

# Uitvoering geven aan het Klimaatakkoord – Kernelementen voor een verstevigde governance

Adviesnotitie

5 november 2021

## Management samenvatting

**Hoe kan de huidige governance op de uitvoering van het Klimaatakkoord worden verstevigd? Hoe kan de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Klimaatbeleid beter worden geborgd? Welke knelpunten in de huidige governance vragen om een oplossing? En wat betekent dat voor de uitvoeringsstructuur? Deze vragen spelen naar aanleiding van de constatering dat de coördinatie en regie nu te licht zijn georganiseerd, hetgeen een bedreiging vormt voor het tempo in de uitvoering en de (bestuurlijke) samenwerking rondom het klimaatbeleid.**

Het ministerie van EZK heeft, mede namens de betrokken vakdepartementen, TwynstraGudde gevraagd om tot een advies te komen op basis waarvan de uitvoeringsstructuur concreet kan worden verstevigd. Deze adviesnotitie gaat in op drie kernelementen om de regie en coördinatie op de uitvoering van de bestaande afspraken in het Klimaatakkoord aan te scherpen, in lijn met het huidige model. Een 'grand new design', met een centrale regierol voor het Rijk, blijft buiten beschouwing. Alle betrokken partijen (overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, bewoners, gebruikers en maatschappelijke organisaties) hebben een positie en rol in de realisatie van het Klimaatakkoord: in de uitvoering, in draagvlak en in acceptatie. Daar dienen de governance en organisatie op aan te sluiten. Het huidige model voorziet hier voor een groot deel in, maar vraagt wel om een nadere aanscherping:

1. Het voeren van interbestuurlijke regie op kaders, randvoorwaarden en instrumentarium
2. Het verzakelijken van de samenwerking
3. Het verstevigen van de huidige uitvoeringsstructuur.

### 1. Interbestuurlijke regie op kaders, randvoorwaarden en instrumentarium

Het kabinet stelt de kaders vast voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Er dienen nog de nodige keuzes te worden gemaakt in het energiesysteem; over productie, transport, opslag en gebruik. Die keuzes raken meerdere schaalniveaus: nationaal, regionaal en lokaal. De overheden zijn daarin het bevoegd gezag. In de huidige governance van het Klimaatakkoord zijn de integrale en sectoroverstijgende beleidsopgaven die om interbestuurlijke afstemming vragen niet duidelijk belegd. Advies:

- Geef het huidige Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie expliciet een plek in de governance van het Klimaatakkoord. Kijk of het logisch is om daarin de aansluiting te zoeken op het Meerjaren Investeringsprogramma Energie en Klimaat (MIEK) dat nu in ontwikkeling is.
- Voer vanuit dit gremium, onder voorzitterschap van de coördinerend minister, de regie op de kaders, randvoorwaarden en het instrumentarium voor de integrale en sectoroverstijgende beleidsopgaven die interbestuurlijke afstemming vragen.
- Kom daarin met prioriteit tot keuzes over energie-infrastructuur en energiedragers.

Dit Bestuurlijk Overleg staat onder voorzitterschap van de coördinerend minister en zou twee keer per jaar bij elkaar kunnen komen. In het voorjaar om de strategie te bepalen, in het najaar om de programmering en investeringsagenda vast te stellen. Vaste deelnemers zijn de betrokken vakdepartementen, de medeoverheden en de voorzitter van het VGO.

### 2. Het verzakelijken van de samenwerking

In het uitwerken en uitvoeren van de afspraken uit het Klimaatakkoord werken de betrokken partijen langjarig samen. Deze samenwerking is nu relatief vrijblijvend ingericht. Advies:

- Werk in de Uitvoeringsoverleggen meer gestructureerd en programmatisch aan de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord:
  - Breng de afspraken die onderling met elkaar samenhangen onder in een programmalijn.
  - Breng vervolgens die partijen bij elkaar die in de uitwerking een concrete rol hebben, met vertegenwoordigers die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.
  - Stel per programmalijn een uitvoeringsagenda 2030 op die inzichtelijk maakt welke output er nodig is om de in het Klimaatakkoord geformuleerde outcome te bereiken.
  - Benut de beschikbare dashboards om de (kwantitatieve en kwalitatieve) voortgang op de uitvoering te monitoren.

- Zorg dat de programmalijnen tijdig de benodigde input voor de borgingscyclus bij de vakdepartementen aanleveren.
- Update de uitvoeringsagenda's jaarlijks op basis van de uitkomsten van de monitor.
- Zet een vaste kern aan tafel om meer slagkracht te krijgen in de uitvoering
  - Laat de vaste kern voor het VGO bestaan uit de voorzitter van het VGO, de voorzitters van de Uitvoeringsoverleggen, het coördinerend departement en de vakdepartementen die verantwoordelijk zijn voor afspraken per sector. Eén keer per jaar sluiten de betrokken bewindspersonen aan. Op basis van de agenda, en afhankelijk van de integrale en sectoroverstijgende opgaven die in de uitvoering spelen, kunnen ook andere partijen ('de schil eromheen') worden uitgenodigd om aan te sluiten.
  - Laat de vaste kern voor de Uitvoeringsoverleggen bestaan uit de bestuurlijk vertegenwoordigers van die partijen die in de volle breedte van de gemaakte afspraken een uitvoerende rol vervullen. Zij bewaken de voortgang, samenhang en interactie. Zorg dat iedere programmalijn vervolgens invulling krijgt met die partijen die in de uitvoeringsagenda voor de betreffende programmalijn een uitvoerende rol vervullen. Benut het brede Uitvoeringsoverleg op gezette tijden als klankbord op het totaal. In de praktijk vraagt dit om maatwerk per tafel.
  - De overkoepelende onderwerpen, die alle sectoren raken, dienen langs twee lijnen een verankering te krijgen in alle Uitvoeringsoverleggen; in de op te stellen uitvoeringsagenda's en in de vertegenwoordiging aan tafel.
- Leg onderlinge afspraken scherper vast, zodat de afspraken minder vrijblijvend zijn:
  - Stel voor de voorzitters eenduidige en uniforme opdrachtformuleringen op. Benut daarvoor de opdrachtformulering voor de voorzitter van het VGO.
  - Maak expliciet welk mandaat de voorzitters hebben om onafhankelijk te sturen op de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord: in escalatie, in budget, in het invullen van de platformfunctie en in de communicatie.

### 3. Het verstevigen van de huidige uitvoeringsstructuur

De ondersteuning die nu beschikbaar is voor de uitvoeringsstructuur sluit niet aan op wat er in de praktijk nodig is om de regie en coördinatie te verstevigen en tot meer slagkracht in de uitvoering te komen. Over het algemeen hebben zowel de voorzitters als de secretarissen een halve dag per week om hun rol in te vullen. Advies:

- Zorg dat de voorzitters over een secretariaat kunnen beschikken dat op afstand van de betrokken lijnorganisaties kan opereren en beschikt over voldoende capaciteit (inzet en vaardigheden). Het secretariaat bestaat naast de voorzitter in ieder geval uit (een) inhoudelijk secretaris(sen), een secretaresse en een communicatiemedewerker (ca. 2-5 fte)
- Verstevig de onderlinge verbinding, met het oog op de benodigde langjarige samenwerking. Het realiseren van afspraken uit het Klimaatakkoord vraagt zowel om formele als informele structuren. Formele structuren om knopen door te hakken, de voortgang op de uitvoering en het doelbereik te bespreken en de monitoring voor te bereiden. Informele structuren om 'met de benen op te tafel' dilemma's te doorgronden, tot joint fact finding te komen en verbindingen te leggen. De opgaven bepalen de agenda, samenstelling en gespreksvorm.

#### Tot slot

Deze adviesnotitie bouwt voort op de huidige, extern georiënteerde governance structuur. Partijen hebben zich langjarig gecommitteerd aan het tot uitvoering brengen van het Klimaatakkoord en zijn eigenlijk nog maar net op weg. Er dient periodiek aandacht te zijn voor hoe het gaat. Advies:

- Reflecteer in aansluiting op de borgingscyclus (jaarlijks en 5-jaarlijks) op de governance voor de uitvoering van het Klimaatakkoord en de wijze waarop de samenwerking invulling krijgt.

Als het gaat om de vraag of en hoe de bestaande governance structuur kan worden benut voor de voorbereidingen op aangescherpte klimaatopgaven voor 2030, dan luidt het advies als volgt:

- Voorkom dat onderhandelen en uitvoeren door elkaar gaat lopen en de discussie over een aangescherpte opgaven voor 2030 de uitvoering gijzelt.
- Bepaal vanuit de politiek een duidelijke richting en formuleer een zo concreet mogelijk voorstel voor de invulling van de aanvullende opgaven.
- Raadpleeg de tafels / overleggen om deze aanvullingen te toetsen c.q. challengen.
- Maak het proces van tevoren helder, inclusief de spelregels, en houd de rollen zuiver.

## 1. Inleiding

Deze concept adviesnotitie voor een verstevigde governance op de uitvoering van het Klimaatakkoord is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van EZK, namens het Rijk. Afstemming heeft plaatsgevonden in een begeleidingsgroep met de directeurs van de betrokken vakdepartementen en de voorzitter en secretarissen van het Voortgangsoverleg.

### 1.1 Context

Op 28 juni 2019 presenteerde het Kabinet het Klimaatakkoord, met een breed pakket aan maatregelen om de uitstoot aan broeikasgassen met 49% terug te dringen in 2030. Een groot aantal organisaties heeft zich, na een intensief proces van onderhandelingen, aan de doelen en afspraken gecommitteerd. Daarmee is het Klimaatakkoord een maatschappelijk akkoord.

Het kabinet is eindverantwoordelijk voor de realisatie van het Klimaatakkoord, en daarmee ook voor het in het oog houden van het doelbereik. Als er belangrijke keuzes moeten worden gemaakt, ligt het primaat bij de politiek. De transitie naar een duurzame leefomgeving slaagt echter alleen als de uitvoeringskracht van alle partijen gezamenlijk wordt benut. Het Rijk heeft hierin een belangrijke rol, maar kan dit niet alleen. Daarom is een uitvoeringsstructuur ingericht, onder regie van het kabinet, die de benodigde samenwerking en afstemming faciliteert en de uitwerking en uitvoering van de afspraken zoveel mogelijk in handen van de deelnemende partijen laat.

Het ritme van de monitoring en de borgingssystematiek liggen vast in de Klimaatwet. Gezocht is naar een balans tussen korte termijn fluctuaties en een evenwichtig lange termijn beleid. Jaarlijks verschijnt de Klimaatnota waarin het Kabinet rapporteert over het gevoerde klimaatbeleid, op basis van de Klimaat- en Energieverkenning en de Monitor Klimaatbeleid. Iedere vijf jaar vindt een herijking van de opgaven plaats, met eventueel extra benodigde beleidsmaatregelen om de gestelde doelen in te vullen, vast te leggen in een Klimaatplan.

Uit de reflectie op één jaar Klimaatakkoord blijkt dat de coördinatie en regie op de uitvoering van het Klimaatakkoord in de huidige governance te licht zijn georganiseerd, gelet op het feit dat de afhankelijkheden groot zijn en er vele sectoroverstijgende kwesties spelen. Dit vormt een bedreiging voor het tempo in de uitvoering en de (bestuurlijke) samenwerking rondom het klimaatbeleid.

### 1.2 Vraagstelling

TwynstraGudde is gevraagd om tot een advies te komen op basis waarvan de uitvoeringsstructuur concreet kan worden verstevigd, met voldoende ruimte voor maatwerk. Het document 'Briefing Uitvoeringsstructuur Klimaatakkoord' vormt het vertrekpunt. Dit document bevat uitgangspunten en schetsen voor het governance advies, gebaseerd op de gesprekken die het ministerie van EZK voerde met vertegenwoordigers van de departementen, de voorzitters, het maatschappelijk middenveld en de planbureaus. De meegegeven uitgangspunten zien vooral toe op het 'wat'. Het gevraagde advies dient concreet houvast te bieden voor het 'hoe'.

Deze adviesnotitie gaat in op de kernelementen voor een verstevigde regie en coördinatie op de uitvoering van de bestaande afspraken uit het Klimaatakkoord. Voor de totstandkoming van het advies is een beknopt bureauonderzoek uitgevoerd en zijn ca. 25 gesprekken gevoerd, met de leden van de (interdepartementale) begeleidingsgroep, de voorzitters van de verschillende tafels in de uitvoeringsstructuur, vertegenwoordigers van medeoverheden en de programmamanagers van het NP RES en PES.

Bouwstenen voor dit advies zijn begin september besproken in de begeleidingsgroep. De meegegeven aandachtspunten zijn zoveel mogelijk verwerkt in deze notitie.

### 1.3 De huidige uitvoeringsstructuur Klimaatakkoord

De huidige uitvoeringsstructuur bestaat uit sectorale Uitvoeringsoverleggen, Uitvoeringsstructuren voor onderwerpen die dwars door alle sectoren heen spelen en het Voortgangsoverleg dat de samenhang in de uitvoering bewaakt. Deze overleggen hebben ieder een onafhankelijk voorzitter. De voorzitters beschikken over ruime ervaring op het betreffende werkkterrein, ruime bestuurlijke ervaring met toegang tot bestuurlijke en politieke netwerken op landelijk en regionaal niveau, en hebben een sterke affiniteit met klimaatbeleid.

### *Uitvoeringsoverleggen*

De praktische uitvoering van alle afspraken in het Klimaatakkoord krijgt invulling vanuit vijf sectorale *Uitvoeringsoverleggen (UO'en)* met een onafhankelijk voorzitter, onder de verantwoordelijkheid van een vakdepartement: Elektriciteit (ministerie van EZK), Industrie (ministerie van EZK), Gebouwde Omgeving (ministerie van BZK), Mobiliteit (ministerie van IenW) en Landbouw en landgebruik (ministerie van LNV).

Aan de sectorale UO'en nemen de (vertegenwoordigers van de) partijen deel die een rol hebben in de realisatie van de afspraken voor de betreffende sector. De UO'en werken de gemaakte afspraken uit, met maatschappelijke betrokkenheid. Zij faciliteren dat kennisvelden, expertises en disciplines bij elkaar komen (over werkerterreinen en doelgroepen heen) en dat lessen en inzichten uit de praktijk worden opgehaald en gedeeld. Zij lossen gezamenlijk problemen op die de uitvoering betreffen. Ook leveren zij input voor de monitoring op de uitvoering, in aansluiting op de werkwijze en het ritme zoals vastgelegd in de Klimaatwet. In de UO'en vindt geen beleidsontwikkeling en/of heronderhandeling van de gemaakte afspraken plaats. Wel kunnen de UO'en belemmeringen en kansen ten aanzien van beleid (binnen of buiten de betreffende sector) signaleren en agenderen. Andersom kunnen de UO'en worden benut om input op te halen voor de (sectorale) beleidsontwikkeling. De voorzitter van een UO spreekt partijen waar nodig aan op de voortgang in de uitvoering, en escaleert zo nodig richting de verantwoordelijk bewindspersoon.

### *Uitvoeringsstructuren*

Voor de onderwerpen die dwars door alle sectoren heen spelen zijn er Uitvoeringsstructuren (US'en). Ook deze overleggen kennen een onafhankelijk voorzitter, en vallen onder de verantwoordelijkheid van één van de departementen. Zij hebben ieder een eigen dynamiek en opgave, met eigen afspraken en processen. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Kennis en Innovatie (ministerie van EZK): de voor de sectorale opgaven benodigde kennis- en innovatieontwikkeling is opgenomen in een Integrale Kennis- en Innovatieagenda (IKIA), en vertaald naar meerjarige missiegedreven innovatieprogramma's (MMIP's). Per sector/missie is er een team dat zich op de uitvoering richt.
- Circulaire economie (ministerie van IenW): voor het Rijksbrede Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie zijn in transitieagenda's concrete acties en projecten opgenomen die een bijdrage leveren aan de opgaven voor klimaat en de energietransitie.
- Arbeidsmarkt en scholing (ministerie van SZW): de afspraken voor arbeidsmarkt en scholing richten zich zowel op sectoren als op regio's. De opgaven sluiten aan op die voor andere transitie, zoals digitalisering en circulaire economie, en vragen om daarop gerichte beleidsontwikkeling. Daarin heeft naast het ministerie van SZW ook het ministerie van OCW een belangrijke rol.
- Financiering (ministerie van Financiën): de energietransitie vraagt enerzijds om de ontwikkeling van nieuwe financiering voor verduurzamingsprojecten in alle sectoren. De Taakgroep Financiering is met de sectortafels in gesprek gegaan om inzicht te geven in de mogelijkheden om initiatieven via de markt te financieren. Het aantal concrete financiële vraagstukken waar extra financiering door de markt een knelpunt oplost, is vooralsnog beperkt. De energietransitie doet anderzijds een beroep op de financiële sector om bestaande (energie)portefeuilles te heroverwegen. Dit krijgt invulling in de Commissie Financiële Sector Klimaatcommitment.
- Het Nationaal Programma RES (Regionale Energiestrategieën): dit programma valt niet onder de verantwoordelijkheid van één van de ministeries. Het is een interbestuurlijk programma dat 30 regio's ondersteunt in de totstandkoming van de RES'en voor duurzame opwek en warmte.

### *Voortgangsoverleg*

Het *Voortgangsoverleg (VGO)* heeft een verbindende functie tussen de uitvoering en de bredere maatschappelijke dialoog over het Klimaatakkoord. Een onafhankelijk voorzitter zit het VGO voor, onder de verantwoordelijkheid van de coördinerend minister van EZK. Deelnemers aan het overleg zijn de voorzitters van de tafels die samen de uitvoeringsstructuur vormen en een hoge ambtenaar van het coördinerend ministerie. Inmiddels is er een (sectoraal) VGO-smal en een VGO-breed waarin ook de medeoverheden een zetel hebben.

Het VGO borgt de samenhang (verbinding, coördinatie, afstemming en kennisdeling) tussen de belangrijkste uitvoeringstrajecten die meerdere sectoren raken. Voor de dwarsdoorsnijdende thema's heeft het VGO een coördinerende functie. Het VGO spreekt in gezamenlijkheid over de voortgang op de uitvoering en de monitoring die daarop plaatsvindt. 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. Het VGO kan de betrokken departementen waar zij dit nodig acht adviseren. Evenzo kan het VGO worden benut als klankbord voor integrale opgaven, om de aansluiting tussen beleid en

uitvoeringspraktijk te borgen. In het VGO vindt geen besluitvorming plaats. Formeel komt het VGO vier keer per jaar bijeen, in een ritme dat aansluit op de borgingscyclus.

Het VGO vervult tevens een maatschappelijke platformfunctie en organiseert vanuit die functie o.a. de jaarlijkse Dag van het Klimaatakkoord en kleinere en sectorale evenementen om een bredere community te verbinden en een podium te bieden voor de maatschappelijke dialoog en kennisuitwisseling.

## **2. Kernelementen voor een verstevigde regie en coördinatie**

De uitvoering van het Klimaatakkoord vraagt om een actieve bijdrage van alle betrokken partijen; overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikers. Zij hebben hierin allen een rol en positie: in de uitvoering, in draagvlak en in acceptatie. In de beleidsontwikkeling gaan de overheden voorop; bij hen ligt de regie en het mandaat. Zij vormen het bevoegd gezag, stellen de kaders, creëren de randvoorwaarden en ontwikkelen het bijbehorende instrumentarium. Het bedrijfsleven, kennisinstellingen, bewoners, gebruikers en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in de uitvoering.

Deze 'multidimensionaliteit' – waarin het bij de ene opgave bovendien om een ander samenspel van partijen gaat dan bij de andere – vraagt om een gestructureerde aanpak en een governance en organisatie die aansluiten op de posities, rollen en bevoegdheden van de partijen. Het vraagt ook om een aanpak die maatwerk mogelijk maakt en ruimte biedt aan veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Er is dus geen 'one size fits all' oplossing. Het huidige model voorziet hier voor een groot deel in. De huidige uitvoeringsstructuur is echter een structuur die nieuw is, en waarin partijen met elkaar moeten ontdekken wat er nodig is om de stap van onderhandelen naar uitvoeren te maken. In die zin zijn ze, anderhalf jaar na het verschijnen van het Klimaatakkoord, eigenlijk nog maar net op weg in een langjarige samenwerking. Het merendeel van de geïnterviewden pleit er dan ook voor nu geen 'grand new design' voor de governance te ontwerpen, en zoekt naar een versterking van de regie en coördinatie binnen het huidige model. De uitvoering ligt immers in de handen van alle betrokkenen.

Er zijn drie kernelementen om de regie en coördinatie binnen het huidige model aan te scherpen:

- Het voeren van regie op kaders, randvoorwaarden en instrumentarium
- Het verzakelijken van de samenwerking
- Het verstevigen van de huidige uitvoeringsstructuur.

## **3. Het voeren van regie op kaders, randvoorwaarden en instrumentarium**

Het kabinet stelt de kaders vast waarbinnen de uitvoering van het Klimaatakkoord moet plaatsvinden, bepaalt de inzet van nationale publieke middelen en de prioritering en fasering daarin. Zij voert daarmee in belangrijke mate de regie en bepaalt daarin mede het tempo van de uitvoering. Hoewel het primaat uiteindelijk bij de politiek ligt, hebben ook de medeoverheden een belangrijke rol als het gaat om keuzes in het energiesysteem (productie, transport, opslag en gebruik). Die keuzes raken immers meerdere schaalniveaus: nationaal, regionaal en lokaal.

De huidige uitvoeringsstructuur richt zich op de praktische uitwerking en uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord. In de praktijk komen met enige regelmaat ook onderwerpen ter tafel die de beleidsontwikkeling betreffen. Enerzijds omdat een deel van de afspraken uit het Klimaatakkoord daarop gericht is. Anderzijds omdat in de uitvoeringspraktijk belemmeringen en knelpunten in het bijbehorende beleid naar voren komen. Sectorale beleidsopgaven vallen onder de verantwoordelijkheid van het daarvoor verantwoordelijke vakdepartement. De voorzitters kunnen de betreffende bewindspersoon hierop aanspreken, via de UO'en dan wel het VGO. In de huidige governance zijn de integrale en sectoroverstijgende beleidsopgaven die interbestuurlijk spelen echter niet expliciet belegd.

Het advies is het interbestuurlijk overleg tussen Rijk en regio dat nu plaatsvindt onder voorzitterschap van de coördinerend minister – het BO Klimaat en Energie – expliciet op te nemen in de governance van het Klimaatakkoord. En om vanuit dit gremium de regie te voeren op de kaders, randvoorwaarden en het instrumentarium voor de beleidsopgaven die interbestuurlijk spelen. Dan gaat het met prioriteit over keuzes in de energie-infrastructuur en energiedragers. Hiervoor dienen de overheden de strategie te bepalen. Om vervolgens tot een prioritering, fasering en daarmee programmering en investeringsagenda te komen. Afwegingen zullen integraal en in samenhang moeten worden gemaakt, op basis van heldere en eenduidige afwegingscriteria die rekening houden met de verschillende belangen.

Omdat de te maken keuzes in de uitvoering niet alleen nationaal, maar vooral ook regionaal en lokaal hun impact hebben, dient de afweging te worden gemaakt welk schaalniveau het meest passend is. Het lijkt logisch om daarin aan te sluiten op het Meerjaren Investeringsprogramma Energie en Klimaat (MIEK) dat momenteel in ontwikkeling is.

Qua frequentie zou het interbestuurlijk overleg op nationaal niveau twee keer per jaar bij elkaar kunnen komen, voorafgegaan door interbestuurlijke overleggen op regionaal niveau die gestructureerd worden voorbereid. In het voorjaar om de strategie te bepalen, in het najaar om de programmering en investeringsagenda vast te stellen, in aansluiting op de Rijksbegrotingscyclus. Dit vraagt de nodige organisatiekracht aan zowel Rijks- als regionale zijde.

Vaste deelnemers aan het Bestuurlijk Overleg:

- De betrokken vakdepartementen (BZK, EZK, IenW en LNV)
- De medeoverheden (provincies, gemeenten en waterschappen)
- De voorzitter van het VGO

Op basis van de agenda (agendalid):

- Vertegenwoordigers van het NP PES, NP RES en de netbeheerders, daar waar het afwegingen over ruimtelijke inpassing en infrastructuur betreft (als adviseur).
- Vertegenwoordigers van de overige departementen (FIN, OCW, SZW, EZK) waar het afwegingen op de voor hen relevante beleidsterreinen betreft.

#### *Instrumentarium inzetten om van intenties tot resultaten te komen*

Bij het operationaliseren van de afspraken die partijen in het Klimaatakkoord met elkaar hebben gemaakt gaat het vaak eerder om intenties dan om afrekenbare resultaten. Terwijl die afrekenbare resultaten van groot belang zijn voor het realiseren van de doelstellingen in het akkoord. In hun regierol op de onderdelen van het Klimaatakkoord dienen de vakdepartementen af te wegen welk instrumentarium zij inzetten om de resultaten in de uitvoering te borgen en tijdig bij te sturen indien zaken vastlopen. Het kan dan zowel gaan om de introductie van financiële prikkels via subsidies en/of beprijzing of om wet- en regelgeving, als om het wederzijds vastleggen van gemaakte afspraken, zoals in opdrachten, deals, overeenkomsten of specifieke doeluiteringen.

## **4. Het verzakelijken van de samenwerking**

In het tot uitvoering brengen van de afspraken uit het Klimaatakkoord werken de betrokken partijen langjarig samen. Deze samenwerking is nu relatief vrijblijvend ingericht. Er is behoefte aan een meer programmatische aanpak voor de uitvoering, een sterkere verbinding met de uitvoeringspraktijk, een grotere slagkracht in de uitvoering en het scherper vastleggen van onderlinge afspraken.

### **4.1 Programmatisch werken in de UO'en, in verbinding met de uitvoeringspraktijk**

De wens om meer gestructureerd en programmatisch te werken aan de uitvoering van het Klimaatakkoord klinkt breed door in de gevoerde gesprekken. Hoewel de context en dynamiek per sector verschilt, is een aantal stappen uniform in te vullen. Dat begint ermee de afspraken die onderling met elkaar samenhangen onder te brengen in een programmalijn, en vervolgens die partijen bij elkaar te brengen die in de uitwerking en/of uitvoering van de betreffende afspraken een concrete rol hebben. Het gaat dan om vertegenwoordigers die de praktijk vanuit hun uitvoeringsverantwoordelijkheid kennen.

Per programmalijn kan vervolgens een uitvoeringsagenda 2030 worden opgesteld, met een routekaart voor de verschillende activiteiten die tot de betreffende programmalijn behoren. De beschikbare dashboards kunnen worden benut om de voortgang op de uitvoering en de activiteiten die daar onderdeel van uitmaken (kwantitatief en kwalitatief) te monitoren.

De uitvoeringsagenda 2030 maakt inzichtelijk welke output er nodig is om de in het Klimaatakkoord geformuleerde outcome te bereiken, en werkt uit:

- Wat het eindresultaat is.
- Om welke (tussen)resultaten en mijlpalen dit vraagt.
- Welke stappen, maatregelen, projecten en/of afwegingen daarvoor wanneer nodig zijn.
- Hoe de opvolging en/of borging eruit ziet wanneer het eindresultaat er ligt.
- Wie daarin welke rol heeft.

In die uitwerking zal aandacht moeten zijn voor de samenhang en interactie met de andere programmalijnen binnen het UO. De opgaven staan immers niet op zichzelf. Ook zullen in de



uitvoeringsagenda's de overkoepelende thema's uit het Klimaatakkoord een plek moeten krijgen. Deze spelen door de (sectorale) programmalijnen heen.

De uitvoering van het Klimaatakkoord wordt jaarlijks gemonitord in aansluiting op het ritme van de in de Klimaatwet vastgelegde borgingscyclus. De programmalijnen leveren hiervoor de benodigde informatie bij de vakdepartementen aan. Op basis van de uitkomsten van de monitoring krijgen de uitvoeringsagenda's jaarlijks een update. Naast de kwantitatieve resultaten verdienen hierin ook de kwalitatieve resultaten aandacht, met de beelden en verhalen uit de praktijk. Actuele inzichten en de uitvoeringspraktijk voeden samen de reflectie op de effectiviteit van de (optelsom van) de afspraken. Waar nodig kan dit tot aanpassingen en/of aanvullingen in de uitvoeringsactiviteiten leiden, gericht op het realiseren van de bestaande afspraken (het gaat daarbij dus niet om het bijstellen van doelen).

## **4.2 Een vaste kern aan tafel om meer slagkracht te krijgen**

Zowel in het VGO als in de UO'en wordt gezocht naar een organisatie-inrichting die recht doet aan het feit dat alle partijen gezamenlijk nodig zijn om de afspraken uit het Klimaatakkoord te realiseren én die tegelijkertijd tot meer slagkracht leidt. Veel overleggen kennen een groot aantal deelnemers en een (te) volle agenda, waarbij de nodige aandacht uitgaat naar het bespreken van de voortgang en het voorbereiden van de monitoring. Er is behoefte aan meer tijd en ruimte om de dilemma's en knelpunten in de uitvoering gezamenlijk te doorgronden. Gelet op de eerder genoemde multi-dimensionaliteit is er geen 'one size fits all' oplossing.

Per overleg zal op basis van de opgaven moeten worden bezien welke agenda, samenstelling en gespreksvorm effectief is. Om de gewenste slagkracht te realiseren zou een vaste kern van 10-12 partijen als leidraad kunnen worden aangehouden. Met vertegenwoordigers die een leidende rol in de betreffende opgaven hebben. Dit vertaald zich als volgt naar het VGO en de UO'en.

### *Voortgangsoverleg*

In het VGO komen 'de kopstukken' bijeen om overkoepelende opgaven, dilemma's en knelpunten in de uitvoering te bespreken, met inbreng van alle in de uitvoering betrokken spelers. Omdat de sectoren de 'motor' zijn voor de uitvoering van het Klimaatakkoord, is het advies – in lijn met het voorstel dat de voorzitter hiervoor heeft gedaan – de vaste kern van het VGO daarop te laten aansluiten. De voorzitters van de UO'en zijn verantwoordelijk voor het tot uitwerking en uitvoering brengen van de afspraken per sector. Zij overzien het totale speelveld en nemen aan het VGO deel namens 'hun' UO; zij vertegenwoordigen daarmee het 'maatschappelijke speelveld' voor hun sector. De vakministers zijn eindverantwoordelijk voor de realisatie van de gemaakte afspraken voor hun sector. De minister van EZK heeft hierin, namens het kabinet, een coördinerende rol. Aanbevolen wordt de bewindspersonen in ieder geval één keer per jaar bij het VGO te laten aansluiten. De vaste kern van het VGO bestaat daarmee uit:

- De voorzitter van het VGO
- De voorzitters van de UO'en
- Het coördinerend ministerie (de DG, en één keer per jaar de minister), en
- De vakdepartementen die verantwoordelijk zijn voor afspraken per sector (de DG's, en één keer per jaar de bewindspersonen).

Op basis van de agenda, en afhankelijk van de integrale en sectoroverstijgende opgaven die spelen, kunnen ook andere partijen worden uitgenodigd om bij het VGO aan te sluiten. Denk aan:

- De voorzitters van de uitvoeringsstructuren
- De DG's van de departementen die de eindverantwoordelijkheid hebben voor de overkoepelende thema's
- De medeoverheden en
- De netbeheerders.

### *Uitvoeringsoverleggen*

Het aantal deelnemers aan de UO'en is over het algemeen groot. Hun aandeel en positie (rollen, taken en bevoegdheden) in de uitvoering verschilt. Het advies is om per UO in samenspraak met de voorzitter te bezien in hoeverre en waar de organisatie-inrichting een verdere aanscherping verdient, om tot de gewenste slagkracht te komen. Dat vraagt per UO om maatwerk. Het UO voor de Gebouwde Omgeving kan als voorbeeld dienen. Daar is een onderscheid gemaakt tussen een Klimaatraad, Regietafel en Samenwerkingstafels. De onafhankelijk voorzitter zit deze tafels voor.

In de Klimaatraad zitten alle partijen die onderdeel uitmaken van het Klimaatakkoord voor deze sector. De Klimaatraad reflecteert 3-4 keer per jaar op de voortgang, borgt en bewaakt de

hoofdpijnen van het Klimaatakkoord voor de sector, adviseert hierover de Regietafel gevraagd en ongevraagd, en draagt hiermee actief bij aan de uitwerking en uitvoering van de gemaakte afspraken. De bijdrage van de leden van de Klimaatraad sluit aan op hun rol, positie en verantwoordelijkheden.

De Regietafel bestaat uit de bestuurlijk vertegenwoordigers van de partijen die over de volle breedte van de gemaakte afspraken in de uitvoering een grote rol vervullen. De Regietafel is de verbindende schakel tussen de verschillende organisatieonderdelen. Zij bewaakt de samenhang en interactie, houdt nauw contact met de uitvoering, spreekt aan, jaagt aan en prioriteert. De Regietafel monitort de voortgang over de programmalijnen heen, haalt signalen op uit de praktijk, bespreekt kansen en belemmeringen, benoemt randvoorwaarden (o.a. wet- en regelgeving, instrumenten en financiële middelen) en spelregels en ziet erop toe dat deze invulling krijgen. De Regietafel agendeert op basis van signalen (en escaleert verder, zowel binnen het speelveld van de gebouwde omgeving als – indien relevant - daarbuiten). Ook stelt zij (tussen)resultaten vast en brengt deze in bij de Klimaatraad en op andere relevante tafels (waar het uiteindelijke mandaat ligt). Tot slot borgt de Regietafel het beschikbaar stellen van capaciteit en middelen.

Per programmalijn is er een Samenwerkingstafel. Aan deze tafels nemen die partijen deel die in de uitvoering van de opgaven die deel uitmaken van de betreffende programmalijn een concrete rol hebben. De deelnemers brengen de praktijk vanuit hun uitvoeringsverantwoordelijkheid aan tafel. De Samenwerkingstafels ontwikkelen per programmalijn een uitvoeringsagenda. Zij reflecteren op de voortgang (doelbereik in relatie tot uitvoeringspraktijk), bewaken de samenhang met andere programmalijnen en andere onderdelen van het Klimaatakkoord, halen signalen en observaties op uit de praktijk, bespreken kansen en belemmeringen en maken deze expliciet en concreet. Zij hebben zowel oog voor de inhoud als voor het proces. De Samenwerkingstafels formuleren waar nodig een agenda voor aanvullingen en/of aanpassingen die nodig zijn om de bestaande afspraken en ambities te realiseren en adviseren de Regietafel over inzichten en (tussen)resultaten. De Samenwerkingstafels signaleren en agenderen ook indien mandaat en middelen niet volstaan.

#### *Uitvoeringsstructuren*

De US'en hebben ieder een eigen positie in het realiseren van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Tegelijkertijd hebben zij allen een sterke sectorale component, waarbij de opgaven in de uitvoering voor ieder onderwerp per sector net anders zijn. Aanbevolen wordt ervoor te zorgen dat de overkoepelende onderwerpen in alle UO'en een verankering krijgen. Enerzijds door deze onderwerpen expliciet een plek te geven in de vanuit de UO'en op te stellen uitvoeringsagenda's. Anderzijds via een vaste vertegenwoordiger aan tafel. Dat kan pragmatisch invulling krijgen, bijvoorbeeld via een van de reeds deelnemende partijen. Zo zijn voor het thema innovatie de vertegenwoordigers vanuit de Topsectoren in de UO'en het aanspreekpunt. Het signaleren, agenderen en escaleren van dilemma's en knelpunten in de uitvoering krijgt dan zowel invulling vanuit de UO'en (conform de escalatielijn die daar geldt) als vanuit de US'en, die de voortgang in de volle breedte het onderwerp bewaken.

#### **4.3 Onderlinge afspraken scherper vastleggen**

Het scherper vastleggen van de onderlinge afspraken zorgt voor minder vrijblijvendheid. Een goed begin is het opstellen van eenduidige en uniforme opdrachtformuleringen voor de voorzitters.

#### *Eenduidige en uniforme opdrachtformuleringen voor de voorzitters*

Voor de voorzitter van het VGO is een opdrachtformulering opgesteld. De voorzitters van de UO'en werken op basis van onderlinge afspraken met de betrokken departementen, zij vullen hun rol naar eigen inzicht in. Het is van belang hier ruimte voor te houden, gelet op het benodigde leiderschap in aansluiting op de dynamiek en cultuur van de betreffende sectoren. Een eenduidige en uniforme, geactualiseerde opdrachtformulering draagt bij aan een versteviging van de rol van de voorzitters. Hiervoor kan de bestaande opdrachtformulering voor de voorzitter van het VGO worden benut. In de opdrachtformuleringen dient expliciet te worden gemaakt welk mandaat de voorzitters hebben om in het VGO respectievelijk de UO'en onafhankelijk te sturen op de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord:

- In escalatie richting de deelnemende partijen en de verantwoordelijk minister
- In budget voor onderzoek en ondersteuning
- In het sturen op de vertegenwoordiging aan tafel, mede met het oog op de benodigde uitvoeringskracht, onderlinge verbinding en samenwerking
- In het invullen van de platformfunctie, en
- In de communicatie.



De voorzitters van de UO'en zijn verantwoordelijk voor het tot uitwerking en uitvoering brengen van de afspraken uit het Klimaatakkoord voor 'hun' sector, met inbreng van de maatschappij. Daarin werken zij onder de verantwoordelijkheid van het betreffende vakdepartement. Zij zijn geen spreekbuis van het betreffende ministerie, noch van andere partijen of de politiek. In hun onafhankelijkheid dienen zij tegelijkertijd wel rekening te houden met de regierol van het departement, en verrassingen in uitingen ten aanzien van de uitvoering te voorkomen. Waar de voorzitters in het UO de rol hebben om partijen aan te jagen en aan te spreken, zijn zij in het VGO de representant van het betreffende UO en de partijen die daar deel van uitmaken. Zij hebben daarmee twee rollen.

De onafhankelijk voorzitter van het VGO houdt, onder verantwoordelijkheid van het coördinerend ministerie, toezicht op de voortgang en de samenhang in de uitvoering. Hierover brengt de voorzitter regulier verslag uit aan de coördinerend minister. Zo nodig spreekt de voorzitter de vakdepartementen en/of het coördinerend ministerie aan op (potentiële) sectoroverstijgende knelpunten en oplossingen in de uitvoering en op hun bijdrage aan optimalisering van de aanpak. Daarnaast heeft het VGO de taak om het maatschappelijke draagvlak te toetsen en het kabinet te adviseren over tussentijdse bijsturing van het uitvoeringsprogramma met aanvullende maatregelen. Vanuit die functie is de voorzitter van het VGO een boegbeeld voor het Klimaatakkoord naar buiten, in goede afstemming met het coördinerend ministerie. De voorzitters van de UO'en/US'en hebben voor hun sectoren/thema eveneens een boegbeeldfunctie.

## **5. Het verstevigen van de huidige uitvoeringsstructuur**

Het invullen van het bovenstaande zal de nodige capaciteit en inzet vragen van alle betrokkenen. De ondersteuning die nu beschikbaar is voor de uitvoeringsstructuur sluit niet aan op wat er in de praktijk nodig is om de regie en coördinatie te verstevigen en tot meer slagkracht in de uitvoering te komen. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor het verstevigen van de onderlinge verbinding van de betrokkenen, gelet op de langjarige samenwerking die zij met elkaar aangaan.

### **5.1 De ondersteuning van de uitvoeringsstructuur verstevigen**

Formeel hebben de voorzitters en secretarissen een halve dag per week om hun rol in te vullen. Dat doet geen recht aan de rol en taken die zij hebben in de uitvoering van het Klimaatakkoord. Het advies is ervoor te zorgen dat de voorzitters kunnen beschikken over een compact en hecht secretariaat, dat op basis van haar kennis, ervaring, vaardigheden en netwerk in staat is om snel en adequaat te acteren. De secretariaten vormen het 'kloppend hart van de organisatie' en werken op basis van een eenduidige en uniforme taakomschrijving. Daarbij zal er ruimte zijn voor maatwerk, zodat de invulling aansluit bij de opgaven, context en dynamiek van de betreffende sector en/of het betreffende overleg.

De secretariaten bestaan, in aansluiting op de opdrachtformuleringen en functies van de overleggen, in ieder geval uit een:

- Onafhankelijk voorzitter
- Inhoudelijk secretaris(sen)
- Secretaresse
- Communicatiemedewerker.

De secretariaten:

- Staan tussen de partijen in (houden overzicht op het totaal, leggen verbinding, brengen samen, werken grensoverschrijdend, jagen aan, scherpen aan, reflecteren)
- Opereren op afstand van hun betrokken (lijn)organisaties
- Faciliteren en ondersteunen in de uitvoering, zonder hierin taken en verantwoordelijkheden van partijen over te nemen
- Zorgen dat de programmatische samenwerkingen invulling krijgen
- Zorgen dat de monitoring op de voortgang invulling krijgt
- Verbinden binnen en buiten.

De secretarissen van het VGO, de UO'en en de US'en bereiden als team – onder aansturing van de secretaris van het VGO – het VGO voor en verzorgen de verslaglegging. Het team:

- Bereidt de integrale monitoring op de voortgang voor.
- Draagt overkoepelende onderwerpen aan voor (tijdige) agendering in het VGO en bereidt de betreffende stukken voor.
- Levert desgevraagd input voor de communicatie in samenspraak met het verantwoordelijk vakdepartement.

- Bereidt hun voorzitters voor in het uitoefenen van hun rol als boegbeeld.

Voor de omvang van een secretariaat moet worden uitgegaan van ca. 2-5 fte. De teamleden worden, op de onafhankelijk voorzitter na, door de bij het betreffende overleg betrokken partijen ingebracht.

## **5.2 De onderlinge verbinding verstevigen**

Na het afronden van de onderhandelingen en het vaststellen van het Klimaatakkoord zijn de tafels in een andere fase terecht gekomen. Partijen zijn zelf en samen verantwoordelijk voor de uitvoering van 'hun' onderdeel van het Klimaatakkoord. Van 'onderhandelen naar uitvoeren' dus, en van 'denken naar doen'. Samen uitvoering geven aan de afspraken vraagt iets anders dan onderhandelen over de inhoud van het akkoord. De opgaven staan niet op zichzelf, maar hangen nauw met elkaar samen. In de uitvoering gaan de betrokken partijen dan ook een langjarige samenwerking met elkaar aan. Daarbij werken zij op het grensvlak van de eigen organisatie (met een eigen stijl, cultuur, taal, belang en tempo) én die van de samenwerking. Om die samenwerking te laten slagen is er naast de 'hardere' kant van de organisatie (capaciteit, instrumenten, overlegstructuren etc.) ook aandacht nodig voor de 'zachtere' kant daarvan. Dan gaat het om de onderlinge interactie en spelen de volgende factoren een rol:

- Uitgesproken belangen (wat kom je halen en brengen in de samenwerking, hebben alle partners het gevoel dat voldoende recht wordt gedaan aan hun belangen).
- Gewaardeerde verschillen (partners begrijpen elkaar, waarderen verschillen en benutten die).
- Gevoel van gelijkwaardigheid (een ieder heeft zeggenschap over de koers van de samenwerking, een ieder draagt naar vermogen bij en deelt naar vermogen in de risico's).
- Krachtig team (er is vertrouwen, knelpunten zijn bespreekbaar, samenwerken geeft energie).

Gedurende het proces zal er vanuit de secretariaten niet alleen aandacht moeten zijn voor het op een gestructureerde wijze organiseren van de uitvoering, maar ook voor de relatie. Er is sprake van een meerlaagse governance die zowel om formele als informele structuren vraagt. Formele structuren om knopen door te hakken, de voortgang op de uitvoering en het doelbereik te bespreken en de monitoring voor te bereiden, bijvoorbeeld. Informele structuren om 'met de benen op tafel' dilemma's te doorgronden, tot joint fact finding te komen, elkaar te inspireren, verbindingen te leggen of input te geven over te ontwikkelen randvoorwaarden en instrumentarium, over schaalniveaus en domeinen heen. Ook hier bepalen de opgaven de agenda, samenstelling en gespreksvorm.

## **6. Tot slot**

Deze adviesnotitie bouwt voor op de huidige, extern georiënteerde governance structuur en de huidige afspraken. Partijen hebben zich langjarig gecommitteerd aan het tot uitvoering brengen van het Klimaatakkoord en zijn eigenlijk nog maar net op weg. In de komende jaren zullen de nodige ontwikkelingen plaatsvinden. Er dient dan ook periodiek aandacht te zijn voor hoe het gaat.

Aanbevolen wordt om in aansluiting op de borgingscyclus (jaarlijks en 5-jaarlijks) te reflecteren op de governance voor de uitvoering van het Klimaatakkoord en de wijze waarop de samenwerking invulling krijgt. Om ook hierin waar nodig te kunnen bijsturen.

### Verhoging van het ambitieniveau in relatie tot de huidige governance structuur

*Momenteel lopen de voorbereidingen op zowel een versnelling van de ambitie voor 2030 (van de huidige koers richting 43% naar de beoogde 49%) als een versteviging daarvan (naar 55%).*

*Hier zal een nieuw kabinet uitspraken over doen. De vraag is gesteld of en hoe daarin de bestaande governance structuur voor de uitvoering van het Klimaatakkoord te benutten.*

*Uit de gevoerde gesprekken komt het volgende beeld naar voren:*

- *Voorkom dat onderhandelen en uitvoeren door elkaar gaat lopen en dat de discussie over de 55% de voortgang op het behalen van de 49% gijzelt.*
- *Laat de politiek een duidelijke richting bepalen en met een zo concreet mogelijk voorstel komen voor de invulling van de aanvullende opgaven.*
- *Raadpleeg de tafels / overleggen die deel uitmaken van de governance structuur om het aanvullende pakket te toetsen c.q. challenges (kan de aanvullende ambitie met de bijbehorende randvoorwaarden – middelen, instrumentarium, etc. – worden gerealiseerd en/of is er op onderdelen een betere invulling mogelijk?)*
- *Maak het proces van tevoren helder (ook de timing daarvan) en formuleer heldere spelregels*
- *Hou de rollen zuiver (laat het Rijk geen onderdeel zijn van de toets/challenge, wel van de dialoog). De voorzitters kunnen hierin onafhankelijk de dialoog begeleiden.*