzingen kunnen hieraan richtlijnen voor het opzetten van de uitvoeringsgovernance worden toegevoegd.

8.6 Wetenschappelijke relevantie, beperkingen en vervolgonderzoek

Naast de bovenstaande beleidsaanbevelingen is deze studie ook relevant voor onderzoekers op het gebied van governance en beleidsprocessen. De studie pioniert in het onderzoeken van de uitvoering van akkoorden. Hoewel de uitvoering van akkoorden belangrijk wordt geacht (ROB, 2020; Raad van State, 2023), is hierover weinig bekend. Dit onderzoek kan worden gezien als een eerste stap richting kennis en inzichten van die uitvoering.

Deze studie kent enkele beperkingen. Ten eerste zijn niet alle uitvoeringstafels bestudeerd. De uitvoeringstafels Mobiliteit en Landbouw bleven net als de cross-sectorale tafels buiten beschouwing in de casestudy. Toch geven de drie bestudeerde sectorale tafels (Gebouwde Omgeving, Elektriciteit, Industrie) vanwege hun onderlinge verschillen een rijk beeld van de uitvoeringsgovernance. Het bestuderen van drie tafels was daarmee voldoende om aanbevelingen te kunnen formuleren. Ten tweede zijn geen betrokkenen vanuit het Rijk geïnterviewd, omdat het perspectief van publieke actoren de focus was van een eerdere evaluatie van het Klimaatakkoord van TwynstraGudde (2021). Hoewel het perspectief vanuit stakeholders een aanvulling vormt op deze eerdere evaluatie, zijn de hier geformuleerde aanbevelingen voor toekomstige akkoorden niet gebaseerd op het perspectief van de Rijksoverheid.

Dit leidt tot enkele suggesties voor vervolgonderzoek, waarin zowel meer diepte in de casus als meer verbreding naar andere casussen kan worden opgezocht. De aanbevelingen kunnen worden aangescherpt door ze te valoriseren met bij akkoorden betrokken ministeries. Bovendien kunnen de aanbevelingen uit dit rapport worden aangevuld met lessen van latere fasen van de uitvoering van het Klimaatakkoord. De casestudy was namelijk een momentopname in een evoluerend proces. Na het veldwerk is de uitvoeringsgovernance ook aangepast.

Bovendien is het interessant de uitvoeringsgovernance van akkoorden in andere beleidsterreinen te onderzoeken. Zulk onderzoek legt overeenkomsten en verschillen tussen casussen bloot. Hiermee kunnen de aanbevelingen uit dit onderzoek worden aangevuld en aangescherpt voor verschillende beleidsterreinen.

Bovendien verdient een programmatische opzet verdere aandacht, zoals aanbeveling 3 beschrijft. Een programmatische opzet zou grofweg inhouden dat het einddoel en een aantal belangrijke subdoelen centraal staan, in plaats van een focus op losse afspraken zoals door stakeholders van de uitvoering van het Klimaatakkoord werd ervaren. Een dergelijke opzet past mogelijk goed bij het doel van akkoorden om complexe maatschappelijke vraagstukken te adresseren, omdat deze vraagstukken wellicht niet goed in losse deelafspraken te verdelen zijn. Het verder bestuderen van een programmatische aanpak kan nuttig zijn voor beleidsmakers, maar zeker ook voor onderzoekers van sturingsinstrumenten.

Ten slotte observeren we in de huidige studie een paradox. Enerzijds klinkt de roep om horizontaal bestuur om complexe maatschappelijke te kunnen adresseren (ROB, 2020). Anderzijds zien we in de onderzochte casus ook behoefte aan sturing en kaders vanuit het Rijk. Vervolgonderzoek kan ingaan op dit spanningsveld en schetsen welke manier van besturen bij deze paradox past.

9 Referenties

Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work?. *Regulation & governance*, 4(2), 113-134.

De Beer, P., & Keune, M. (2018). De erosie van het poldermodel. *Mens & maatschappij*, 93(3), 231-260.

Gerring, J. (2007). Is there a (viable) crucial-case method?. *Comparative political studies*, 40(3), 231-253.

Klimaatakkoord (z.d.). [website over Klimaatakkoord]. Geraadpleegd op 1 december via <https://www.klimaatakkoord.nl/>.

Prak, M., & Van Zanden, J. L. (2013). *Nederland en het poldermodel: sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bakker.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst. Geraadpleegd op 1 december via <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst>.

Raad van State (2023, 26 oktober). Concept Klimaatnota 2023. Geraadpleegd op 1 december via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@139455/w18-23-00227-iv/>.

Truijens, D., & Hanegraaff, M. (2023). It Ain't Over 'Til It's Over: Interest-Group Influence in Policy Implementation. *Political Studies Review*, <https://doi.org/10.1177/14789299231162015>.

Truijens, D., Klösters, M., Hanegraaff, M., Van Tilburg, X. (2022). Akkoord van belang. Over belangenvertegenwoordiging aan de klimaattafels en de totstandkoming van het Klimaatakkoord. Amsterdam: TNO. Geraadpleegd op 1 december 2023 via <https://energy.nl/publications/wie-schreef-het-klimaatakkoord/>.

TwynstraGudde (2021, 5 november). Uitvoering geven aan het Klimaatakkoord – Kernelementen voor een verstevigde governance. Adviesnotitie. Geraadpleegd op 1 december via <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2022/05/30/advies-governance-klimaatakkoord-nov2021>.

Van der Steen, M., Frankowski, A., Norbruis, F., Römer, T., Schulz, M., Van Twist, M. (2019). De kunst van het akkoord, Strategische stappen voor het sturen met akkoorden. Geraadpleegd op 1 december via <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-11/NSOB-2019-De-kunst-van-het-akkoord.pdf>.

Van Raaij, L. (2023, 6 november). Pieter Omtzigt laat de vraag der vragen onbeantwoord, want het gaat om de inhoud. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd op 1 december via <https://www.ad.nl/enschede/pieter-omtzigt-laat-de-vraag-der-vragen-onbeantwoord-want-het-gaat-om-de-inhoud~ac07b575>.

Wiebes, E. (2019, 28 juni). Voorstel voor een Klimaatakkoord [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 1 december via

<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/documenten/kamerstukken/2019/06/28/kamerbrief-voorstel-voor-een-klimaatakkoord>.

Appendix A: Geïnterviewde partijen

Organisatie	Beschrijving	Rol t.t.v. interview
Aedes	Branchevereniging voor woningcorporaties	Deelnemer
Chemelot	Vertegenwoordiger van bedrijven op industrieterrein Chemelot	Deelnemer
Eneco	Energiebedrijf	Deelnemer
FNV	Vakbond	Deelnemer
Gasunie	Staatsbedrijf voor gasinfrastructuur en -transport	Deelnemer
JKB	Jongerenvertegenwoordiging in duurzaamheid	Niet-deelnemer
KEK	Netwerk voor young professionals in energie- en klimaatsector	Deelnemer
Milieudefensie	Vereniging voor milieu	Niet-deelnemer
Natuur & Milieu	Milieuorganisatie	Deelnemer
Netbeheer Nederland	Brancheorganisatie voor energienetbeheerders	Deelnemer
NMF	Koepel voor de Natuur en Milieufederaties	Deelnemer
NVDE	Brancheorganisatie voor duurzame energiebedrijven	Deelnemer
RWE	Energiebedrijf	Deelnemer
Shell	Energiebedrijf	Deelnemer
Stroomversnelling	Ngo voor de energietransitie in woningen en wijken	Deelnemer
Techniek Nederland	Ondernemersorganisatie voor installatiebranche en technische detailhandel	Deelnemer
VNG	Koepelorganisatie van alle gemeenten	Deelnemer
Woonbond	Vereniging voor huurders	Deelnemer

Voorzitters	Rol
Carolien Gehrels	Onafhankelijk voorzitter uitvoeringstafel Industrie
Maarten van Poelgeest	Onafhankelijk voorzitter uitvoeringstafel Gebouwde Omgeving

Appendix B: Interviewleidraad

Introductie

Vorig jaar onderzoek betrokkenheid stakeholders in Klimaatakkoord, nu in uitvoering daarvan, waarbij we kijken naar de Uitvoeringstafels en Uitvoeringsstructuren. Specifieke focus op stakeholders: wat zijn hun ervaringen met de governance structuren de afgelopen twee jaar, en waar is behoefte aan, wat kan beter?

Inleiding – [ORG] in uitvoering

Op welke manier is [ORG] betrokken bij de uitvoering van de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken?

Welke rol spelen de Uitvoeringstafels en Uitvoeringsstructuren daarin?

Aan welke tafels neemt [ORG] deel?

En wat is jouw rol in dit geheel? Zit jij ook aan tafel bij de overleggen?

Wat is de frequentie van deze interactie?

Hoe gaat het er aan toe bij deze overleggen?

Wat moeten we ons daarbij voorstellen? Beschrijf eens wat er rond en tijdens zo'n bijeenkomst gebeurt?

Zijn er andere (formele en informele) structuren waaraan [ORG] deelneemt in uitvoering klimaatbeleid, buiten de Uitvoeringstafels en Uitvoeringsstructuren?

(Eventueel vervolgvraag: Zijn er andere manieren waarop [ORG] uitvoering van het Klimaatakkoord nastreeft?)

Thema's aan tafels

Wat zijn de besproken thema's aan de Uitvoeringstafels?

Voortgang?

Updates, nieuwe technische mogelijkheden – alternatieve verduurzamingsopties?

Maken nieuwe afspraken?

Borging nakomen afspraken – als blijkt uit voortgang dat er te weinig gebeurt?

Ontbreken (of ontbraken) er wat [ORG] betreft onderwerpen?

(Hoe) kunnen die ontbrekende thema's wel worden geagendeerd?

Samenstelling tafels

Hoe ziet de samenstelling van een Uitvoeringstafel eruit qua aanwezige stakeholders?

Verschilt die samenstelling nog al naargelang het besproken thema?

Algemene verhoudingen aan tafel?

Machtsverhoudingen?

Numerieke verhoudingen aan tafel? Onder- of oververtegenwoordiging?

Ontbreken er wat jullie betreft stakeholders?

Bijvoorbeeld op specifieke, opkomende thema's?

En wat betreft actoren die het Klimaatakkoord niet hebben ondertekend?

Belangen die structureel niet vertegenwoordigd zijn (denk aan MKB, burgers)?

Positie [ORG] aan tafel

Wat vind je van de manier waarop [ORG] kan meepraten over alle besproken thema's?

Gezien resources van [ORG]?

Technische kennis?

Zijn er structuren of overleggen waar [ORG] niet aan deelneemt?

Hoe is jullie communicatie met andere stakeholders aan die Uitvoeringstafels?

Prompt: bv. planbureaus en kennisinstellingen

Communicatie tussen tafels en thema's

Er is tussen de tafels van bijvoorbeeld Elektriciteit en Industrie vrij grote wederzijdse afhankelijkheid. Op welke manier kunnen jullie als [ORG] communiceren tussen de verschillende sectorale tafels?

En hoe wordt een thema als arbeidsmarkt en scholing, of iets als innovatie besproken aan een Uitvoeringstafel? Thema's die in Uitvoeringsstructuren zijn ondergebracht.

Ontbreekt daarin iets wat [ORG] betreft?

Wat gebeurt er met uitkomsten overleggen Uitvoeringstafels en -structuren m.b.t. beleid?

Welke beslissingen worden waar genomen?

Reflectie

Herijking van governance gaande – evaluatie en mogelijk herziening governance en overlegstructuren. Helpt de huidige structuur van de Uitvoeringstafels en Uitvoeringsstructuur bij het uitvoeren van de in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken?

Als het gaat om nakomen van gemaakte afspraken?

Maken van nieuwe afspraken?

Agenderen opkomende of nieuwe relevante zaken?

Waar is wat jullie betreft behoefte aan om afspraken beter na te (laten) komen of uit te (laten) voeren?

Communicatie tussen tafels en structuren?

Duidelijkheid over regie?

Duidelijkheid over verantwoordelijkheden en mandaten?

Escalatie van overleg naar beleidsmakers / beleid?

Verhouding van deze structuren tot andere governance structuren klimaatbeleid?

Appendix C: Codeboom

Doel en functie UVT

- Vanuit perspectief EZK (bij oprichting)
- Rolverdeling EZK-tafels
- Vanuit perspectief deelnemers
 - Wat doet het wel?
 - Monitoren
 - Netwerkfunctie
 - Informatie uitwisselen
 - Beeld van andere stakeholders
 - Verkokering tegengaan
 - Samen optrekken
 - Input op beleidsontwikkeling
 - Knelpunten agenderen of wegnemen
 - Belangenbehartiging
 - Escalatie
 - Beleidsopdracht uitvoeren
 - Wat doet het niet?
 - Duidelijk/onduidelijk

Werkwijze tafels

- Structuur
 - Hoofd- & subtafels
 - Overkoepelende overleggen
 - Inclusieve structuur (voor alle stakeholders)
- Frequentie overleg
- Rol voorzitter
- Agendavorming
 - Agendavorming door voorzitter
 - Agendavorming door stakeholders
- Onderzoeken

Positie UVT in gehele klimaat-/uitvoeringsopgave

- Sturing op voortgang UVT
 - Zachte sturingsmechanismes
 - Door voorzitter
 - Door secretaris
 - Via werkwijze/afspraken
 - Onderling
 - Harde sturingsmechanismes
 - Escalatie naar EZK
- Integraliteit
 - Afbakening: wat doet elke tafel?
 - Binnen UVT
 - Betrekken juiste stakeholders
 - Verantwoordelijkheid voor borging
 - Hoe geborgd?
 - Via sectortafels
 - Via voorzitters
 - In documenten

- UVT met KA, EA en andere regelgeving
- Verhouding UVT tot beslissingen
 - Wat doet het in relatie tot andere gremia?
 - Invloed beleidsontwikkeling op UVT/KA
 - Beslissingen in UVT op technische thema's
 - Beslissingen bij politiek
 - Democratisch gehalte tafels

Selectie stakeholders

- Koepels en geen individuele bedrijven
- Alleen ondertekenaars, of breder
- Maatschappelijke organisaties
- Burgers
- Capaciteit
- Stakeholder op meerdere manieren vertegenwoordigd

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl

TNO innovation
for life