

High Level bijeenkomst SER-WRR
Governance voor nationaal klimaatbeleid

Sociaal-Economische Raad (SER)
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Den Haag, vrijdag 17 februari 2017

– ANALYTISCH VERSLAG –
Rob Weterings (SER), Albert Faber (WRR)

Achtergrond

Met de ratificatie van het Klimaatakkoord van Parijs vormen de internationale klimaatdoelstellingen een dwingend langetermijnperspectief voor beleid op Europees en nationaal niveau. Het is aan de betrokken landen om de eigen bijdrage aan het internationale klimaatbeleid vorm te geven. In ons land staat het nieuwe kabinet voor belangrijke keuzen inzake de wettelijke verankering van en de benodigde governance voor een effectief klimaatmitigatiebeleid. De centrale vraag daarbij is: *'Hoe kan de governance van het nationale klimaatbeleid worden ingericht, rekening houdend met de ambities van Parijs en de gewenste continuïteit van beleid voor de lange termijn?'*

De Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) organiseerden op vrijdag 17 februari 2017 gezamenlijk een *high level meeting*, om te inventariseren aan welke eisen de governance van het klimaatbeleid dient te voldoen en welke instituties, instrumenten en processen daarvoor nodig zijn. Er waren circa 30 genodigde deelnemers vanuit overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, natuur- en milieuorganisaties en andere stakeholders.

Dit verslag is geen chronologische of integrale weergave van het besprokene, maar een analytische samenvatting van de belangrijke gesprekspunten. Voorafgaand aan de bijeenkomst is aan de deelnemers een gespreksnotitie verspreid. In deze notitie zijn kaders en bouwstenen voor de governance van het energie- en klimaatbeleid aangereikt, ter structurering en afbakening van de discussie.

Beleidskader

Het klimaatvraagstuk en de bijkomende energietransitie is een dermate ingrijpend vraagstuk dat het bij uitstek aan de politiek is om langetermijnambities te formuleren, lastige afwegingen te maken en het kader voor beleid vast te stellen. Klimaatbeleid is

echter niet een opgave voor de rijksoverheid *alleen*; actieve betrokkenheid van stakeholders is nodig. Hiervoor worden drie redenen genoemd.

Ten eerste is geen enkele partij, ook niet de overheid, in staat om op eigen kracht antwoorden te vinden op het klimaatvraagstuk en voor energietransitie. Partijen zijn van elkaar afhankelijk in de ontwikkeling en uitvoering van adaptatie- en mitigatiestrategieën. Klimaatbeleid is een gedeelde langetermijnopgave voor verschillende, samenwerkende bestuurslagen en stakeholders. Iedere partij dient vanuit de eigen rol en mogelijkheden bij te dragen en is zelf het best in staat om te bepalen waar kansen en mogelijkheden liggen.

Ten tweede zijn er heldere kaders, scherpe ambities en duidelijke doelstellingen nodig. Dit geeft richting en samenhang in het dynamische geheel aan maatschappelijke activiteiten. De vormgeving van beleid is nadrukkelijk geen gouvernementele blauwdruk of instructie die *top-down* kan worden opgelegd: "laat initiatieven bij elkaar komen, maar regel het niet van bovenaf." De uitdaging is dus om een balans te vinden tussen maatschappelijk initiatief binnen heldere en ambitieuze kaders.

Ten derde biedt een collectieve opgave voor de lange termijn alleen niet voldoende handelingsperspectief en bestuurlijk houvast voor decentrale overheden en maatschappelijke stakeholders. Daarvoor zal het vraagstuk een vertaling moeten krijgen in 'kleinere' opgaven. Nationale CO₂-doelen mobiliseren niet, het perspectief van een gasloze wijk wel.

Er wordt betoogd dat een klimaatwet vooral kaderstellend zou moeten zijn, met veel ruimte voor uitvoering *bottom-up*. Dat betekent in concreto een 'magere' of 'kale' wet, met een enkelvoudig doel en een beschrijving van de institutionele mechanismen die nodig zijn om de doelstelling te halen. Een klimaatwet is niet nodig om Parijs te onderstrepen, want dat heeft na ratificatie een eigenstandige borging. Wel kan een klimaatwet concreter zijn, door het formuleren van tussendoelen, om langs die weg 'comfort voor langetermijninvesteringen' te bieden. Daarnaast kan een klimaatwet zinvol zijn voor de institutionele organisatie van de governance, inclusief beleidscoördinatie, monitoring en een borgingsmechanisme voor voortgang, uitvoering en *accountability*.

Beleidscoördinatie

Klimaatbeleid vraagt om een gecoördineerde inzet van een groot aantal partijen. Gesproken wordt over 'een samenwerkend geheel'. In het Deltaprogramma is in dit verband goede ervaring opgedaan met 'meerlaags programmeren': een iteratief proces van continue afstemming tussen verschillende bestuurslagen en met niet-bestuurlijke stakeholders. Geconstateerd wordt dat samenwerkingsprogramma's tussen overheden en van overheden met andere stakeholders niet vrijblijvend kunnen zijn en een goede institutionele basis vereisen.

Naast coördinatie tussen partijen is er ook coördinatie in de tijd nodig, om de samenhang tussen ambities voor de lange termijn en concrete activiteiten op kortere termijn te borgen. Dit vraagt om een zekere mate van volgordelijkheid in de aanpak: eerst een duidelijk doel neerzetten, dan uitvoeren, betrekken en borgen. Daar tegenover staat het idee dat afstemming in de tijd geen statisch gegeven is, maar continu om herijking vraagt: als doelen niet gehaald dreigen te worden of als in de praktijk blijkt dat het veel sneller kan dan aanvankelijk gedacht – zoals bij wind op zee –, dan kunnen doelen naar voren gehaald worden, er kan versneld worden of ambities kunnen worden verhoogd.

Ten slotte wordt benoemd dat de lange termijn niet de vijand mag zijn van de korte termijn: het kan niet zo zijn dat langetermijndoelen aanleiding geven tot 'beleidsverplaatsing' in de tijd, door bijvoorbeeld uitstel van maatregelen die in de toekomst wellicht goedkoper zijn. 'Innovatie' mag geen containerbegrip zijn voor uitstel van mogelijke maatregelen naar de toekomst. Dat betekent dat het zinvol is om tussendoelen te formuleren, in elk geval voor 2030 en 2040.

Maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak

Het Akkoord van Parijs is getekend, maar daarmee is het draagvlak nog niet verzekerd. Dat is wel nodig, want het gaat hier om wellicht de grootste opgave van deze tijd die raakt aan het fundament van ons economische systeem en onze levensstijl.

Brede maatschappelijke betrokkenheid is gewenst, omdat maatschappelijke stakeholders in de uitvoering doorgaans veel beter weten wat er mogelijk is. Daar ligt de motor voor voortgang. Het is echter de vraag of hier ook voldoende draagvlak voor is. Stakeholders in beleid zijn vaak polderrepresentanten, waarvoor klimaat en energie lang niet altijd de primaire motivatie zijn. Er wordt bovendien gesuggereerd dat 98 procent van de Nederlanders niet veel heeft met klimaatverandering als maatschappelijke opgave, al wordt dit percentage ook gerelativeerd: het getal komt uit een enquête waarbij 2 procent het klimaatvraagstuk noemt in antwoord op de vraag 'waar bent u boos over?' In de praktijk is dan ook zeker ruimte voor burgerlijke betrokkenheid en enthousiasme, ook bij als ingrijpend ervaren veranderingen die even wennen zijn: elektrisch rijden en energieneutraal wonen betalen zich uiteindelijk terug in de rekening van huishoudens. Inspiratie vraagt om heldere en concrete begrippen, zo wordt gesteld: 'energie-neutraal', 'geen aardgas', 'nul-energie', dat biedt handelingsperspectief. Abstracte doelen als 'economische kansen' zijn te ongericht.

In de discussie wordt de vraag opgeworpen of maatschappelijke betrokkenheid een voorwaarde is voor ambitieus klimaatbeleid, of dat de urgentie van het vraagstuk zo groot is dat deze betrokkenheid volgend kan zijn. Er zijn onderwerpen, zoals energiebesparing in de industrie, waarbij ook zonder breed draagvlak al grote stappen te zetten zijn. Een tweede element dat wordt opgeworpen is de bredere maatschappelijke context van onbehagen over 'grootse idealen' van een 'politieke elite'. De 'bezorgde burger' was bijvoorbeeld nauwelijks zichtbaar in de Energiedialoog, die het ministerie van Economische Zaken vorig jaar organiseerde. Als het de vorm krijgt van een van boven opgelegd maatschappelijk transitieprogramma kan ook klimaatbeleid in de hoek van maatschappelijk onbehagen belanden, zeker als daarbij de kosten van die transitie door de burger gedragen moeten worden.

De noodzaak tot maatschappelijke betrokkenheid speelt op een aantal niveaus, voor de burger als consument en voor de burger als werknemer. De burger als *consument* voelt zich geconfronteerd met druk tot andere consumptiepatronen of met duurdere producten. Als bedrijven via bijvoorbeeld een CO₂-prijs tot hogere productiekosten komen zal zich dit uiteindelijk altijd doorvertalen in hogere prijzen voor producten; de burger betaalt altijd. Overigens wordt toegevoegd dat de energietransitie ook positieve effecten heeft voor burgers en dat we moeten uitkijken niet alleen nadruk te leggen op prijsstijgingen. De burger als *werknemer* voelt zich geconfronteerd met verandering van werkgelegenheid en mogelijk verlies aan banen. Beide elementen vragen om specifieke aandacht. Nu is werkgelegenheid vaak een *co-benefit* in de vorm van 'groene banen', maar het is geen eigenstandige doelstelling van transitiebeleid. Dat zou een herijking betekenen: niet de bescherming van banen staat centraal, maar de bescherming van

werkgelegenheid. Dat vraagt om grote aandacht voor her- en bijscholing, met name op MBO-niveau. Er bestaat zorg of er voldoende geschoolde mensen zijn voor de nieuwe banen die met de energietransitie zullen ontstaan. Wanneer de (om)scholing ontoereikend blijft zal dit bijvoorbeeld de groeimogelijkheden van de *clean tech*-sector in ons land beperken.

Leren en innoveren

Zichtbare projecten kunnen helpen om maatschappelijke betrokkenheid te versterken. Met zogenaamde *flagship*-projecten beogen VNO-NCW en de Transitiecoalitie de energietransitie te versnellen door duurzame business-cases in te zetten als 'wegbereiders van de toekomst'. Dergelijke projecten zijn belangrijk voor de zichtbaarheid en dus voor het draagvlak voor transitie. Bovendien kunnen ze uiteindelijk uitgroeien tot nieuwe exportmotoren voor de Nederlandse economie.

Met name in de industrie is het op dit moment een grote uitdaging om te komen tot aansprekende en renderende business-cases, zeker als bedrijven opereren op de wereldmarkt. *Flagship*-projecten kunnen beter inzicht bieden in de voorwaarden voor succes. Dat vraagt dan wel om het institutionaliseren van 'leren' in publiek-private samenwerking, zowel in de projectaansturing als in de financiering. Voor de grote financiers is er nu vaak sprake van te grote versnippering in de instrumenten voor financiering, waardoor te weinig geïnvesteerd wordt in de nodige experimenten¹.

Leren is ook een vorm van opschalen; we moeten er voor waken dat voortgang blijft steken in kleine projecten zonder veel schaal. Kostendalingen gaan via schaalvergroting. Hier zit mogelijk wel een dilemma, tussen enerzijds het bieden van langjarige investeringsstabiliteit en anderzijds het bevorderen van innovatie en vernieuwing. Bij al te snelle opschaling kan de wet van de remmende voorsprong in werking treden, zo wordt gesteld. Een voorbeeld is de saldering van lokale energieopwekking, waardoor enerzijds veel capaciteit voor (met name) zon-PV is geïnstalleerd, maar waardoor ook de business case voor energieopslag en congestiemanagement uit de markt wordt gedrukt. Hier zijn dus vooral innovaties in governance nodig. Dat geldt zeker ook voor de verduurzaming van warmteproductie.

Er wordt gesteld dat leren en innovatie niet voor alle sectoren of transitiepaden gelijke betekenis heeft. Voor de energie-intensieve industrie zal vernieuwing en innovatie nodig zijn, voor de gebouwde omgeving wordt gesuggereerd (maar ook tegengesproken) dat het vooral een kwestie van volume en opschaling is. Dat is een ander type innovatie, dat vraagt om specifieke aandacht voor de transitiepaden².

Leren en innoveren betekent ook: ruimte voor dwarsdenken, voor creativiteit en nieuwe denk- en businessmodellen. Het is niet alleen een kwestie van verbetering van het bestaande, maar het vraagt ook om ruimte voor radicaal andere denkmodellen. Hoe kun je innovatie 'dwars door het bestaande heen' organiseren? Het zal van de overheid wellicht vragen om andere beloningsstructuren, met name daar waar de consequenties van vernieuwing nog niet direct zijn te overzien (zoals bij elektrisch rijden). Opgemerkt

¹ Zie ook verslag van WRR-expertmeeting over de rol van een nationale investeringsbank: <https://goo.gl/M6OXzf>.

² De RLI suggereerde in het rapport 'Rijk zonder CO₂' de uitwerking van vier functionaliteiten in de energietransitie: kracht en licht, mobiliteit, hoge temperatuurwarmte en lage temperatuurwarmte. Dit is in het Energierapport 2016 uitgewerkt in de vorm van vier transitiepaden, mogelijk aan te vullen met 'food/agro'.

wordt dat Nederland sterk is in 'onderzoekend ontwerpen'. Verwezen wordt onder meer naar het programma Ruimte voor de Rivier en aan de ondergrondse inpassing van de A2 in Maastricht. Dat is een capaciteit die in het klimaatbeleid zeer nuttig kan zijn en sterker aangesproken mag worden.

Uitvoering staat centraal

Geconstateerd wordt dat in de vormgeving van klimaat-governance de uitvoering centraal zou moeten staan, het beleidskader en de monitoring en borging zijn daaraan ondersteunend.

Op dit moment ligt de uitvoering voor een groot deel besloten in het Energieakkoord. Een vervolg op het huidige Energieakkoord zou hier dakpansgewijs overheen kunnen passen, met een additioneel pakket in de lijn van de transitiepaden van de Energieagenda. In 2018 kan al worden begonnen met formulering van een Energieakkoord 2.0, samen met stakeholders, met hierin een duidelijk programma en concreet beleid, inclusief de al genoemde *flagship*-projecten. Zoek voor dit akkoord maatschappelijke deals op concrete sectoren, zoals nu ook al is gebeurd voor wind op zee. Nieuwe kaders voor governance, inclusief een klimaatwet, kunnen parallel hieraan worden ontwikkeld.

Het gaat in de uitvoering om investeringen, kosten en baten. Dat vraagt vaak veel slimmere combinaties van instrumenten; nadruk ligt daarbij op het brede scala aan financiële instrumenten. Aandacht voor financiële instrumenten is er niet alleen in termen van investeringen; er wordt ook gewezen op de fiscale korting voor grootverbruik, die een groot deel van de rekening bij de burger neerlegt (en daarmee draagvlak ondermijnt, zo wordt gesteld). Er wordt gepleit voor een verschuiving van baten van klimaatbeleid van bedrijven naar burgers, in lijn met de *Energiewende* in Duitsland. Slim beleid zou per saldo moeten leiden tot lagere lasten voor de burger.

Bedrijven kunnen nu al zelf een aanvang nemen met grote projecten en met de ontwikkeling van een ondernemersstrategie gericht op nieuwe verdienmodellen en wellicht nieuwe sectoren. Dat vraagt wel om een instelling voorbij de boekhouding. Daartoe zijn grote kansen, zo wordt betoogd: het commitment vanuit het bedrijfsleven is inmiddels zo groot dat er geen weg meer terug is. Dat zou de *license to operate* zeer schaden. Dat betekent ook dat de nieuwe minister die verantwoordelijk is voor energie en klimaat feitelijk meteen al aan de slag kan, op grond van het nog vigerende Energieakkoord en aan de hand van de benoemde transitiepaden. Er wordt gesteld dat al meteen kan worden aangegeven waar concrete sleutelgebieden zich bevinden.

Er wordt geconstateerd dat 'klimaatbeleid' als zodanig wellicht te abstract en te omvattend is en daardoor geen recht doet aan de noodzaak van maatwerk in de uitvoering van beleid. Er wordt dan ook op gewezen dat met de ontwikkeling van transitiepaden voor energiefuncties al een maatwerkaanpak is ingezet. Het gaat hier om een differentiatie naar sectoren. Ook differentiatie naar (bestuurlijke) schaalniveaus is van belang. Op lager schaalniveau geldt een grote diversiteit aan mogelijkheden, met name in uitvoering. Hier liggen grote kansen om het klimaatbeleid dichterbij te brengen en met de burger te verbinden. Hier liggen ook belangrijke mogelijkheden om te experimenteren en te leren, denk aan projecten als 'wijken van de toekomst'. Dat is niet altijd eenvoudig, want gemeenten en provincies verschillen niet alleen in geografie, maar ook in middelen en slagkracht. Op lokaal niveau lopen bestuurders bovendien direct tegen barrières aan, denk aan de ruimtelijke inpassing van windenergie. Dat vraagt soms om een heel directe, persoonlijke aanpak van deur tot deur; er wordt verwezen naar de

'appeltaartgesprekken' in Beuningen, die er uiteindelijk toe leidden dat het bewonerssentiment verschoof van weerstand tegen vier windmolens tot vraag naar tien windmolens. Zulke gesprekken moet je als bestuurder en als uitvoerder altijd blijven voeren: je moet de mensen altijd meenemen, zo wordt gesteld, ook al lijkt het lang te duren. Zo niet, dan blijft de weerstand en duurt het nog langer. Een stabiel nationaal beleidskader is essentieel om hierin koersvast te kunnen blijven varen.

Op een hoger schaalniveau zal aansluiting gezocht moeten worden bij het internationale schaalniveau, Europees en mondiaal. Ook in die verhouding geldt echter het adagium 'kleiner maken': van de abstracte doelstellingen van 'Parijs' naar een specifieke uitwerking op nationaal niveau, met in elk geval een specificatie op het gebied van tussendoelen.

Follow up

Onder verwijzing naar de transitieliteratuur³ wordt gewezen op een viertal systeembarrrières, die tenminste aangepakt zouden moeten worden: richting geven, vraagarticulatie/schaalvergroting, beleidscoördinatie, en reflexiviteit ten behoeve van bijsturing. Geconstateerd wordt dat deze vier elementen allemaal ruimschoots en met instemming zijn behandeld in de discussie.

Geconstateerd wordt dat er een grote kloof bestaat tussen de vandaag gevoerde discussie en de verkiezingsprogramma's van politieke partijen. Gepleit wordt voor uitbrengen van een richtinggevend advies en voor een vervolg waarin fractiespecialisten in dit denken worden meegenomen.

Daarnaast is er een pleidooi om opnieuw lessen te trekken uit de Duitse ervaringen. Enkele jaren geleden leek de Energiewende vooral heel duur, maar prijzen zijn inmiddels sterk gedaald en het draagvlak is bijzonder hoog. Er wordt gepleit voor een vervolgoverleg met Duitse bedrijven, overheden en kennisinstellingen.

Ten slotte wordt gewezen op het belang van extra aandacht voor de doorwerking van transitiebeleid in sectoren waar bedrijven en banen verdwijnen. Het is met name daar belangrijk om mensen mee te krijgen, om er voor te zorgen dat er niet alleen sprake is van uitfaseren, maar ook van een meer constructieve exit-strategie, gericht op transformatie, op compensatie en een sociaal plan en op reële investeringen in scholing en omscholing. Dat een exit-strategie nieuwe banen en nieuwe kansen voor bedrijven kan opleveren zien we al in de offshore, waar de kennis en technologie voor winning van olie en gas wordt ingezet bij de ontwikkeling van windenergie op zee. Een voorwaarde daarbij is dat onderwijs voldoende anticipeert op toekomstige schaarste geschoolde werknemers voor de opkomende bedrijfstakken.

³ Weber en Rohrer (2012). 'Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change. Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework.' *Research Policy* 41: 1037-1047.

BIJLAGE: LIJST VAN DEELNEMERS

Naam	Organisatie
Teun Bokhoven	NVDE
Hermen Borst	directeur staf Deltacommissaris
Els Bos	FNV
Frans Brom	WRR
Jan Jacob van Dijk	IPO, gedeputeerde Gelderland
Albert Faber	WRR
Sandor Gaastra	EZ
Maarten Hajer	Universiteit Utrecht
Marko Hekkert	Universiteit Utrecht
Geertje van Hooijdonk	Natuur & Milieu
Andre Knottnerus	WRR
Gert-Jan Kramer	Universiteit Utrecht
Chris Kuijpers	I&M
Medy van der Laan	Energie Nederland
Ferdi Licher	BZK
Marjan Minnesma	Urgenda
Arthur Mol	Wageningen UR
Hans Mommaas	PBL
Ed Nijpels	SER Borgingscommissie Energieakkoord
Cees Oudshoorn	VNO-NCW
Donald Pols	Milieudefensie
Sible Schöne	HIER Opgewekt
Joris Thijssen	Greenpeace
Veronique Timmerhuis	SER
Ab van der Touw	Siemens Nederland
Berend de Vries	VNG, wethouder Tilburg
Margot Weijnen	WRR
Rob Weterings	SER Borgingscommissie Energieakkoord
Ron Wit	Eneco
Corien Wortmann	ABP