Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei

Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei

KWINK GROEP

Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei

Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei

Den Haag, 30 / 09 / 2016

Auteurs: Bill van Mil
Maarten Noordink
Rogier van Schelven
Jakar Westerbeek

Status: Eindrapport

Versie: Definitief

KWINK GROEP

Samenvatting

Hoofdvraag en afbakening evaluatie

KWINK groep heeft de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei geëvalueerd. De hoofdvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre voldoet de aanpak van het Energieakkoord om de ambities te behalen die in het akkoord zijn afgesproken?

De evaluatie beoordeelt het functioneren van het Energieakkoord in de periode september 2013 tot juni 2016. Het betreft een kwalitatieve evaluatie van de gekozen aanpak op systeemniveau. We doen geen uitspraken op het niveau van individuele maatregelen. Ook de inhoud en het ingeschatte effect van de gemaakte afspraken vallen buiten de afbakening van deze evaluatie. Voor inzicht in het effect van de maatregelen uit het Energieakkoord verwijzen wij naar de Nationale Energieverkenning (NEV) 2016.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zijn twee typen aanbevelingen geformuleerd: 1) aanbevelingen voor de resterende looptijd van het Energieakkoord; en 2) aanbevelingen voor het benutten van het platform Energieakkoord voor de invulling van het beleid voor de periode 2020 - 2030.

Onderzoeksaanpak

De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, met betrokkenheid van het secretariaat van de SER-Commissie Borging Energieakkoord (hierna: Borgingscommissie). Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging van de leden van de Borgingscommissie met een onafhankelijke voorzitter. Onze bevindingen zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie en percepties uit interviews met 64 betrokkenen bij het Energieakkoord en het Nederlandse energiesysteem. Daarnaast is gebruik gemaakt van de respons op een zelfevaluatie ingevuld door de leden van de Borgingscommissie.

Conclusies

1. De aanpak van het Energieakkoord draagt bij aan een versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie. Partijen zijn gecommitteerd aan het bereiken van de doelen uit het akkoord, werken afspraken in samenwerking uit tot maatregelen en hebben bijgestuurd toen de voortgang onvoldoende bleek. Het is zeer aannemelijk dat door het Energieakkoord resultaten zijn bereikt die zonder het akkoord niet of pas later waren gerealiseerd.

   De aanpak voldoet om hoofddoelen[1] uit het Energieakkoord te kunnen halen. De borgingsfunctie van het Energieakkoord functioneert in belangrijke mate zoals beoogd. De meest recente doorrekening wijst wel uit dat twee van de vijf hoofddoelen – het besparingsdoel voor 2020 en het beoogde aandeel hernieuwbare energie in 2020 – nog buiten bereik liggen en dat het tussendoel ten aanzien energiebesparing in 2016 niet

[1] De hoofddoelen van het Energieakkoord zijn:
- Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar.
- 100 PJ aan besparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020.
- Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (4 procent in 2012) naar 14 procent in 2020.
- Een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023.
- Ten minste 15.000 banen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren te creëren.

wordt gehaald. Bovendien is de doorrekening van de effecten met de nodige onzekerheden omgeven. Het is dan ook zeer aannemelijk dat in toekomst wederom bijgestuurd of zelfs geïntensiveerd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te kunnen bereiken. Binnen het Energieakkoord zijn waarborgen getroffen om tijdige bijsturing mogelijk te maken.

Een belangrijk aandachtspunt in de borging van het Energieakkoord is de nadruk op concrete maatregelen die op korte termijn cruciaal zijn voor het bereiken van de hoofddoelen uit het Energieakkoord, waardoor er minder aandacht is voor afspraken uit het akkoord die meer kwalitatief en/of randvoorwaardelijk van aard zijn (bijvoorbeeld scholing, kwaliteit van werk, arbeidsverhoudingen, ETS en financiering) of een lange termijn perspectief kennen (bijvoorbeeld innovatie en commercialisering).

2. Het Energieakkoord gaat een volgende fase in. De belangrijkste uitdaging in de resterende looptijd van het akkoord (tot 2020) is om procesresultaten te vertalen naar effecten. Dat vereist onder meer dat akkoordpartijen hun achterban goed bij de besluitvorming en uitvoering van maatregelen betrekken. Hier zit een belangrijke opgave voor de komende periode. In de eerste plaats omdat de ondertekenaars van het Energieakkoord hun achterban moeten mobiliseren om uitvoering te geven aan maatregelen uit het akkoord. Daarnaast omdat de (negatieve) consequenties van bepaalde maatregelen meer zichtbaar en voelbaar zullen worden, waardoor het risico op weerstand in de samenleving toeneemt. Het belang van het Energieakkoord als platform en borgingsinstrument blijft ook de komende jaren onverminderd groot. Het aantal lastige dossiers, waarbij de belangentegenstellingen tussen partijen duidelijk aan het licht komen, zal om verschillende redenen eerder toenemen dan afnemen.

3. Verder vooruitkijkend – voorbij de looptijd van het huidige Energieakkoord – vormen de internationale klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 een dwingend perspectief. Om deze te kunnen realiseren – en om de continuïteit van lopende maatregelen te kunnen waarborgen – zal op zeer korte termijn nagedacht moeten worden over het beleid voor de periode 2020 - 2030. Hoewel het Energieakkoord leidt tot een versnelling in de uitvoering van het Nederlandse energiebeleid, is het ongewijzigd voorzetten ervan niet vanzelfsprekend ook de meest effectieve aanpak voor de toekomst. Er is brede consensus dat de energietransitie meer ingrijpende veranderingen vereist: bestaande maatschappelijke, economische en technologische structuren en patronen moeten worden doorbroken. Het beleid voor de periode 2020 - 2030 moet daarin kunnen voorzien.

Aanbevelingen voor de resterende looptijd van Energieakkoord

1. We bevelen de voorzitter en de leden van de Borgingscommissie aan om de borgingsfunctie van het Energieakkoord verder te versterken op de volgende onderdelen:
   - Eenduidiger en preciezer communiceren over de voortgang op de doelen van het Energieakkoord. Hierdoor ontstaat een duidelijker beeld van de voortgang en – als de realisatie achterblijft – een sterkere prikkel om bij te sturen of zelfs te intensiveren.
   - Afspraken maken over aanvullende maatregelen waarmee kan worden bijgestuurd wanneer blijkt dat de realisatie achterblijft.
   - Hanteren van een implementatiestrategie bij de invulling van nieuwe maatregelen, waarin een beredeneerde keuze wordt gemaakt uit het palet aan beschikbare maatregelen, afspraken worden gemaakt over monitoring en een alternatieve variant wordt afgesproken voor het geval de voortgang onvoldoende blijkt.
   - Vergroten van de aandacht voor kwalitatieve, randvoorwaardelijke en/of langetermijnvraagstukken uit het Energieakkoord. Door de voortgang op deze onderwerpen te monitoren en onderdeel te maken van de jaarlijkse borgingscyclus, zodat een integraal beeld ontstaat van de voortgang op alle doelen van het Energieakkoord en de mogelijkheid wordt gecreëerd om waar nodig bij te sturen. En door onder andere in bijeenkomsten en rapportages extra aandacht aan deze onderwerpen te geven.

- Ontwikkelen van een alternatief voor het online dashboard, waarmee de voortgang en de resultaten op een toegankelijke manier worden gedeeld met geïnteresseerden.

2. We bevelen de voorzitter en de leden van de Borgingscommissie aan om de organisatie en samenwerking van het Energieakkoord verder te versterken op de volgende onderdelen:
   - Afstemmen van het secretariaat op de nieuwe fase die het Energieakkoord ingaat. Naar verwachting zal in de komende periode nog vaker een beroep worden gedaan op het secretariaat, waarbij de nadruk komt te liggen op aanjagen in de uitvoering en agenderen. Het secretariaat moet daarop worden toegerust (in termen van fte en expertise). Het uitgangspunt daarbij blijft dat akkoordpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Energieakkoord.
   - Verder versterken van de platformfunctie van het Energieakkoord. Bijvoorbeeld door de toegevoegde waarde van deelname aan de plenaire Borgingscommissievergaderingen voor partijen te vergroten.
   - Vergroten van de transparantie van het besluitvormingsproces. Door te onderzoeken hoe de procescommunicatie over de High level overleggen naar de leden van de Borgingscommissie kan worden vormgegeven, zonder dat het ertoe leidt het High level overleg wordt geformaliseerd.

3. We bevelen de leden van de Borgingscommissie aan om het belang van continuïteit van het energiebeleid proactief uit te dragen in het licht van de verkiezingen. De leden van de Borgingscommissie kunnen hun formele en informele communicatiekanalen benutten om richting media en politiek het belang van continuïteit in beleid voor de komende periode te benadrukken.

4. We bevelen de leden van de Borgingscommissie aan om een plan van aanpak op te stellen voor hoe zij de komende periode hun achterban gaan mobiliseren om tot meetbare resultaten te komen. Het is aan de voorzitter van de Borgingscommissie om toe te zien op de totstandkoming en uitvoering van de plannen van de leden.

5. We bevelen de leden van de Borgingscommissie aan om de komende periode in te zetten op het vergroten van bewustwording en draagvlak in de samenleving.

Aanbevelingen voor de periode 2020-2030

6. We bevelen de Borgingscommissie aan om zo snel als mogelijk afspraken te maken over hoe het platform Energieakkoord kan worden benut om – in samenhang met andere trajecten (zoals de Energiedialoog) – bij te dragen aan de vormgeving van een lange termijn visie (richting 2050) en de doorvertaling daarvan naar beleid voor de periode 2020 - 2030.

7. We bevelen de Borgingscommissie aan om in het beleid voor de periode 2020 - 2030 voort te bouwen op de aanpak van het Energieakkoord, door de waardevolle elementen van de huidige aanpak te behouden en daaraan elementen toe te voegen die nodig zijn om een ingrijpende energietransitie vorm te kunnen geven. Uit de evaluatie volgt een aantal vraagstukken die geadresseerd kunnen worden in de discussie over de (vervolg)aanpak voor de periode 2020 - 2030.
   - Hoe kan de verbinding met de politiek worden vormgegeven?
   - Hoe kan goed worden aangesloten op internationale ontwikkelingen?
   - Hoe kan voldoende ruimte worden gelaten voor regionale en lokale inkleuring?
   - Welke maatwerkaanpak werkt voor welk domein?
   - Hoe kan de vermaatschappelijking van de aanpak worden vormgegeven?
   - Welke kennisinfrastructuur is nodig om de discussie over de vervolgaanpak te faciliteren?

Inhoud

Samenvatting 3

1. Inleiding 8
    1.1. Het Energieakkoord 8
    1.2. De evaluatie 8
    1.3. Onderzoeksaanpak 9
    1.4. Leeswijzer: vijf evaluatiethema's 11

2. Organisatie en samenwerking 13
    2.1. Bevindingen 13
    2.2. Achtergrond 17
        2.2.1. Feiten 17
        2.2.2. Percepties 19

3. Borging en bijsturing 22
    3.1. Bevindingen 22
    3.2. Achtergrond 26
        3.2.1. Feiten 26
        3.2.2. Percepties 28

4. Omgeving 32
    4.1. Bevindingen 32
    4.2. Achtergrond 36
        4.2.1. Feiten 36
        4.2.2. Percepties 36

5. Doelen en resultaten 41
    5.1. Bevindingen 41
    5.2. Achtergrond 44
        5.2.1. Feiten 44
        5.2.2. Percepties 48

6. Het Energieakkoord en de energietransitie 51
    6.1. Bevindingen 51
    6.2. Achtergrond 52

7. Conclusies en aanbevelingen 57
7.1. Inleiding 57
7.2. Hoofdconclusies 57
7.3. Deelconclusies 58
7.4. Aanbevelingen 66
7.4.1. Aanbevelingen voor de resterende looptijd van het akkoord 66
7.4.2. Aanbevelingen voor de periode 2020 -2030 69

Bijlage A - Begeleidingscommissie 71

Bijlage B - Bronnen 72

Bijlage C - Deelnemende partijen zelfevaluatie 74

Bijlage D - Analysekader 75

Bijlage E - Gesprekspartners 78

1. Inleiding

1.1. Het Energieakkoord

Op 6 september 2013 hebben ruim veertig organisaties, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, zich aan het Energieakkoord voor duurzame groei verbonden.[2] De betrokken partijen leggen met dit akkoord hun betrokkenheid vast op de doelstellingen, de aangegeven maatregelen en de bijbehorende borging. Het akkoord bevat afspraken over energiebesparing, hernieuwbare energie en schone technologie.

Het Energieakkoord is opgesteld vanuit een lange termijn ambitie: *'Dit Energieakkoord voor duurzame groei wil een krachtige impuls geven aan de economie en het mogelijk maken om grote stappen te zetten richting een energievoorziening die in 2050 volledig klimaatneutraal is.'*[3]

Deze ambitie is vertaald naar concrete doelen voor een periode van tien jaar (tot 2023): *'Partijen zetten zich in dit verband in om de volgende doelen te realiseren:*

- *Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar.*
- *100 PJ aan besparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020.*[4]
- *Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (nu 4 procent) naar 14 procent in 2020.*
- *Een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023.*
- *Ten minste 15.000 banen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren te creëren.'*[5]

Daarnaast staat in het Energieakkoord beschreven dat het Energieakkoord beoogt bij te dragen aan versterking van de economie: *'Het akkoord is gericht op versterking van de economische structuur en zal de komende jaren miljarden aan investeringen losmaken in alle sectoren van onze samenleving. Dit levert vele duizenden banen op, versterkt de concurrentiekracht van vele bedrijven en stelt hen in staat hun kennis, innovaties en vakmanschap in binnen- en buitenland te gelde te maken. Daarmee draagt het akkoord bij aan het herstel van de economische crisis, vooral in de bouw, en aan langdurige investeringszekerheid voor bedrijven die investeren in duurzame energie.'*[6]

1.2. De evaluatie

In het Energieakkoord is afgesproken dat er in 2016 een evaluatie van het akkoord plaatsvindt. De evaluatie is gericht op het beoordelen van de voortgang van het akkoord en moet input bieden voor de besluitvorming over de inzet die nodig is om de doelen uit het Energieakkoord te halen.

---

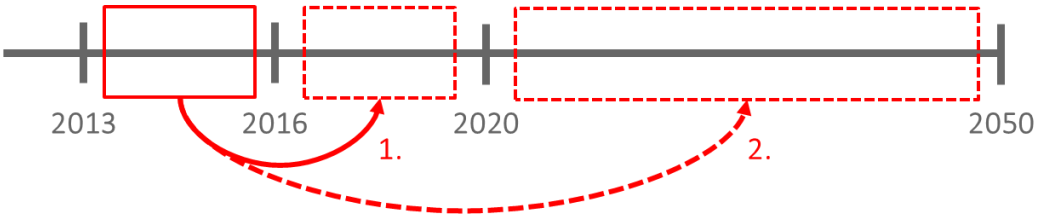
[2] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.*
[3] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.* p. 29.
[4] Aan de besparingsdoelstelling van 100 PJ in het finale gebruik in 2020 zijn twee tussendoelen gekoppeld: *'Deze doelstelling wordt gekoppeld aan twee ijkmomenten: eind 2016 zal ten minste 35% zijn bereikt en eind 2018 zal ten minste 65% zijn bereikt. Indien blijkt dat we niet op koers liggen om de afgesproken doelen te halen, zullen aanvullende maatregelen worden genomen.'* SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.* p. 29.
[5] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.* p. 29.
[6] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.* p. 29. Zie ook pagina 11 en 132.

De hoofdvraag van de evaluatie is:

In hoeverre voldoet de aanpak van het Energieakkoord om de ambities te behalen die in het akkoord zijn afgesproken?

De evaluatie beoordeelt het functioneren van het Energieakkoord in de periode september 2013 tot juni 2016. Het betreft een kwalitatieve evaluatie van de gekozen aanpak op systeemniveau. We doen geen uitspraken op het niveau van individuele maatregelen. Ook de inhoud en het ingeschatte effect van de gemaakte afspraken valt buiten de afbakening van deze evaluatie. Voor inzicht in het effect van de maatregelen uit het Energieakkoord verwijzen wij naar de Nationale Energieverkenning (NEV) 2016.

Het functioneren van het Energieakkoord in de periode 2013-2016 is geëvalueerd om lessen te trekken voor de versterking van het akkoord voor de resterende periode tot 2020/2023. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zijn twee typen aanbevelingen geformuleerd; 1) aanbevelingen voor de resterende looptijd van het Energieakkoord; en 2) aanbevelingen voor het benutten van het platform Energieakkoord voor het agenderen van het transitievraagstuk richting 2050 en de invulling van het beleid voor de periode 2020-2030.



1. Lessen voor het Energieakkoord richting 2020 / 2023.
2. Lessen voor de periode richting 2030 en 2050.

Figuur 1. Schematische weergave afbakening evaluatie.

De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, met betrokkenheid van het secretariaat van de SER-Commissie Borging Energieakkoord (hierna: Borgingscommissie). Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging van de leden van de Borgingscommissie met een onafhankelijke voorzitter. In bijlage A is de rol en samenstelling van de begeleidingscommissie opgenomen. Daarnaast zijn tijdens het onderzoek de (tussentijdse) bevindingen aangescherpt in bijeenkomsten met experts.[7]

1.3. Onderzoeksaanpak

In de evaluatie zijn drie fasen doorlopen: verkenning, verdieping op systeemniveau en uitvoeringsniveau en analyse.

[7] Jan-Coen van Elburg, Prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof, Prof. dr. Wim Turkenburg, Prof. dr. Roel in 't Veld.

Figuur 2. Schematische weergave van de aanpak.

Verkenning

In de verkenning zijn oriënterende gesprekken gevoerd en is documentonderzoek gedaan. In het documentonderzoek zijn zowel officiële Energieakkoord documenten (het startdocument, voortgangsrapportages en uitvoeringsagenda's) als documenten buiten het Energieakkoord (wetenschappelijke studies, journalistieke artikelen en media-analyses) geraadpleegd (zie bijlage B voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen). De verkenning vormde de basis voor het verdiepende onderzoek op uitvoerings- en systeemniveau.

Verdieping

Onder de verdieping op uitvoerings- en systeemniveau verstaan wij het volgende:

- *Uitvoeringsniveau.* Om door te dringen tot de haarvaten van de werking van het Energieakkoord heeft het verdiepende onderzoek zich allereerst gericht op de uitvoering van verschillende clusters van maatregelen binnen het energieakkoord. In afstemming met de begeleidingscommissie zijn tien verschillende clusters van maatregelen geselecteerd.[8] Binnen deze clusters van maatregelen hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokken personen vanuit verschillende achtergronden.
- *Systeemniveau.* Voor het onderzoek op systeemniveau zijn de structuur, de processen en de opbrengsten van het akkoord onderzocht door gesprekken te voeren met verschillende betrokken personen. In het kader van het onderzoek op systeemniveau heeft ook een zelfevaluatie plaatsgevonden door de ondertekenaars van het Energieakkoord. In bijlage C is opgenomen welke partijen deze zelfevaluatie hebben ingevuld.

Analyse

De informatie die is opgehaald gedurende het verkennende en verdiepende onderzoek is gestructureerd en geanalyseerd aan de hand van het analysekader, dat staat beschreven in bijlage D. Hierbij is het Energieakkoord belicht vanuit het perspectief van network governance[9] en vanuit het perspectief van de transitieleer.[10] In bijlage D wordt toegelicht waarom deze perspectieven zijn gekozen. De analyse heeft geresulteerd in conclusies en aanbevelingen.

Gesprekspartners

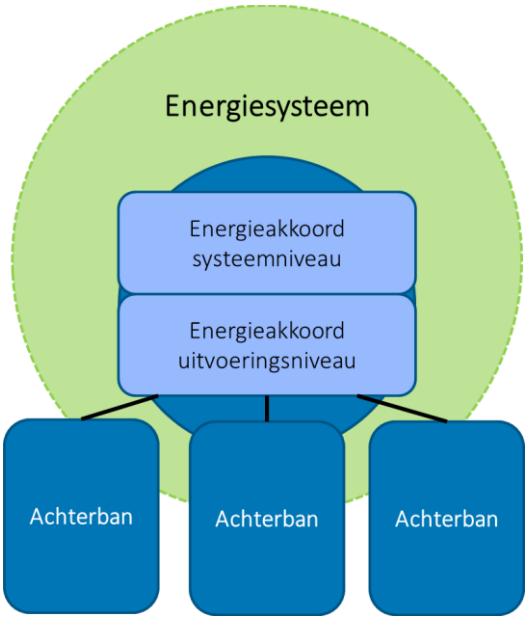
De gesprekspartners die in dit onderzoek zijn bevraagd zijn in te delen in vier categorieën (figuur 3). Hierna lichten we de verschillende typen gesprekspartners toe.

- *Energiesysteem.* Gesprekspartners in de categorie Energiesysteem waren niet direct betrokken bij het Energieakkoord, maar zijn gesproken vanwege hun zicht op het gehele energiesysteem en de rol van het

[8] De maatregelen omtrent de Brandstofmix, het Energie Prestatie Keurmerk (EPK), de Energiebesparing huursector, de Energiebesparing koopsector, de Regie op overig hernieuwbaar, de Sluiting van kolencentrales, de Warmtevisie, Wind op land, Wind op zee en de 1-op-1 afspraken met bedrijven in de energie intensieve industrie.
[9] NSOB (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie*.
[10] VROM-raad, AER (2004) *Energietransitie: Klimaat voor nieuwe kansen*.

Energieakkoord daarin. Deze gesprekspartners waren in staat van enige afstand te reflecteren op de rol en het functioneren van het Energieakkoord. Deze categorie bevat onderzoekers en bestuurders van organisaties buiten het Energieakkoord.

- *Energieakkoord systeemniveau.* De tweede categorie bevat gesprekspartners die direct betrokken zijn bij het Energieakkoord en op systeemniveau konden reflecteren over het functioneren van het Energieakkoord. Deze categorie bevat voornamelijk vertegenwoordigers van partijen die het akkoord hebben ondertekend.
- *Energieakkoord uitvoeringsniveau.* Deze categorie gesprekspartners bevat personen die betrokken zijn bij het Energieakkoord vanwege hun rol in de uitvoering van verschillende maatregelen. De trekkers van verschillende afspraken zijn een goed voorbeeld van gesprekspartners binnen deze categorie. Hierbij moet worden opgemerkt dat enkele gesprekspartners zowel betrokken zijn op systeemniveau als op uitvoeringsniveau.
- *Achterban.* Tot slot zijn ook personen gesproken die de achterban van de directe ondertekenaars vertegenwoordigen. Deze personen zijn dus indirect betrokken bij het Energieakkoord en hebben te maken met specifieke maatregelen die op hen van toepassing zijn. Voorbeelden hiervan zijn vertegenwoordigers van gemeenten en provincies.



Figuur 3. Schematische weergave van de typen gesprekspartners.

In totaal zijn 64 personen geïnterviewd. In bijlage E is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

1.4. Leeswijzer: vijf evaluatiethema's

Dit onderzoeksrapport is ingedeeld aan de hand van vijf evaluatiethema's, die ieder in een apart hoofdstuk staan beschreven:

1. **Organisatie en samenwerking.** Bij dit thema wordt ingegaan op de wijze waarop het Energieakkoord is georganiseerd en de samenwerking tussen de akkoordpartijen. Commitment, vertrouwen en onderlinge verhoudingen zijn hierbij van belang. Het thema *Organisatie en samenwerking* wordt behandeld in hoofdstuk 2.

2. **Borging en bijsturing.** Bij dit thema gaat het over de voorzieningen die zijn getroffen om ervoor te zorgen dat de afspraken uit het akkoord worden nagekomen en de doelen worden gerealiseerd. Hierbij gaat specifiek aandacht uit naar bijsturing, als blijkt dat de doelen niet worden gehaald. Het thema *Borging en bijsturing* wordt behandeld in hoofdstuk 3.
3. **Omgeving van het Energieakkoord.** Het derde thema verbreedt de aandacht naar de partijen en ontwikkelingen buiten het Energieakkoord. In het thema wordt aandacht besteed aan de rol van de politiek, het maatschappelijk draagvlak en de invloed van contextuele ontwikkelingen op het akkoord. Het thema *Omgeving* wordt behandeld in hoofdstuk 4.
4. **Doelen en resultaten.** Bij dit thema wordt ingegaan op de mate van doelbereik op de verschillende doelen en de percepties van deelnemende partijen en andere betrokkenen bij het Energieakkoord ten aanzien van het doelbereik. Het thema *Doelen en resultaten* wordt behandeld in hoofdstuk 5.
5. **Het Energieakkoord en de energietransitie.** Bij het laatste thema wordt het Energieakkoord beschouwd in het licht van het transitievraagstuk richting 2050. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dan ook meer van reflecterende aard. Het thema *Energieakkoord en de energietransitie* wordt behandeld in hoofdstuk 6.

Ieder hoofdstuk opent met de belangrijkste bevindingen op het betreffende thema. De achtergrond van deze bevindingen wordt vervolgens beschreven. Hierbij maken wij onderscheid tussen de feiten en percepties (opvattingen van gesprekspartners).

In hoofdstuk 7 formuleren we de conclusies op basis van de bevindingen op de verschillende evaluatiethema's. We maken hierbij onderscheid tussen hoofd- en deelconclusies. Dit hoofdstuk bevat ook de aanbevelingen (paragraaf 7.4) voor de resterende looptijd van het Energieakkoord en aanbevelingen voor het benutten van het platform Energieakkoord voor het agenderen van het transitievraagstuk en de invulling van het beleid voor de periode 2020 - 2030.

2. Organisatie en samenwerking

In dit hoofdstuk behandelen we de organisatie van en samenwerking binnen het Energieakkoord. We gaan in op de deelnemende partijen, de verschillende gremia binnen het Energieakkoord en de samenwerking op de verschillende domeinen en afspraken. In paragraaf 2.1 beschrijven we de belangrijkste bevindingen en in paragraaf 2.2 de achtergrond bij deze bevindingen.

2.1. Bevindingen

Bevinding 1. De organisatie van het Energieakkoord faciliteert de samenwerking tussen partijen. De ondertekenaars van het Energieakkoord komen in breder verband (in de Borgingscommissie en in het High level overleg) bij elkaar om besluiten te nemen, de voortgang te monitoren en belangrijke vraagstukken te bespreken.

- Het Energieakkoord voor duurzame groei is ondertekend door 47 partijen. Deze 47 partijen vertegenwoordigen een breed maatschappelijk spectrum dat overheden, bedrijfsleven, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen beslaat.
- De organisatie van het Energieakkoord kent een Borgingscommissie, een High level overleg en een onafhankelijk voorzitter. Deze organen worden ondersteund door het secretariaat.
- Binnen het Energieakkoord worden twaalf domeinen onderscheiden. Deze domeinen kennen ieder een domeincoördinator en omvatten verschillende afspraken. Iedere afspraak kent een trekker. Per domein zijn uitvoeringstafels opgericht waarin de afspraken binnen een domein worden besproken door de domein coördinator en trekkers van afspraken. Per afspraak of cluster van afspraken vinden ook afzonderlijke overleggen plaats tussen de betrokken partijen.

Bevinding 2. Vanuit het oogpunt van efficiënte besluitvorming is het High level overleg een begrijpelijke keuze. Vertegenwoordiging vanuit de ondertekenaars en de transparantie over de besluitvorming vormen aandachtspunten.

- Binnen een omvangrijk akkoord als het Energieakkoord met een grote diversiteit aan partijen, is het van belang om in de besluitvorming een goede balans te bewaken tussen doelmatigheid enerzijds en legitimiteit anderzijds. Niet alle partijen kunnen en willen betrokken worden bij alle besluiten, maar een goede afspiegeling van alle belangen in de besluitvorming moet wel geborgd worden.
- De keuze voor een ‘stuurgroep’ (het High level overleg), bestaande uit een afvaardiging van de 47 ondertekenaars, waarin de feitelijke beleidskeuzes worden gemaakt is vanwege het grote aantal partijen en de sterke onderlinge verschillen logisch om efficiënt besluiten te kunnen nemen.
- Tegelijkertijd roept de keuze voor een niet geformaliseerd overleg tussen een kleine afvaardiging van de ondertekenaars vragen op over de transparantie en vertegenwoordiging:
  - De besluitvorming in het High level overleg is voor partijen die hier niet aan deelnemen niet altijd transparant. In de Borgingscommissievergaderingen wordt medegedeeld welke besluiten zijn genomen. Echter, hoe deze tot stand zijn gekomen (welke afwegingen zijn gemaakt) is niet altijd duidelijk voor de overige partijen.

- Hoewel belangrijke 'bloedgroepen' uit het akkoord zijn vertegenwoordigd in het High level overleg (werkgevers, werknemers, groene coalitie, en Rijk) ontbreekt permanente vertegenwoordiging van partijen als decentrale overheden en vertegenwoordigers van specifieke branches (bijvoorbeeld bouw- en installatiebranche). De achterban van deze partijen wordt met het oog op de volgende fase van steeds groter belang bij de (regionale en lokale) uitvoering van de gemaakte afspraken. Wanneer signalen over de uitvoering van de afspraken niet hun weg vinden naar het hoogste niveau van besluitvorming, kunnen er impasses ontstaan. Daarnaast doet het risico zich voor dat partijen die de gevestigde belangen vertegenwoordigen en de beste ingangen hebben ook de grootste invloed hebben, terwijl ook andere partijen cruciaal kunnen zijn voor de voortgang en het slagen van het akkoord.

Bevinding 3. Als gevolg van het Energieakkoord is een intensieve samenwerking ontstaan tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld op het thema duurzame groei en energie. Dit heeft geleid tot nieuwe verbindingen tussen organisaties en wederzijds begrip.

- Het Energieakkoord faciliteert samenwerking tussen partijen. Het Energieakkoord biedt een platform om afspraken te vertalen naar concrete maatregelen en eventuele hobbels in de uitvoering te adresseren en op te lossen. Daarnaast kunnen partijen elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheden.
- Het vertrouwen en wederzijds begrip tussen de deelnemende partijen lijkt te zijn gegroeid door het veelvuldig treffen en discussiëren in het kader van het Energieakkoord. Partijen weten elkaar goed te vinden en zijn bereid met elkaar het gesprek aan te gaan. Het is gebleken dat zelfs in gespannen situaties, zoals bij het opstellen van het intensiveringspakket in 2015, partijen bereid bleven om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.
- Door de samenwerking binnen het Energieakkoord zijn nieuwe verbindingen ontstaan tussen partijen die daarvoor niet of nog beperkt samenwerkten (bijvoorbeeld tussen de milieubeweging en het bedrijfsleven).
- Bij de uitvoering van afspraken binnen het Energieakkoord worden, indien nodig, ook partijen van buiten het Energieakkoord betrokken (bijvoorbeeld de Vereniging Eigen Huis).

Bevinding 4. Het belang van het Energieakkoord als platform voor samenwerking blijft ook de komende jaren onverminderd groot.

- Door de verschuiving richting uitvoering kan onterecht de verwachting ontstaan dat de samenwerking tussen de akkoordpartijen steeds gemakkelijker zal verlopen. Het tegendeel is zeer waarschijnlijk het geval. Het aantal lastige dossiers, waarbij de belangentegenstellingen tussen partijen duidelijk aan het licht komen, zal om verschillende redenen eerder toenemen dan afnemen. Zo zullen in domeinen waarin de resultaten tot nu toe achterblijven afspraken nader geconcretiseerd moeten worden om de beoogde doelen te kunnen bereiken. Het gaat hierbij veelal om lastige vraagstukken, waarbij – afhankelijk van welke keuzes worden gemaakt – de belangen van de partijen gebaat of geschaad worden.
- Ook is het aannemelijk dat bepaalde partijen de komende jaren de lat hoger willen leggen en met voorstellen voor nieuwe maatregelen komen. Een casus als de sluiting van de kolencentrales laat zien dat wanneer partijen doelen bereiken (sluiting vijf kolencentrales) ze de lat hoger willen leggen (uitfaseren alle kolencentrales) Aangezien er weinig tot geen 'laaghangend fruit' meer is, zullen dat waarschijnlijk maatregelen zijn die discussie zullen oproepen.

Bevinding 5. Het algemene beeld is dat er partijen zijn die in meer en mindere mate gecommitteerd zijn aan doelstellingen en afspraken van het Energieakkoord. Ook blijven er belangenverschillen bestaan binnen het akkoord.

- Vanzelfsprekend blijven er belangenverschillen bestaan tussen bijvoorbeeld de milieubeweging en het bedrijfsleven. Of en in welk tempo het gelukt is om die verschillen te overbruggen verschilt per vraagstuk. De duurzaamheidscriteria die gehanteerd moeten worden bij de bij- en meestook van duurzame biomassa is een voorbeeld van een dossier waarop het lang heeft geduurd om tot overeenstemming te komen. Ook in de resterende looptijd van het akkoord zullen dergelijke lastige dossiers zich blijven voordoen, bijvoorbeeld omdat de concrete invulling van afspraken tegengestelde belangen aan het licht kan brengen. Afhankelijk van welke keuzes gemaakt worden zullen de belangen van de verschillende partijen gebaat of geschaad worden.
- Partijen zullen moeten blijven investeren in wederzijds begrip en het overbruggen van belangenverschillen. Dit is met name belangrijk wanneer alle afspraken concreet zullen worden ingevuld – waarbij de verschillen in belangen sterker naar voren zullen komen – , wanneer blijkt dat de uitvoering van afspraken stokt en er aanvullende maatregelen nodig zijn of wanneer de context van de afspraken verandert (bijvoorbeeld door nieuwe onderzoeken of internationale verdragen), waardoor partijen op basis van hun belangen van mening veranderen over de concreet gemaakte afspraken.
- Het blijft van belang een balans te houden tussen de belangen van de verschillende partijen. Het is aannemelijk dat een breed akkoord als het Energieakkoord hier meer ruimte voor biedt dan losse convenanten.

Bevinding 6. De organisatie van en samenwerking binnen het Energieakkoord heeft zich over de tijd ontwikkeld. Deze ontwikkeling loopt in lijn met de veranderende opgave.

- In de organisatie van het Energieakkoord was aanvankelijk sprake van vaste overlegmomenten en overlegtafels (bijvoorbeeld domeinoverleggen en overleggen in het kader van specifieke afspraken). Partijen geven aan dat vaste overlegmomenten en overlegtafels inhoudelijk noodzakelijk waren om de gemaakte afspraken verder te concretiseren. Daarnaast wordt opgemerkt dat het veelvuldig treffen in de beginfase en de gezamenlijk concretisering heeft bijgedragen aan wederzijds begrip en vertrouwen tussen partijen.
- Nu vindt afstemming plaats in veel verschillende reguliere en ad hoc overleggen. De focus is daarin verschoven van concretiseren, verbinden en het bouwen van vertrouwen naar de uitvoering van de afspraken. Deze verschuiving is in lijn met de veranderende opgave voor het Energieakkoord: van het creëren van randvoorwaarden, naar het daadwerkelijk uitvoeren van maatregelen.

Bevinding 7. Rollen van partijen hebben zich met deze opgave mee ontwikkeld. Een aantal partijen vervult door de deelname aan het Energieakkoord andere rollen dan voorheen.

- Door het ondertekenen van het Energieakkoord kunnen spanningen ontstaan tussen verschillende rollen van partijen:
  - Voor brancheorganisaties kan het lastig zijn belangenbehartiging te combineren met het mobiliseren van de achterban en het uitvoeren van afspraken. Bracheorganisaties die het Energieakkoord hebben ondertekend, hebben namelijk de gezamenlijke verantwoordelijkheid op zich genomen om de gemaakte afspraken uit te voeren. Deze afspraken vereisen niet zelden activiteit van de achterban van verschillende brancheorganisaties. Het is in deze gevallen aan de brancheorganisaties om de achterban te stimuleren en aan te jagen deze activiteiten ook daadwerkelijk uit te voeren. Wanneer activiteiten uitblijven, zal de brancheorganisatie hier ook als eerste op worden aangesproken. Deze positie kan een spanning opleveren wanneer dezelfde brancheorganisatie tegelijkertijd een lobby voert namens de achterban op een thema dat raakt aan de gemaakte afspraak. Het verschilt sterk per organisatie en afspraak in hoeverre deze verschillende rollen daadwerkelijk tot spanning leiden.

- Voor natuur- en milieuorganisaties kan het lastig zijn activistische activiteiten te combineren met de meedenkende en meewerkende activiteiten die gevraagd worden in het Energieakkoord. Wanneer een milieuorganisatie heeft getekend voor een bepaalde afspraak of doelstelling wordt de organisatie daar ook gezamenlijk verantwoordelijk voor gehouden. Bij bepaalde afspraken hebben milieuorganisaties concessies moeten doen die wellicht niet ideaal zijn voor de achterban. Het is voor een milieuorganisatie dan niet goed mogelijk actie te voeren tegen een afspraak waar de eigen handtekening onder staat.
- Ook voor het Rijk ontstaan verschillende rollen. Zo is het Rijk gelijkwaardig partner binnen het akkoord, maar ook belangrijke uitvoerder en eindverantwoordelijke (want als enige gebonden aan internationale afspraken en moet als enige verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer). Als gelijkwaardig partner heeft het Rijk tijdens de totstandkoming van het akkoord een zelfde stem gehad aan de onderhandelingstafel en dus ook concessies moeten doen. Vervolgens hebben alle partijen het akkoord getekend waardoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstond. Deze verantwoordelijkheid lag voor alle partijen verankerd in het akkoord, maar strekte alleen voor het Rijk verder: De verantwoordelijkheid van het Rijk voor een goed energiebeleid is ook verankerd in internationale afspraken en de verantwoordingsrelatie met de Tweede Kamer. Daarnaast blijft de neiging bij veel partijen aanwezig om bij problemen als eerste naar het Rijk te kijken, eerder dan naar alle andere gelijkwaardige partners. De aanwezigheid van deze verschillende en overlappende rollen vraagt veel van het Rijk. Hierbij komt ook dat binnen het Rijk verschillende belangen bestaan, vertegenwoordigd door de verschillende departementen. Deze combinatie van factoren zorgt voor een uitdagende en potentieel spanningsvolle opgave voor de Rijkspartijen, zowel intern als richting de partners van het Energieakkoord.

- De beschreven uitdagingen van verschillende rollen voor partijen zijn niet nieuw, maar komen wel sterk naar voren door de omvang en complexiteit van het Energieakkoord. De nieuwe rol heeft bij een aantal partijen geleid tot meer inzet in termen van fte's. Zo heeft de VNG een volledig programma ingericht dat zich nu richt op de uitdagingen van de energietransitie. Bij een aantal andere partijen blijft het zoeken naar de beste invulling van de nieuwe rol.

Bevinding 8. De samenwerking binnen het Energieakkoord vraagt een zekere inspanning en betrokkenheid van partijen, die voor niet alle partijen even makkelijk op te brengen is.

- Binnen het Energieakkoord vinden vele overleggen plaats: op het niveau van de Borgingscommissie, het niveau van de domeinen en het niveau van individuele afspraken. De voorbereiding en aanwezigheid bij deze overleggen vergen een zekere inzet en betrokkenheid van ondertekenaars.
- Deze inzet is doorgaans beter op te brengen door grote partijen of partijen met het thema energie in hun core business, dan door kleinere partijen of partijen met het thema energie als een van de vele thema's binnen de organisatie. Voor een partij als Netbeheer Nederland is het thema energie bijvoorbeeld van vitaal belang voor de organisatie: de uitdagingen van de energietransitie voor het Nederlandse net staan hoog op de agenda. Overleggen in het kader van het Energieakkoord zijn hiervoor dus zeker relevant. Voor een organisatie waar verschillende thema's om de aandacht strijden, kan het moeilijker zijn tijd op te brengen om bij de overleggen van het Energieakkoord aanwezig te zijn. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn provincies en woningbouwcorporaties.
- Juist de brede betrokkenheid van partijen is van groot belang, omdat vernieuwende perspectieven van belang zijn om de energietransitie vorm te geven en omdat de inspanningen omtrent de transitie consequenties hebben voor alle partijen in de Nederlandse samenleving.

2.2. Achtergrond

2.2.1. Feiten

Uitgangspunten van organisatie en samenwerking

De volgende uitgangspunten van organisatie en samenwerking zijn omschreven in het Energieakkoord:

- De betrokken partijen leggen met dit akkoord hun **betrokkenheid** vast op de doelstellingen, de aangegeven maatregelen en de bijbehorende borging.
- De bij dit akkoord betrokken partijen spreken met het akkoord dan ook onomwonden uit dat zij **gezamenlijk** op deze weg verder willen gaan, in het volle bewustzijn dat ook de komende jaren nog de nodige uitdagingen wachten.
- Uitgangspunten zijn dat:
  - Partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de aan hen toebedachte onderdelen; hiervoor is geen extra toezicht of controle gewenst.
  - Partijen **gezamenlijk** verantwoordelijk willen zijn voor het succesvol uitvoeren en uitwerken van het akkoord, inclusief de maatschappelijke betrokkenheid.
- Partijen komen overeen om deze borging vorm te geven door hiertoe binnen de SER een **permanente commissie** op te richten **met een brede samenstelling en met volwaardige participatie van alle bij dit Energieakkoord betrokken partijen, inclusief de overheid**.

Deelnemende partijen

Het Energieakkoord voor duurzame groei is ondertekend door 47 partijen. Deze 47 partijen vertegenwoordigen een breed maatschappelijk spectrum dat overheden, bedrijfsleven, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen beslaat. In onderstaande tabel zijn de ondertekenaars van het akkoord opgenomen.

Tabel 1 - Ondertekenaars van het Energieakkoord voor duurzame groei.

Aedes	FNV	NS	VCP
ANWB	Formule E-team	NVB	VEMW
Bouwend Nederland	Greenpeace	NWEA	Verbond van Verzekeraars
BOVAG	IPO	ODE-Decentraal	VNG
CNV	Klimaatverbond	Pensioenfederatie	VNA
De Groene zaak	LTO-Nederland	RAI vereniging	VNCI
DE Koepel	Metaalunie	Rijksoverheid	VNO-NCW
Deltalinqs	Milieudefensie	Stichting Zero Emissie Busvervoer	VNPI
Energie Nederland	Natuur en Milieu	TLN	WENb
EVO	Natuur- & milieufederaties	UNETO-VNI	WNF
Fietsersbond	Nederland ICT	Unie van Waterschappen	Woonbond
FME-CWM	Netbeheer Nederland	Vastgoed Belang	

Bij de onderhandelingen tijdens de totstandkoming van het Energieakkoord was ook de Vereniging Eigen Huis aanwezig. Deze partij heeft het Energieakkoord uiteindelijk niet getekend. In het jaarverslag 2013/2014 van de Vereniging Eigen Huis wordt hiervoor de volgende reden gegeven: "De vereniging staat achter de energiebesparingsdoelen in het akkoord, maar heeft het akkoord uiteindelijk niet getekend. Het akkoord biedt de mogelijkheid nog onbekende, mogelijk strengere maatregelen in te voeren als de beoogde besparingsdoelen met de huidige stimulerende maatregelen tussentijds niet op schema liggen. (…) Vereniging Eigen Huis wil niet tekenen als haar leden op kosten kunnen worden gejaagd, of verplicht kunnen worden hun huis te isoleren."[11]

Borgingscommissie, voorzitter, High level overleg en ondersteunend secretariaat

De 47 deelnemende partijen vormen samen de Borgingscommissie van het Energieakkoord. De taken van de Borgingscommissie zijn vastgelegd in het Energieakkoord en omvatten de volgende vier onderwerpen:

1. **Bewaken.** Voortgang bewaken en verwerken van de afspraken.
2. **Aanjagen**. Daar waar afspraken vertraging oplopen, worden betrokken organisaties zo mogelijk ondersteund en geadviseerd.
3. **Bijsturen**. Daar waar de afspraken tekortschieten om de gestelde doelen te realiseren, zal de commissie in overleg met betrokkenen bijsturen.
4. **Toekomstagenda**. Gelet op de lange termijn doelstellingen in 2030 en daarna is het belangrijk om de agenda aan te laten sluiten op de lange termijn doelen die zowel op nationaal niveau als in internationale gremia worden afgesproken.

De Borgingscommissie komt vier of vijf keer per jaar voltallig bijeen om de bovenstaande zaken te bespreken[12]. De Borgingscommissie wordt voorgezeten door onafhankelijk voorzitter Ed Nijpels. De voorzitter leidt de vergaderingen van de Borgingscommissie en is het boegbeeld van het Energieakkoord.

Naast de Borgingscommissie bestaat er ook het High level overleg. Dit is een niet geformaliseerd overleg tussen de vier belangrijkste 'bloedgroepen' in het akkoord: werkgevers (VNO-NCW), werknemers (FNV), groene coalitie (vertegenwoordiging) en Rijk. Het High level overleg komt minimaal een keer per maand samen om de voortgang en kritische punten te bespreken. Het High level overleg is tijdens de onderhandelingen ontstaan als regiegroep.

De onafhankelijke voorzitter, de Borgingscommissie van het Energieakkoord en het High level overleg worden ondersteund door het secretariaat (4 fte).

Domeinen en afspraken

Het Energieakkoord is opgebouwd uit afspraken die ingedeeld zijn in twaalf domeinen.[13] Deze domeinen zijn tijdens de totstandkoming van het akkoord ontstaan op basis van vier onderhandelingstafels[14]. Het Energieakkoord onderscheidt de volgende twaalf domeinen:

1. Energiebesparing in de gebouwde omgeving
2. Energiebesparing in de industrie en de agrosectoren
3. Opschalen van hernieuwbare energieopwekking
4. Stimuleren van decentrale duurzame energie

[11] Vereniging Eigen Huis (2014). *Jaarverslag 2013 - 2014*. p. 29.
[12] In 2014 vonden vier vergaderingen plaats en in 2015 vonden vijf vergaderingen plaats. Voor 2016 staan vooralsnog vier vergaderingen gepland.
[13] Initieel werd gesproken over pijlers of sectoren.
[14] De onderhandelingen vonden plaats aan de volgende vier tafels: Gebouwde omgeving, Industrie, Grootschalige energieproductie en ETS, Commercialisatie, Innovatie en schone energietechnologieën en Mobiliteit en transport

5. Het energietransportnetwerk gereedmaken
6. Versterken van het Europees systeem voor emissiehandel
7. Kolencentrales en CCS
8. Mobiliteit en transport
9. Arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholing
10. Stimulering commercialisering voor groei en export
11. Financiering van duurzame investeringen
12. Warmte[15]

Ieder domein kent een of twee coördinatoren, afkomstig uit de deelnemende organisaties[16]. Deze coördinatoren houden zicht op de voortgang van de afspraken binnen het domein en zijn het eerste aanspreekpunt bij (uitvoerings)problemen. De domeincoördinatoren zijn daarnaast verantwoordelijk om dwarsverbanden tussen domeinen in de gaten te houden, verantwoordelijk voor communicatie en ze zijn verantwoordelijk voor het initiëren van maatregelenpakketten om tekorten aan te vullen. Periodiek vonden er het eerste jaar overleggen plaats tussen alle domeincoördinatoren en de voorzitter van de Borgingscommissie. Inmiddels is de aandacht van het secretariaat van de Borgingscommissie in de (bij)sturing sterker komen liggen bij de trekkers van samenhangende clusters van maatregelen, zoals het cluster overig hernieuwbare energie.

In ieder domein zijn afspraken gemaakt tussen deelnemende partijen. In totaal zijn er ongeveer 175 afspraken vastgelegd in het originele Energieakkoord. Gedurende de uitvoering van het akkoord zijn hier afspraken bij gekomen. Iedere afspraak heeft een trekker die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de afspraak. Ook de trekkers zijn afkomstig uit de deelnemende organisaties. Bij de start van het Energieakkoord is afgesproken dat trekkers binnen een domein periodiek samenkomen om met de domeincoördinator de voortgang te bespreken. Deze overleggen worden de uitvoeringstafels genoemd. Aangegeven wordt dat de opzet inmiddels sterk verschilt tussen de domeinen: de rol van domeincoördinatoren verschilt en het aantal en type overleggen is aangepast aan de wensen van de deelnemende partijen.

Trekkers van afspraken zijn verantwoordelijk om overleggen met betrokken partijen te organiseren om de voortgang van de afspraak te bespreken. Deze overleggen vinden plaats in speciaal voor het Energieakkoord opgerichte gremia of zijn ondergebracht in bestaande overleggen tussen partijen (bijvoorbeeld in bestaande overleggen tussen het Rijk en decentrale overheden). Bij de overleggen op het niveau van afspraken worden ook partijen buiten het Energieakkoord (partijen die niet hebben ondertekend) betrokken, wanneer dit bevorderlijk is voor de voortgang.

2.2.2. Percepties

Samenwerking tussen Energieakkoord partners

Onder gesprekspartners bestaat de breed gedragen opvatting dat de energietransitie een opgave is die te groot en samenhangend is om alleen te kunnen doen. Samenwerking over sectoren en domeinen heen is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van de doelen van het Energieakkoord en het bereiken van de ambitie op de lange termijn.

Gesprekspartners zijn ook van mening dat de organisatie van en afspraken in het Energieakkoord de samenwerking faciliteren. Er bestaat bij gesprekspartners overeenstemming dat iedereen bereid is met elkaar om tafel te gaan en volgens gesprekspartners nemen alle partijen het akkoord en het onderwerp serieus.

[15] Het domein Warmte is niet beschreven in het originele Energieakkoord document, maar is in de eerste vergadering van de Borgingscommissie gezamenlijk toegevoegd.
[16] Soms zijn onafhankelijke kwartiermakers ingeschakeld om tot uitwerkingen te komen. Bijvoorbeeld bij mobiliteit en transport (van Geel) en in de gebouwde omgeving (de Waal).

Enkele gesprekspartners noemen de gerealiseerde samenwerking zelfs als grootste meerwaarde van het akkoord.

De samenwerking binnen het Energieakkoord draagt volgens verschillende gesprekspartners bij aan wederzijds begrip, een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid, nieuwe verbindingen tussen organisaties die daarvoor niet of nog beperkt samenwerkten en wederzijdse aanspreekbaarheid (in situaties dat de voortgang onvoldoende is).

Dit leidt volgens deze gesprekspartners tot meer realisatiekracht en snellere en betere resultaten. Het Energieakkoord biedt volgens hen een platform om afspraken te vertalen naar concrete maatregelen en eventuele hobbels in de uitvoering te adresseren en op te lossen.

Organisatie van het Energieakkoord

De periodieke Borgingscommissievergaderingen zijn volgens nagenoeg alle gesprekspartners van toegevoegde waarde door middel van het bekrachtigen van de besluitvorming uit het High level overleg, het informeren van alle partijen en het delen van kennis. Belangrijke opbrengsten die worden genoemd zijn: draagvlak, eenheid, netwerk vergroten en verbinding.

Gesprekspartners benoemen wel dat de Borgingscommissievergaderingen soms erg ceremonieel zijn en daardoor niet worden gezien als de meest nuttige manier van tijdbesteding.

Gesprekspartners geven aan dat de feitelijke besluitvorming plaatsvindt in het besloten High level overleg. Het High level overleg tussen de vier belangrijkste ‘bloedgroepen’ in het akkoord: werkgevers (VNO-NCW), werknemers (FNV), groene coalitie (vertegenwoordiging) en Rijk wordt gegeven de samenstelling van het Energieakkoord van 47 partijen gezien als een effectief middel om tot besluitvorming te komen. Wel worden er een aantal kanttekeningen geplaatst:

- Opgemerkt wordt dat de partijen in het High level overleg niet alle verschillende partijen in het akkoord vertegenwoordigen. Aangegeven wordt dat er hierdoor een risico is dat de partijen die niet aan het High level overleg deelnemen ook minder betrokken zijn bij het Energieakkoord in zijn geheel. Afzijdigheid van deze partijen kan ertoe leiden dat zij minder binding hebben met het akkoord.
- Veel gesprekspartners geven aan geen zicht te hebben op de feitelijke samenwerking en besluitvorming in het High level overleg (“black-box”). Zo wordt aangegeven dat er momenteel geen duidelijke afspraken zijn over hoe het High level overleg om gaat met bijsturing bij het niet realiseren van afspraken en doelen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de implicaties van de gekozen organisatie voor de borging en bijsturing van afspraken.

Ontwikkeling van de samenwerking en organisatie over de tijd

Gesprekspartners geven aan dat tijdens de eerste jaren van het Energieakkoord nog veel gesprekken bij de SER plaatsvonden in het kader van de overleggen op domeinniveau. Volgens de gesprekspartners vinden deze overleggen nu minder plaats en worden de afspraken van het Energieakkoord meer besproken in losse groepen of in bestaande gremia. Hierbij worden volgens gesprekspartners ook partijen betrokken die het Energieakkoord niet hebben ondertekend, wanneer dit nuttig is voor de uitvoering.

Volgens veel gesprekspartners is dit een natuurlijk verschijnsel. Partijen weten elkaar door het Energieakkoord nu direct te vinden. Ook geven gesprekspartners aan dat het een teken kan zijn dat men nu drukker is met het uitvoeren van afspraken dan met overleggen. Volgens de gesprekspartners beweegt de ontwikkeling van de

organisatie dus mee met de ontwikkeling van de opgave: eerst het concretiseren van afspraken en opbouwen van vertrouwen, nu de uitvoering.

Daarnaast geven gesprekspartners aan dat overleggen in vastgestelde structuur niet altijd veel meerwaarde hebben, omdat trekkers van verschillende afspraken niet altijd veel met elkaars afspraken te maken hadden.

Ook noemt een enkele gesprekspartner dat het een complicatie kan zijn dat vertegenwoordigers van belanghebbende partijen worden aangewezen als domeincoördinatoren. Hierdoor kan een scheve verhouding ontstaan en is het soms moeilijk doorpakken wanneer afspraken niet op schema lopen.

Verschillende rollen

Middels het ondertekenen van het Energieakkoord hebben partijen zich gecommitteerd aan de doelen en afspraken binnen het akkoord. Deze doelen en afspraken vereisen activiteiten van partijen die volgens gesprekspartners op gespannen voet kunnen staan met andere activiteiten en rollen van partijen:

Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat het voor brancheorganisaties lastig kan zijn belangenbehartiging te combineren met het aanjagen van de achterban en het uitvoeren van afspraken. Dit vereist namelijk zowel een luisterend oor als een aansprekende functie.

Voor natuur- en milieuorganisaties is het volgens gesprekspartners lastig activistische activiteiten te combineren met de meedenkende en meewerkende activiteiten die gevraagd worden in het Energieakkoord.

Volgens verschillende gesprekspartners vraagt het Energieakkoord ook van het Rijk een nieuwe rol. Deze rol hangt samen met de in het vorige hoofdstuk beschreven network governance aanpak. Het Rijk krijgt hierdoor volgens gesprekspartners de rol van gelijkwaardige partner naast de rol van eindverantwoordelijke[17] en belangrijke uitvoerder[18].

Volgens een aantal gesprekspartners spelen deze spanningsvolle relaties tussen rollen vaker voor partijen, maar komen ze door de omvang en complexiteit van het Energieakkoord nu sterker naar voren.

Intensiteit van samenwerking

Een aantal partijen geeft aan dat de overleggen in het kader van het Energieakkoord veel vragen van partijen in termen van tijd en inzet. Zo vinden er Borgingscommissievergaderingen, domeinoverleggen en afspraak overleggen plaats.

Het verschilt bij de gesprekspartners of er genoeg capaciteit is hier invulling aan te geven. Dit hangt enerzijds af van de omvang van de specifieke organisatie. Wanneer de organisatie groter is, kan de gevraagde capaciteit makkelijker worden gevonden. Anderzijds verschilt het per partij of het thema energie in de core business van de organisatie valt (zoals wel geval is bij bijvoorbeeld Netbeheer Nederland of, maar in mindere mate bij een organisatie als Aedes of de vakbeweging). Indien het thema energie in de core business van de organisatie valt, is de capaciteit beter op te brengen. De energietransitie is dan namelijk een onderwerp dat hoe dan ook opgepakt moet worden.

Indien er beperkte capaciteit beschikbaar is, is het volgens gesprekspartners de vraag of de Energieakkoord overleggen de meest efficiënte tijdsbesteding zijn. Zij waarderen de in gang gezette verandering naar meer gericht en adhoc overleg, met trekkers van clusters en/of duidelijke probleemeigenaren.

[17] Het Rijk is wettelijk gebonden aan internationale afspraken en is dus de enige partij die hier uiteindelijk formeel op aangesproken kan worden.
[18] Volgens verschillende gesprekspartners ligt meer dan de helft van de afgesproken activiteiten bij het Rijk.

3. Borging en bijsturing

In dit hoofdstuk behandelen we de borging en bijsturing van het Energieakkoord. We gaan in op de wijze waarop borging en bijsturing zijn georganiseerd, de borgingsinstrumenten en de bijsturing in de praktijk. In paragraaf 3.1 beschrijven we de belangrijkste bevindingen en in paragraaf 3.2 de achtergrond bij deze bevindingen.

3.1. Bevindingen

Bevinding 1. De afspraken in het Energieakkoord verschillen in concreetheid en hardheid. Een zekere mate van ambiguïteit was nodig om overeenstemming te kunnen bereiken bij de totstandkoming van het Energieakkoord.

- Voor verschillende afspraken uit het Energieakkoord geldt dat deze in het begin niet concreet waren geformuleerd. Enerzijds kan worden geconstateerd dat een zekere mate van ambiguïteit nodig was om tot overeenstemming te komen bij de totstandkoming van het akkoord. Anderzijds maakt deze ambiguïteit de borging en sturing van de uitvoering van het Energieakkoord lastiger. Dit heeft er voor gezorgd dat er bij de start veel tijd en aandacht vanuit ondertekenaars, de voorzitter en het secretariaat is uitgegaan naar het operationaliseren van afspraken uit het Energieakkoord.
- Ook de mate van hardheid van afspraken in het Energieakkoord verschilt. Sommige afspraken hebben het karakter van een resultaatverplichting (bijvoorbeeld 6.000 MW wind op land realiseren). Andere afspraken hebben meer het karakter van een inspanningsverplichting (bijvoorbeeld een gezamenlijk voorlichtingsprogramma opstellen dat de woonconsument informeert over de mogelijkheden om te investeren in energiebesparing). Omdat de afspraken verschillen in de mate van hardheid hebben partijen verschillende interpretaties over de afdwingbaarheid van de afspraken. Dit maakt borging en bijsturing lastig.

Bevinding 2. In het Energieakkoord is overeengekomen dat kan worden bijgestuurd als de doelstellingen van het akkoord niet gehaald (dreigen te) worden. In de praktijk heeft ook bijsturing plaatsgevonden.

- Bij de totstandkoming van het Energieakkoord zijn er concrete doelen gesteld. Daarbij zijn partijen overeengekomen dat – wanneer blijkt dat doelstellingen niet gehaald worden (of niet gehaald dreigen te worden) – bijgestuurd kan worden. Tijdens de uitvoering wordt de voortgang op het doelbereik jaarlijks gemeten.
- Dat in de praktijk ook daadwerkelijk jaarlijks bijgestuurd wordt, blijkt onder meer uit het intensiveringspakket met aanvullende maatregelen op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energieopwekking dat partijen in december 2015 overeen zijn gekomen.[19] Ook het onderhavige evaluatieonderzoek kan voor versterking en bijsturing van de aanpak van het Energieakkoord worden benut.

[19] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/17/commissie-borging-energieakkoord-voor-duurzame-groei-intensivering-energieakkoord en de beoordeling van het intensiveringspakket: http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten /2016/05/17/beoordeling-intensiveringspakket-energieakkoord-ecn. (ECN, 2016).

Bevinding 3. De Borgingscommissie Energieakkoord heeft op papier als rol om de uitvoering van het Energieakkoord te borgen. In de praktijk is de borging van de afspraken belegd bij de voorzitter van de Borgingscommissie en het High level overleg met ondersteuning vanuit het secretariaat.

- In het Energieakkoord staat omschreven dat de Borgingscommissie onder andere als taken heeft om de voortgang te bewaken, bij te sturen en aan te jagen. Op basis van onze observaties stellen we vast dat deze taken in de praktijk met name vervuld worden door de onafhankelijke voorzitter, het High level overleg en door het secretariaat. Het High level overleg fungeert als een 'stuurgroep', hier worden de feitelijke beleidskeuzes gemaakt (zie paragraaf 2.1 voor een nadere toelichting op de rol van het High level overleg en de Borgingscommissie).
- De Borgingscommissie is een platform waar de ondertekenaars van het akkoord kennis kunnen delen, kunnen netwerken en hun zorgen en knelpunten kunnen uiten. Daarmee leveren de bijeenkomsten een bijdrage aan draagvlak, eenheid en verbinding tussen de partijen. De 'ceremoniële' en informerende rol van de Borgingscommissievergadering is van toegevoegde waarde voor de uitvoering van het Energieakkoord. De toegevoegde waarde van de plenaire Borgingscommissie op het gebied van sturing en borging is echter beperkt. Het is niet de plek waar doorbraken worden gerealiseerd en wordt bijgestuurd.

Bevinding 4. De SER wordt gezien als een neutraal en gezaghebbend orgaan. De keuze om de onafhankelijke voorzitter en het secretariaat bij de SER onder te brengen is in dat licht logisch. De onafhankelijke voorzitter en het secretariaat hebben een belangrijke rol in het aanjagen, borgen en bijsturen van het Energieakkoord.

- De keuze om de onafhankelijke voorzitter en het secretariaat bij de SER onder te brengen is volgens veel gesprekspartners een goede. De SER is volgens veel gesprekspartners een geschikte partij om de uitvoering van het Energieakkoord te faciliteren, omdat de SER een breed maatschappelijk draagvlak heeft en van oudsher adviezen en onderzoek combineert met dialoog met de samenleving. Partijen binnen en buiten het akkoord weten de SER te vinden. Dit zorgt ervoor dat partijen de SER vertrouwen als onafhankelijke partij en het opent deuren voor nieuwe verbindingen (bijvoorbeeld de verbinding met regionale energieakkoorden).
- De voorzitter van de Borgingscommissie speelt een belangrijke rol bij de borging en bijsturing van de afspraken in het Energieakkoord. De meeste partijen zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de voorzitter invulling geeft aan zijn rol. De voorzitter opereert onafhankelijk en met een zeker gezag. Enkele partijen zouden graag zien dat de voorzitter partijen meer en eerder aanspreekt op de voortgang.

Bevinding 5. Het secretariaat vervult verschillende – soms onderling spanningsvolle – rollen in de borging van het Energieakkoord. Partijen zijn over het algemeen positief over de wijze waarop het secretariaat invulling geeft aan zijn taak en omgaat met de spanningen die tussen de verschillende rollen kunnen bestaan. Door de veelheid aan rollen van het secretariaat en de beperkte menskracht en middelen waar men over kan beschikken, vormt de inzet van het secretariaat bij de uitvoering van het Energieakkoord een aandachtspunt.

- Het secretariaat vervult uiteenlopende rollen bij de uitvoering van het Energieakkoord:
  - Kritische toeschouwer / monitor van voortgang en samenwerking.
  - Politieagent wanneer partijen zich onvoldoende inzetten.
  - Aanjager in de fase dat partijen input moeten leveren voor de NEV of de voortgangsrapportage, maar ook als vertraging in de uitvoering optreedt.
  - Mediator bij (dreigende) crisissituaties waarin de samenwerking stroef loopt.
  - Agenda-setter bij de opstelling van een intensiveringspakket en bij opstellen van de jaarlijkse uitvoeringsagenda.
  - Communicator die partijen binnen en buiten de Borgingscommissie informeert, contact houdt met belangrijke stakeholders (bijv. Tweede Kamer) en regie neemt over berichtgeving aan de media.

- De combinatie van de verschillende rollen kan spanningsvol zijn en vergt goede uitleg naar partijen (bijvoorbeeld aanspreken en bijsturen op de voortgang versus bemiddelen). Ook verandert de intensiteit van de verschillende rollen door de tijd heen. Zo zullen agenderen en aanjagen belangrijker worden in respectievelijk de komende maanden naar aanleiding van de uitkomsten van de NEV 2016 en dit evaluatieonderzoek en de resterende jaren van het Energieakkoord waarbij uitvoering door de achterban van partijen in het Energieakkoord en in de regio van groter belang worden. Tegelijkertijd blijven de andere rollen – monitoren, aanspreken, bemiddelen en communiceren – ook van belang.
- Voor de uitvoering van de vele uiteenlopende en spanningsvolle rollen beschikt het secretariaat over een staf van 4 fte. Dit past bij het uitgangspunt dat partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de aan hen toebedeelde onderdelen. Partijen geven aan dat de het secretariaat toegankelijk en behulpzaam is. Wel zijn van gesprekspartners van mening dat er bij de SER te beperkte capaciteit beschikbaar is voor ondersteuning in de uitvoering van het akkoord. Het secretariaat bevestigt dit beeld in een zelfevaluatie waarin wordt aangegeven dat het secretariaat (noodgedwongen) selectief is met interventies en niet teveel hooi op de vork kan nemen. Daardoor heeft het secretariaat bijvoorbeeld nog onvoldoende ruimte voor het proactief aanjagen van de uitvoering van afspraken. Ook is de actualisering van het dashboard wel geagendeerd binnen de staf, maar nog niet uitgevoerd.

Bevinding 6. Partijen zien een ontwikkeling in de invulling van de borgingsfunctie door de onafhankelijke voorzitter en het secretariaat. Een aantal partijen is kritisch, omdat er in hun ogen te lang gewacht is met bijsturen. Anderen hebben daar begrip voor. De prioritering in de borging is een aandachtspunt.

- Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat in de beginfase van het akkoord meer gestuurd had moeten worden op de voortgang. Volgens hen heeft het lang geduurd voordat partijen stevig aangesproken zijn op de uitvoering van de afspraken. Zo was volgens een aantal partijen reeds bij het uitkomen van de NEV 2014 duidelijk dat de doelstellingen van 14% hernieuwbare energie en de extra energiebesparing van 100 PJ buiten bereik lagen met de bestaande afspraken. De voorzitter en het secretariaat hebben zich in de eerste periode met name gericht op het goed organiseren en beleggen van de uitvoering van afspraken, het opzetten van een gedegen monitoring en het faciliteren van de uitvoering door middel van domeinoverleggen en minder op het aanspreken van partijen. Aangegeven wordt dat partijen uit de ‘groene coalitie’ dat gat invulden en opereerden als waakhond. Een rol die volgens partijen bij de onafhankelijke voorzitter had moeten liggen.
- Tegelijkertijd hebben verschillende partijen er begrip voor dat in de beginfase van het Energieakkoord minder aandacht is gegeven aan bijsturing. Aangegeven wordt dat het concretiseren en operationaliseren van de geformuleerde afspraken veel aandacht vergde van de voorzitter en het secretariaat (afspraken omzetten naar doorrekenbare resultaten die vervolgens, in de NEV, berekende effecten opleveren). Ook heeft het secretariaat van de Borgingscommissie in juni 2014 de eerste voortgangsrapportage uitgebracht waarin ‘hordes’ voor de uitvoering van het akkoord zijn benoemd. Enkele gesprekspartners wijzen er bovendien op dat te snel en te hard drukken op de afspraken ten koste had kunnen gaan van het goed uitwerken van afspraken in resultaten en draagvlak voor het akkoord bij bepaalde partijen. Daarbij wordt aangegeven dat de NEV 2015 van groot belang is geweest voor het secretariaat en de partijen; in die NEV kon namelijk voor het eerst – door het gebruik van nieuwe rekenmethoden en domeingesprekken tussen de rekenmeesters en trekkers – het doelbereik worden gemeten voor de additionele energiebesparing en de werkgelegenheid. Tegelijk met de in 2014 en 2015 verbeterde doorrekening van meer maatregelen ontstond in de NEV 2015 voor het eerst een samenhangend beeld van het potentiele doelbereik voor alle hoofddoelen.
- Bij partijen is de indruk ontstaan dat er veel aandacht is voor concrete maatregelen die op korte termijn cruciaal zijn voor het bereiken van de hoofddoelen uit het Energieakkoord (wind op zee, wind op land, sluiting kolencentrales). Mede ook ingegeven door de aandacht die er is voor deze onderwerpen in de politiek en de media. Daar staat tegenover dat verschillende partijen hun zorgen hebben geuit over de zichtbaarheid en aandacht voor afspraken uit het akkoord die meer kwalitatief en/of randvoorwaardelijk

van aard zijn (scholing, kwaliteit van werk en arbeidsverhoudingen, ETS, financiering) of een lange termijn perspectief kennen (commercialisering). Juist omdat de interesse van de politiek en de media voor deze onderwerpen vaak minder groot is en er daardoor minder druk van buiten is om voortgang te maken, is het volgens gesprekspartners van belang om hier in de borging van het Energieakkoord voldoende aandacht aan te blijven besteden.

Bevinding 7. Ter ondersteuning van de uitvoering van het Energieakkoord worden verschillende borgingsinstrumenten ingezet die bijdragen aan de bijsturing en daarmee aan het doelbereik van het Energieakkoord.

- De Borgingscommissie maakt gebruik van verschillende borgingsinstrumenten om de voortgang van de uitvoering transparant te maken en het doelbereik te monitoren.
  - *Nationale Energieverkenning (NEV).* Met name de jaarlijkse NEV vormt een belangrijke basis voor beslissingen in de bijsturing van het Energieakkoord. De NEV wordt omschreven als degelijk en gedetailleerd. Het gezag van de planbureaus wordt breed geaccepteerd. Tegelijkertijd lijken niet alle partijen bekend met de wijze waarop de verschillende maatregelen worden doorgerekend in de NEV. Zo geven partijen aan dat 'zachte maatregelen' (bijvoorbeeld 'verleiden' en 'voorlichten') niet doorgerekend kunnen worden, waardoor resultaten buiten beeld blijven. Echter, de rekenmeesters geven aan dat de afspraken en maatregelen in de koopsector als onderdeel van het totaalpakket wel worden doorgerekend. De 'zachte maatregelen' (bijvoorbeeld verleiding) zitten daar in en zijn in de middenwaarde van de prognose verwerkt. Ook zijn niet alle partijen tevreden over de bijdrage van de NEV aan de borging van afspraken en maatregelen in een aantal specifieke domeinen. Zo wordt aangegeven dat in het domein 'gebouwde omgeving' niet goed wordt bijgehouden hoeveel woningen er worden verbetert en bij wie de opgave ligt om de ambities te halen. Ook wordt genoemd dat het goed in beeld krijgen van de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten in de NEV een lastige opgave is, zeker als het gaat om het meten van de kwaliteit van de gerealiseerde werkgelegenheid.
  - *Uitvoeringsagenda.* Ook de uitvoeringsagenda vervult een belangrijke rol in de borging, omdat hierin een geactualiseerd overzicht van de belangrijkste te behalen resultaten in de twaalf inhoudelijke domeinen van het Energieakkoord is opgenomen. Doel van de uitvoeringsagenda is om afspraken die kritisch zijn voor de voortgang van het Energieakkoord concreet vast te leggen: trekkers, planning en beoogd resultaat.
  - *Voortgangsrapportage.* Aangegeven word dat de jaarlijkse voortgangsrapportage met name een informerende functie heeft richting de (achterban van) akkoordpartijen, kabinet en Tweede Kamer.
  - *Dashboard.* Het dashboard heeft als doel om de voortgang en resultaten per afspraak inzichtelijk te maken door middel van de Afspraken-gestart-meter, Resultaatmeter en Effectmeter (nog niet beschikbaar).[20] Bij de toegevoegde waarde van het dashboard worden kanttekening geplaatst. Aangegeven wordt dat de toegevoegde waarde van het huidige dashboard beperkt is, omdat het deels niet actueel is. De voortgang zou door partijen zelf worden bijgehouden in het dashboard. In de praktijk blijkt deze aanpak niet goed te werken. In de vervolgfase ligt een nadrukkelijker koppeling met de NEV voor de hand.
- De inzet van de verschillende borgingsinstrumenten stellen de voorzitter van de Borgingscommissie en het High level overleg in staat om de voortgang te monitoren, bij te sturen en vast te leggen. Een voorbeeld van de bijsturing van de uitvoering is het intensiveringspakket dat de partijen in december 2015 overeen zijn gekomen om de doelen die volgens de NEV 2015 buiten bereik lagen binnen bereik te brengen. Het intensiveringspakket aan maatregelen is vastgelegd in de Uitvoeringsagenda 2016 (vastgesteld op 17 februari 2016).

[20] Zie: http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/ en http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/resultaatmeter.html

3.2. Achtergrond

3.2.1. Feiten

Uitgangspunten van borging en bijsturing in het Energieakkoord

De volgende uitgangspunten van de borging en bijsturing zijn omschreven in het Energieakkoord voor duurzame groei:

- Partijen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan hen toebedachte onderdelen; hiervoor is geen extra toezicht of controle gewenst.
- Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het succesvol uitvoeren en uitwerken van het akkoord, inclusief de maatschappelijke betrokkenheid.
- Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het borgen van de doelstellingen. De eigen verantwoordelijkheid is gekoppeld aan de overeenstemming om aanvullingen en bijstellingen die nodig zullen blijken om de doelstellingen daadwerkelijk te bereiken gaandeweg en gezamenlijk vorm te geven.
- Bij het onderdeel energiebesparing in de gebouwde omgeving wordt het volgende nog opgemerkt: indien blijkt dat we niet op koers liggen om de afgesproken doelen te halen, zullen aanvullende maatregelen worden genomen. Dit kunnen ook meer verplichtende en/of fiscale maatregelen of andere vrijwillige of niet-vrijwillige maatregelen zijn, waaruit meer zekerheid zal ontstaan rondom het bereiken van 100 PJ energiebesparing.
- Partijen komen met een zekere regelmaat tot actualisering van de voortgang en een eventuele bijstelling van maatregelen met het oog op de overeengekomen doelstellingen. Bij de werkzaamheden wordt gebruikgemaakt van de lopende analyses en het strategisch onderzoek van PBL, ECN, CPB et cetera.
- Goede borging van afspraken en governance van het akkoord is cruciaal voor continuïteit en draagvlak. Het begint met het ter hand nemen van de vele acties en procesafspraken die partijen in dit kader hebben gemaakt. Het borgen van deze afspraken en het goed monitoren van de voortgang hiervan, inclusief het incorporeren van leereffecten, is dan ook essentieel voor de effectiviteit van het akkoord. De SER zal zijn faciliterende rol in dit proces voortzetten door onderdak te bieden aan een speciale commissie die voor dit doel in het leven wordt geroepen (SER-Commissie Borging Energieakkoord).
- In hoofdstuk 2 is reeds omschreven welke gremia een rol spelen in de borging en bijsturing van het Energieakkoord.

Instrumenten voor borging en bijsturing in het Energieakkoord

Om de voortgang van de uitvoering van het akkoord te monitoren en bij te kunnen sturen zijn een aantal borgingsinstrumenten ontwikkeld:

- *Nationale Energieverkenning (NEV).* De NEV verschijnt jaarlijks. Doel van de NEV is beleidsmakers jaarlijks te voorzien van actuele, kwantitatieve informatie over het Nederlandse energiesysteem. De NEV biedt inzicht in zowel de fysieke kant (de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het energiesysteem) als economische aspecten (bijv. investeringen, kosten en werkgelegenheid). Door realisaties uit het verleden te verbinden met verwachte ontwikkelingen brengt de NEV trends en afhankelijkheden in beeld.
- *Voortgangsrapportage.* De voorzitter van de Borgingscommissie brengt jaarlijks een voortgangsrapportage uit aan de voorzitter van de SER. Doel is het geven van een overzicht van bereikte voortgang en resultaten. In de voortgangsrapportage worden daartoe per domein de ambitie, achtergronden, aanpak, resultaten en knelpunten weergegeven. De voortgangsrapportage wordt met

een begeleidende brief van de voorzitter van de Borgingscommissie doorgeleid naar het kabinet. Het kabinet geleidt de voortgangsrapportage vervolgens door naar de Tweede Kamer.

- *Uitvoeringsagenda.* De uitvoeringsagenda bevat een geactualiseerd overzicht van de belangrijkste te behalen resultaten in de twaalf inhoudelijke domeinen van het Energieakkoord. Doel van de uitvoeringsagenda is om afspraken die kritisch zijn voor de voortgang van het Energieakkoord concreet vast te leggen: trekkers, planning en beoogd resultaat. In een zelfevaluatie geeft het secretariaat aan dat zij nu de belangrijkste gebruiker van de uitvoeringsagenda zijn. Leden van de Borgingscommissie ondersteunen bij het opstellen van de agenda maar lijken er volgens het secretariaat bij de uitvoering nog geen gebruik van te maken.
- *Dashboard (Afspraken-gestart meter en Resultaat meter).* Doel is voortgang, projectteam en resultaat per afspraak inzichtelijk te maken met Afspraken gestart meter en Resultaatmeter. Een Effectmeter is nog in ontwikkeling en zal voor de 5 hoofddoelen van het Energieakkoord een beeld gaan geven van het actueel bereikt effect. Input komt vanuit de NEV. Volgens het secretariaat van de Borgingscommissie is de Resultaatmeter van het huidige dashboard niet meer actueel en wordt deze ge-update en aangevuld met de Effectmeter op basis van de maatregelenlijsten 2016 (uitvoeringsagenda) en de NEV 2016.

Bijsturing van het Energieakkoord

Er kan feitelijk vastgesteld worden dat hiervoor omschreven uitgangspunten, organisatie en instrumenten leiden tot de daadwerkelijke bijsturing van het Energieakkoord. Dit blijkt uit de intensivering van maatregelen aan de hand van een aanvullend pakket (besluit in december 2015). Uit de Nationale Energieverkenning 2015 (oktober) bleek dat drie van de vijf hoofddoelen van het Energieakkoord binnen bereik waren. Het doel van 100 petajoules (PJ) extra energiebesparing en het aandeel hernieuwbare energie van 14 procent in 2020 lagen nog buiten bereik. Met de inzichten uit de NEV 2015 hebben de partijen in het Energieakkoord een aanvullend maatregelenpakket ontwikkeld dat alle doelen binnen bereik zou moeten brengen. Dit proces is als volgt verlopen:

- Voor het verschijnen van de NEV zijn het secretariaat, domeincoördinatoren en trekkers van afspraken begonnen met verkenningen naar mogelijkheden tot intensivering van maatregelen.
- ECN heeft een pakket met ongeveer dertig opties in de bovengenoemde domeinen doorgerekend. Van deze maatregelen is onderzocht: 1) wat aanvullend is ten opzichte van de maatregelen die in de NEV 2015 zijn doorgerekend, 2) hoe concreet deze aanvullende maatregel is geformuleerd, 3) hoe de maatregel kan werken, 4) wat het kwantitatieve effect op energiebesparing en hernieuwbare energie kan zijn. Volgens ECN tellen de geschatte effecten van het intensiveringspakket op veel onderdelen mee met de ramingen van de NEV 2015.
- In een bestuurlijk overleg eind december hebben partijen op basis van de doorrekeningen afspraken gemaakt over aanvullende acties, op basis waarvan partijen concludeerden dat de afgesproken doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie in 2020 daarmee binnen bereik zouden komen.[21] De maatregelen zijn aldus de Voortgangsrapportage 2015 per direct voorbereid of in uitvoering genomen.
- Om de uitvoering van het intensiveringspakket te borgen zijn de maatregelen vervolgens vastgelegd in de Uitvoeringsagenda 2016 van de Borgingscommissie. De uitvoeringsagenda Energieakkoord schetst het tijdpad van de benodigde acties van het intensiveringspakket.

[21] SER (2015). *Voortgangsrapportage 2015*, p.59: "*Deze extra bijdrage is aanvullend op de raming van de NEV 2015. De getallen mogen worden opgeteld. Hoewel sommige partijen methodologische kanttekeningen plaatsen bij de doorrekening, beschouwt de Borgingscommissie deze doorrekening van ECN als de best beschikbare basis voor besluitvorming*."

- Daarbij heeft ECN de opdracht gekregen om voor 1 april 2016 de nog niet doorgerekende maatregelen door te rekenen. Wanneer uit die doorrekening zou blijken dat een van de doelen alsnog buiten bereik is, zouden additionele maatregelen worden ingezet.[22]
- In de maanden januari en februari zijn mogelijke additionele maatregelen nader verkend.
- In april heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden waarbij aanvullende afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het intensiveringspakket.
- Tijdens de twaalfde vergadering van de Borgingscommissie Energieakkoord (mei 2016) heeft de voorzitter aangegeven dat het intensiveringspakket de doelstellingen voor 2020 en 2023 binnen bereik brengt.

3.2.2. Percepties

Concreetheid van afspraken

Volgens gesprekspartners kennen de gemaakte afspraken een zekere mate van ambiguïteit. Zo is bij een aantal maatregelen in het akkoord de invulling ervan opengelaten. De Energie Prestatie Keuring (EPK) is hier een voorbeeld van.[23]Enerzijds wordt aangegeven dat deze ambiguïteit belangrijk is voor de totstandkoming en het behoud van het Energieakkoord (bij een aantal maatregelen is het een bewuste strategie geweest om in een lastig dossier toch stappen vooruit te kunnen zetten). Anderzijds wordt aangegeven dat deze ambiguïteit de borging en sturing van de uitvoering van het Energieakkoord lastiger maakt. De mate van ambiguïteit verschilt door de tijd (van ambigu naar steeds concreter).

Veel gesprekspartners zijn van mening dat de afspraken uit het Energieakkoord in het begin niet concreet waren geformuleerd en daardoor in verschillende domeinen bij de start van het Energieakkoord nog ter discussie stonden. Dit heeft er voor gezorgd dat er bij de start veel tijd en aandacht vanuit ondertekenaars, de voorzitter en het secretariaat is uitgegaan naar het operationaliseren van de afspraken. De uitvoering van het Energieakkoord kende hierdoor volgens verschillende partijen een langzame start. Aangegeven wordt dat het Energieakkoord in vergelijking met andere akkoorden in dit opzicht niet uitzonderlijk is. De nadere uitwerking en concretisering van afspraken is van belang voor de feitelijke uitvoering van het akkoord. Echter, gesprekspartners geven aan dat media en politiek veelal weinig begrip hebben voor deze uitwerkingsaspecten. Het is daarom van belang om mede door procescommunicatie (bijvoorbeeld met Tweede en Eerste Kamer en media) door partijen als het ministerie van EZ , de voorzitter van de Borgingscommissie en het secretariaat te zorgen voor begrip en vertrouwen in de borgingsaanpak. Opgemerkt wordt dat het vertrouwen in de borgingsaanpak lijkt toegenomen.

Tot slot wordt aangegeven dat de ambiguïteit van afspraken ertoe heeft geleid dat de interpretatie over de afdwingbaarheid van afspraken tussen partijen verschilt. Volgens gesprekspartners is een achilleshiel van het Energieakkoord dat niet alles in beton is gegoten. Sommige afspraken zijn gebaseerd op toezeggingen, niet op afrekenbare beloftes. Dit maakt borging en bijsturing lastig. Zo verschillen op een enkel onderdeel de opvattingen of de afspraken in het Energieakkoord het karakter hebben van inspanningsverplichting of een resultaatverplichting (1-op-1 afspraken van MEE-bedrijven).

Rol Borgingscommissie in borging en bijsturing

Veel gesprekspartners zijn van mening dat de toegevoegde waarde van de plenaire Borgingscommissievergadering voor de borging en bijsturing van de afspraken uit het Energieakkoord beperkt

[22] Zie Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord (ECN, 2016). Via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/17/beoordeling-intensiveringspakket-energieakkoord-ecn.
[23] Partijen konden het niet eens worden over de vraag of de Energie Prestatie Keuring (EPK) verplicht zou moeten worden. Daarop is besloten deze vraag open te laten en eerst verschillende pilots uit te voeren. Hierdoor werd de impasse in de onderhandelingen doorbroken en werd er voortgang geboekt in de uitvoering. Na de pilots is uiteindelijk besloten de EPK niet verplicht te maken.

is. Zo wordt aangegeven dat de Borgingscommissie vooral een 'ceremoniële' rol heeft (algemene ledenvergadering) en niet feitelijk borgt of bijstuurt. Aangegeven wordt dat de voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda gezien worden als 'hamerstukken' en er niet formeel wordt gestemd of geamendeerd. Gesprekspartners geven aan dat de borging van de afspraken in de praktijk belegd is bij de voorzitter van de Borgingscommissie en het High level overleg met ondersteuning vanuit het secretariaat.

De Borgingscommissievergadering is volgens nagenoeg alle gesprekspartners van toegevoegde waarde door middel van het bekrachtigen van de besluitvorming uit het High level overleg, het informeren van alle partijen en kennisdelen. Belangrijke opbrengsten die worden genoemd zijn: draagvlak, eenheid, netwerk vergroten en verbinding.

In de Borgingscommissievergadering wordt een terugkoppeling gegeven van de afspraken die in het High level overleg zijn gemaakt. Aangegeven wordt dat partijen in het akkoord tijdens de Borgingscommissievergadering de mogelijkheid hebben om zich uit te spreken over de besluiten uit het High level overleg, de transparantie of de onvolledige vertegenwoordiging. Dit is tot op heden nog niet gebeurd.

Rol onafhankelijke voorzitter en het onafhankelijke secretariaat in borging en bijsturing

Gesprekspartners zijn overwegend positief over de rol van de onafhankelijke voorzitter en het secretariaat. Er is brede waardering voor de rolopvatting van de onafhankelijke voorzitter. De voorzitter en het secretariaat samen worden gezien als een belangrijke agenderende neutrale partij. De SER is volgens gesprekspartners een geschikte partij om de uitvoering van het Energieakkoord te faciliteren, omdat de SER een breed maatschappelijk draagvlak heeft en van oudsher adviezen en onderzoek combineert met dialoog met de samenleving. De SER staat bekend als vertrouwde partij en geniet traditioneel gezien gezag. Dit zorgt er voor dat partijen de SER vertrouwen als onafhankelijke partij en het opent deuren voor nieuwe verbindingen. Ook wordt aangegeven dat partijen buiten het Energieakkoord de SER goed weten te vinden.

Partijen zien een verschuiving in de rol van de voorzitter en het secretariaat. Partijen geven aan dat de het secretariaat toegankelijk en behulpzaam is. Wel zijn gesprekspartners van mening dat er bij de SER beperkte capaciteit beschikbaar is voor ondersteuning in de uitvoering van het akkoord. Het secretariaat bevestigt dit beeld in een zelfevaluatie waarin wordt aangegeven dat het secretariaat (noodgedwongen) selectief is met interventies en niet teveel hooi op de vork kan nemen. Daardoor is het secretariaat nog onvoldoende proactief in het breder aanjagen.

Gesprekspartners zijn kritisch op de initiële invulling van de borgingsfunctie door de voorzitter en het secretariaat. In de beginfase van het akkoord had meer gestuurd kunnen worden op de voortgang, maar partijen zien nu verschuiving. Aangegeven wordt dat het lang heeft geduurd voor er echt gestuurd is op de uitvoering van de afspraken. Volgens een aantal partijen was reeds bij het uitkomen van de NEV 2014 duidelijk dat de doelstellingen van 14% hernieuwbare energie en 100 PJ extra energiebesparing buiten bereik lagen. De voorzitter en het secretariaat hebben zich in de eerste periode met name gericht op het monitoren en faciliteren van de uitwerking van de afspraken. Aangegeven wordt dat partijen uit de 'groene coalitie' daardoor opereerden als waakhond. Een rol die volgens partijen meer bij de onafhankelijke voorzitter had moeten liggen.

Borgingsinstrumenten

Er zijn vier borgingsinstrumenten die jaarlijks worden ingezet: de NEV, de voortgangsrapportage, de uitvoeringsagenda en het dashboard. Daarnaast wordt de aanpak in 2016 tussentijd geëvalueerd (het onderhavige onderzoek).

Volgens gesprekspartners vervult de jaarlijkse uitvoeringsagenda Energieakkoord[24] een belangrijke rol in de borging, omdat hierin een geactualiseerd overzicht van de belangrijkste te behalen resultaten in de twaalf inhoudelijke domeinen van het Energieakkoord is opgenomen. Dit geeft volgens de gesprekspartners richting en draagt bij aan de transparantie van de borging en bijsturing door de trekkers, planning en het beoogde resultaat inzichtelijk te maken.

Nagenoeg alle partijen benadrukken het belang van de NEV voor borging en bijsturing. Aangegeven wordt dat de NEV leidend is voor de bijsturing van afspraken:

- Aangegeven wordt dat de domeingesprekken tussen de rekenmeesters en trekkers op basis waarvan de NEV mede tot stand komt bijdragen aan het draagvlak voor de NEV. Daarbij dwingen de gesprekken met rekenmeesters partijen om concrete afspraken te maken en acties uit te voeren. De NEV dwingt daarmee de concretisering van doelen en uitvoering af.
- Ook vormen de uitkomsten van de NEV volgens partijen een belangrijke eerste stap in de borging en bijsturing van de voortgang van het Energieakkoord. De NEV speelt volgens partijen een belangrijke rol bij het scherp houden van betrokken partijen. In dat licht is bijvoorbeeld aangegeven dat de uitkomsten van de NEV 2015 door veel partijen als een schok zijn ervaren. Dat heeft geleid tot bijsturing en het creëren van urgentie bij partijen.
- Tot slot wordt aangegeven dat het voor de geloofwaardigheid en het draagvlak goed is dat er onafhankelijke wetenschappelijke partijen met statuur meekijken op de monitoring en het doelbereik.

De NEV wordt door partijen ook kritisch bekeken:

- Aangegeven wordt dat de methode vaak onderwerp is van discussie. Zo is er in de gebouwde omgeving veel discussie geweest over de NEV-aanpak. Partijen zijn daar relatief veel 'zachte maatregelen' overeengekomen en zijn van mening dat deze in de NEV onvoldoende duidelijk worden meegenomen (bijvoorbeeld 'verleiding').[25] Aanvullend geeft een aantal partijen aan dat de nadruk (logischerwijs) sterk zit op kwantitatieve indicatoren waardoor het kwalitatieve verhaal van de opbrengsten en de duiding van de NEV-resultaten naar handelingsconsequenties en borgingsmechanismen ontbreekt.
- Ook zijn partijen kritisch op de toegevoegde waarde van de NEV in een aantal specifieke domeinen. Zo wordt aangegeven dat in het domein 'gebouwde omgeving' niet goed wordt bijgehouden hoeveel woningen er worden verbetert en bij wie de opgave ligt om de ambities te halen. Ook wordt genoemd dat het goed in beeld krijgen van de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten in de NEV een lastige opgave is, zeker als het gaat om het meten van de kwaliteit van de gerealiseerde werkgelegenheid.
- Gesprekspartners zijn kritisch op de toegevoegde waarde van het dashboard. Het dashboard heeft als doel om de voortgang en resultaten per afspraak inzichtelijk te maken door middel van de Afspraken-gestart-meter en Resultaatmeter.[26] Aangegeven wordt dat de toegevoegde waarde van het huidige dashboard beperkt is omdat het niet compleet is (de Effectmeter ontbreekt nog) en beperkt actueel is. De voortgang zou door partijen zelf worden bijgehouden in het dashboard, in de praktijk blijkt dit lastig.

Prioritering in de borging

Volgens gesprekspartners is het gedurende de hele looptijd van het akkoord lastig gebleken de horizontale doelstellingen (doelstellingen die alle domeinen aangaan) op de agenda van de diverse overlegtafels te

[24] De uitvoeringsagenda Energieakkoord (SER) is uitgegeven in 2015 (http://www.energieakkoordser.nl/~/media/files/energieakkoord/nieuwsberichten/2015/20150210-vergadering/20150210-uitvoeringsagenda.ashx) en 2016 (http://www.energieakkoordser.nl/~/media/files/energieakkoord/publiciteit/uitvoeringsagenda-2016.ashx).
[25] In de NEV worden de afspraken en maatregelen in de koopsector als totaalpakket doorgerekend. De 'zachte maatregelen' (bijvoorbeeld verleiding) zitten daarbij in en zijn in de middenwaarde van de prognose verwerkt, aldus ECN.
[26] http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/ en http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/resultaatmeter.html.

krijgen/houden, zonder deelname aan alle overleggen. Zo was het voor de vakbeweging moeilijk om aandacht voor de afspraken m.b.t. werkgelegenheid en arbeidsmarkt hoog te houden bij de overige partners van het Energieakkoord, omdat niet op alle niveaus en domeinen deze afspraken (voldoende) werden meegenomen in de uitvoering van de afspraken.

Daarnaast hebben verschillende partijen zorgen geuit over de zichtbaarheid en aandacht voor afspraken uit het akkoord die meer kwalitatief en/of randvoorwaardelijk van aard zijn of meer gericht zijn op de langere termijn. Voorbeelden hiervan zijn de doelen en afspraken op het gebied van financiering en commercialisering. Deze onderwerpen kunnen volgens de gesprekspartners van groot belang zijn voor het bereiken van de doelen van het Energieakkoord en de realisatie van de Energietransitie.

Volgens gesprekspartners zou in de borging juist aandacht moeten worden besteed aan deze onderwerpen, die niet uit zichzelf veel aandacht krijgen van de betrokken partijen.

4. Omgeving

In dit hoofdstuk behandelen we de omgeving waarin het Energieakkoord opereert. We gaan in op het draagvlak voor het akkoord in de samenleving, de relatie van het Energieakkoord met de politiek en de invloed van contextuele ontwikkelingen. In paragraaf 4.1 beschrijven we de belangrijkste bevindingen en in paragraaf 4.2 de achtergrond van deze bevindingen.

4.1. Bevindingen

Bevinding 1. Het Energieakkoord heeft bij de ondertekenaars in belangrijke mate bijgedragen aan het creëren van draagvlak voor de doelstellingen en afspraken.

- Met het afsluiten van het Energieakkoord hebben 47 organisaties uit het maatschappelijk middenveld, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, zich verbonden aan doelstellingen op het gebied van energiebesparing, hernieuwbare energie en duurzame groei en het uitvoeren van maatregelen verbonden.
- Onder deze partijen is in grote mate draagvlak voor de doelstellingen en maatregelen uit het akkoord. Voor ondertekenaars is de discussie verschoven van de vraag 'of' er een energietransitie moet komen naar de vraag 'hoe' die er moet komen en in welk tempo.

Bevinding 2. Bewustwording en draagvlak binnen de samenleving zijn belangrijke voorwaarden voor het bereiken van de doelen van het Energieakkoord. Het draagvlak voor de energietransitie lijkt relatief groot onder Nederlanders. Het draagvlak voor specifieke maatregelen is er soms wel, maar soms ook niet.

- Het draagvlak voor de energietransitie in meer algemene zin lijkt relatief groot. Uit een publieksonderzoek naar draagvlak voor verduurzaming van energie[27] blijkt dat ongeveer driekwart van de Nederlanders (zeer) positief staat tegenover het stimuleren van duurzame energie en slechts 2% staat er negatief tegenover. Volgens het onderzoek wensen Nederlanders dat het aandeel duurzame energie en het verminderen van energiegebruik de komende jaren flink stijgt.
- Het draagvlak voor specifieke maatregelen verschilt. Die is er soms wel, bijvoorbeeld omdat er iets te halen valt (een lagere energierekening, bedrijven die verdienen aan besparingsmaatregelen, et cetera), maar soms ook niet omdat de consequenties negatief zijn. Er zijn voorbeelden van maatregelen vertraging ondervinden in de uitvoering, omdat er problemen zijn met draagvlak (bijvoorbeeld wind op land en de bijstook van biomassa in kolencentrales). Evenzo zijn er voorbeelden van maatregelen, waarvoor het draagvlak juist groter bleek te zijn dan werd gedacht (bijvoorbeeld de verplichting van energielabel C voor kantoren). Deze voorbeelden laten zien dat het belangrijk is voor akkoordpartijen om hun achterban goed bij de besluitvorming en uitvoering van maatregelen te (blijven) betrekken.

[27] Motivaction (2016), *Energievoorziening 2015-2050: publieksonderzoek naar draagvlak voor verduurzaming van energie*.

Bevinding 3. Het belang van draagvlak zal de komende periode toenemen. In de eerste plaats omdat de ondertekenaars van het Energieakkoord hun achterban moeten mobiliseren om uitvoering te geven aan maatregelen uit het akkoord. Daarnaast omdat de (negatieve) consequenties van bepaalde maatregelen zichtbaar en voelbaar zullen worden, waardoor het risico op weerstand toeneemt.

- Het belang van maatschappelijk draagvlak zal alleen maar toenemen in de resterende looptijd van het Energieakkoord. Het Energieakkoord belandt in een nieuwe fase; de vastgestelde afspraken uit het akkoord en daaruit volgende regelingen, projecten en programma's moeten de resterende jaren gaan leiden tot concrete effecten. Dat wil zeggen: extra windmolens, besparingsmaatregelen bij bedrijven, meer geïsoleerde huizen, et cetera.
- Die beweging – van afspraken naar effecten – vereist dat burgers (in de hoedanigheid van woningeigenaren, werknemers, et cetera) en bedrijven een concreet handelingsperspectief wordt geboden. Het vereist ook dat er voldoende wordt geluisterd naar de belangen en bezwaren van burgers en bedrijven die de consequenties van maatregelen gaan ondervinden, zodat weerstand zoveel mogelijk wordt voorkomen. Voor de ondertekenaars van het Energieakkoord vormt het mobiliseren van de achterban een grote uitdaging voor de komende periode. Op grond van de evaluatie constateren we dat het van belang is om daarbij oog te hebben voor de volgende onderwerpen:
  - Partijen die de afspraken in het Energieakkoord hebben gemaakt zijn niet altijd de partijen die de afgesproken maatregelen uitvoeren. De rol van de achterban van de ondertekenaars (decentrale overheden, bedrijfsleven, consumenten et cetera) wordt steeds belangrijker in de uitvoerende fase van het Energieakkoord. We benadrukken hierbij dat het mobiliseren van de achterban ook zonder Energieakkoord noodzakelijk zou zijn om effecten te bereiken (het is dus geen manco van het akkoord). Wel is het een grote uitdaging waarbij het positief is dat het maatschappelijk middenveld al aan tafel zit.
  - De achterban van de ondertekenaars kan verdeeld zijn. Ook binnen de koepel- en brancheorganisaties is sprake van tegengestelde belangen. Bij mobiliteit gaat het bijvoorbeeld om een combinatie van typen oplossingen (elektrisch, waterstof, hernieuwbaar gas, biobrandstoffen, energiebesparing). Afhankelijk van welke keuzes daarin gemaakt worden kunnen de belangen van de verschillende partijen gebaat of geschaad worden. De verdeeldheid kan verder toenemen naarmate de maatregelen concreter worden en er keuzes over bijvoorbeeld de voorkeurstechnologie worden gemaakt.
  - Draagvlak voor grote hernieuwbare energieprojecten was de afgelopen jaren niet vanzelfsprekend. Concrete maatregelen uit het Energieakkoord zoals bijstook van biomassa in kolencentrales en het plaatsen van windmolens op land hebben op sommige plaatsen voor veel maatschappelijke onrust gezorgd. Veel gesprekspartners wijten dit aan de gekozen aanpak van de verdeling van 6.000 MW door het Rijk en provincies. Het gebrek aan draagvlak onder de lokale bevolking en in de politiek wordt in de NEV 2015 genoemd als een van de belangrijkste barrières om de 6.000 MW doelstelling te behalen.[28]
  - De beweging – van afspraken naar effecten – vereist dat burgers en bedrijven een concreet handelingsperspectief wordt geboden (bijvoorbeeld: wat kan ik doen om mijn huis energiezuiniger te maken / hoe kom ik in aanmerking voor een subsidie voor isolatiemaatregelen?).
  - Het maatschappelijk debat over de omvang, gevolgen en dilemma's van de energietransitie wordt volgens gesprekspartners nog onvoldoende gevoerd. In de samenleving is de bekendheid van en kennis over de opgave daardoor nog beperkt.[29]

[28] ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*.
[29] Motivaction (2016), *Energievoorziening 2015-2050: publieksonderzoek naar draagvlak voor verduurzaming van energie.* Uit het publieksonderzoek blijkt dat veel Nederlanders inschatten dat de transitie naar een duurzaam energiesysteem reeds vergevorderd is. Het aandeel duurzame energie in het totale actuele energieverbruik wordt sterk overschat. Zo denken Nederlanders dat maar ongeveer de helft van het huidige verbruik energie uit fossiele bronnen betreft, terwijl dat circa 90% is. En ze denken dat ruim een derde duurzaam is, terwijl dat 5,6% is volgens de NEV 2015.

Bevinding 4. Er is sprake van een inherent spanningsvolle relatie tussen het Energieakkoord en de politiek. Het Energieakkoord is een belangrijk politiek onderwerp. De aandacht vanuit de politiek heeft echter tot op heden niet geleid tot fundamentele wijzigingen in de uitvoering van het Energieakkoord.

- In 2012 heeft de SER-commissie Energie en Economie het advies 'Naar een Energieakkoord voor duurzame groei' uitgebracht aan de minister van EZ en de staatssecretaris van IenM.[30] Naar aanleiding van dit advies hebben de 'woordvoerders Energie' van vrijwel alle politieke partijen de wens uitgesproken voor een Energieakkoord.
- De SER heeft het initiatief genomen om het akkoord uit te werken met vertegenwoordigers van burgerinitiatieven, natuur- en milieuorganisaties, bedrijven, overheden, et cetera. Spanning met de politiek is inherent aan de keuze voor een dergelijke netwerkaanpak. Immers, de overheid is niet de enige partij die de doelen en de invulling van het beleid bepaalt. Dit kan conflicteren met het traditionele model van de representatieve democratie. De overheid zit immers niet meer in de rol van opdrachtgever, maar is één van de samenwerkingspartners.
- Het politieke primaat voor wetgeving en het ter verantwoording roepen van de minister ligt bij de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft moeten instemmen met de uitvoering van het Energieakkoord.[31] Wanneer de Tweede Kamer zich niet kan vinden in de uitvoering van bepaalde maatregelen of de voortgang van het Energieakkoord, heeft het de mogelijkheid om bij te sturen door de minister ter verantwoording te roepen of het mandaat aan de minister voor het uitvoeren van het akkoord in te trekken.
- De energietransitie is een belangrijk politiek onderwerp. Er zijn verschillende Kamermoties aangenomen die raken aan de afspraken in het Energieakkoord, zoals: een motie die oproept tot de opschorting van subsidies voor de bij- en meestook van duurzame biomassa in kolencentrales, een motie over het uitfaseren van kolencentrales, een motie voor het doorrekenen van arbeidsmarkteffecten bij politieke besluiten inzake energietransitie en een motie inzake het louter verkopen van (nieuwe) emissieloze auto's in 2025. Geconstateerd kan worden dat de discussies in de Tweede Kamer vooralsnog echter niet hebben geleid tot fundamentele wijzigingen in de afspraken van het Energieakkoord.[32] Daarnaast kan worden geconstateerd dat een meerderheid van de Eerste en Tweede Kamer op belangrijke momenten het akkoord heeft ondersteund. Zo heeft het debat over de wet STROOM in de Eerste Kamer eind 2015 de 'Wet tijdige realisatie Energieakkoord doelen' noodzakelijk gemaakt om de wind op zee tender in 2016 succesvol te doen verlopen. De Eerste Kamer heeft ingestemd met deze spoedwet. Ook heeft de politiek aanpassingen van maatregelen uit het akkoord zoals het versterken van de postcoderoosregeling (Regeling Verlaagd Tarief) mogelijk gemaakt.
- We hebben geen indicaties dat de politieke aandacht negatieve consequenties heeft gehad voor de afspraken en doelen van het Energieakkoord (het heeft in een aantal gevallen zelfs een stimulerende werking gehad). Wel valt hierbij een kanttekening te plaatsen. Hoewel de afspraken in het Energieakkoord bestendig zijn gebleken gedurende de huidige coalitieperiode wijzen veel gesprekspartners op de Tweede Kamer verkiezingen van maart 2017. De bijdrage van het akkoord aan consistent energiebeleid over de coalitieperiode heen zal zich dan moeten bewijzen.
- De aandacht vanuit de politiek voor het akkoord maakt het van belang om de relatie tussen het akkoord en de politiek goed te onderhouden. Met het oog op het behoud van het Energieakkoord moet de druk vanuit de politiek niet te hoog oplopen. De afspraken in het Energieakkoord zijn op grond van onderhandelingen tot stand gekomen. Wanneer één afspraak wordt aangepast kan dit gevolgen hebben

[30] SER (2012). *Naar een Energieakkoord voor duurzame groei.*
[31] Zie het verslag van het wetgevingsoverleg tussen de minister van EZ en de vaste Kamercommissie voor economische zaken over Energie. Bron: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014.
[32] Dit kan de komende maanden veranderen. Mede afhankelijk van de reacties van het kabinet op aangenomen moties (zoals de reactie op de aangenomen motie over de geleidelijke sluiting van alle kolencentrales in Nederland).

voor de instandhouding van de andere afspraken. Als het akkoord sneuvelt gaat dit mogelijk ten kosten van de bereidheid bij partijen om in de toekomst opnieuw tot afspraken te komen. Het is daarom van belang om de politiek goed betrokken te houden bij het akkoord. Hiertoe onderhouden de voorzitter van de SER en de voorzitter van de Borgingscommissie contact met de politiek. Het contact is met name van belang wanneer de druk rondom de afspraken hoog is.

Bevinding 5. Het Energieakkoord wordt niet in een vacuüm uitgevoerd. Er zijn verschillende contextuele ontwikkelingen die raken aan de uitvoering van het akkoord en het bereiken van de doelstellingen. Dergelijke ontwikkelingen hebben tot nu toe niet geleid tot aanpassingen in het akkoord.

- De volgende contextuele ontwikkelingen worden vaak genoemd:
  - *EU kaderregeling klimaat- en energiebeleid 2030*. Het klimaat- en energiebeleid 2030 is een initiatief van de Europese Commissie en is gepresenteerd op 22 januari 2014. Het bevat de hoofdlijnen voor het Europese energie- en klimaatbeleid na 2020 tot 2030. Het hoofddoel is om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 terug te dringen met tenminste 40 procent ten opzichte van het niveau van 1990. De precieze betekenis hiervan voor Nederland moet nog worden vastgesteld.
  - *Klimaatakkoord Parijs.* Het akkoord van Parijs heeft als doelstelling om de mondiale temperatuurstijging tot ruim beneden de 2°C te beperken, waarbij gestreefd wordt naar een stijging van maximaal 1,5°C. Op dit moment is het Europese doel in 2050 80 - 95% reductie in uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 te realiseren.[33]
  - *Rechtszaak Urgenda.* Urgenda en negenhonderd mede-eisers wonnen op 24 juni 2015 de Klimaatzaak om stringenter klimaatbeleid af te dwingen bij de Nederlandse Staat. De overheid moet meer en effectievere klimaatacties ondernemen om het aanzienlijke Nederlandse aandeel in de mondiale uitstoot te verminderen. In 2020 moet de CO2-uitstoot met 25 procent zijn gereduceerd ten opzichte van 1990. Het kabinet heeft aangegeven tegen deze uitspraak in beroep te gaan maar wel naar 25 procent reductie te zullen streven.
  - *Mondiale economische ontwikkelingen zoals de prijzen van grondstoffen.* De prijsontwikkeling van grondstoffen als gas, kolen en staal heeft invloed op de verduurzaming van de energievoorziening. Ook is de energierekening van consumenten gedaald.[34]
- Dergelijke ontwikkelingen hebben tot nu toe niet geleid tot aanpassingen in het akkoord. De afspraken in Europees verband of het Klimaatakkoord hebben bijvoorbeeld vooralsnog niet geleid tot een aanscherping van de doelen of een intensivering aan de hand van aanvullende maatregelen. Een aantal gesprekspartners is hier kritisch op. Anderen zijn van mening dat de huidige doelstellingen vastgehouden dienen te worden:
  - Verschillende gesprekspartners geven aan dat de doelen uit het Energieakkoord achterhaald zijn nu op internationaal niveau voor de volgende transitiefasen afspraken zijn gemaakt over reductiedoelstellingen voor broeikasgasemissies, energiebesparing en opwekking van hernieuwbare energie die bij backcasting verder gaan dan de afspraken uit het Energieakkoord.
  - Anderzijds geven partijen aan dat het voor de continuïteit en investeringszekerheid van belang is dat het Energieakkoord gedurende de looptijd vasthoudt aan de gemaakte afspraken. Tevens wordt aangegeven dat het wijzigen van doelstellingen en afspraken risico's met zich meebrengt voor het behoud van het gehele akkoord.
  - Tot slot wordt aangegeven dat de integrale uitvoering van het Energieakkoord een bijdrage levert aan het halen van aangescherpte doelen, maar aanvullende maatregelen nodig zullen zijn om de aangescherpte doelen te bereiken.

[33] Zie: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.
[34] Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/32/energierekening-bijna-100-euro-lager.

4.2. Achtergrond

4.2.1. Feiten

In het Energieakkoord voor duurzame groei wordt het belang van maatschappelijk draagvlak onderkend:

- 'Partijen leggen in dit Energieakkoord voor duurzame groei de basis voor een **breed gedragen**, robuust en toekomstbestendig energie- en klimaatbeleid.'[35]
- 'Het akkoord biedt een langetermijnperspectief met afspraken voor de korte en middellange termijn, **creëert vertrouwen** en reduceert daarmee investeringsonzekerheid bij burgers en bedrijven.'[36]
- 'Een **breed maatschappelijk draagvlak** maakt het mogelijk de baten en lasten van de noodzakelijke transformatieprocessen gezamenlijk te dragen en eerlijk te delen.''[37]

Ook bij specifieke afspraken en maatregelen in het akkoord komt het belang van maatschappelijk draagvlak naar voren.

- 'Rijk en provincies hebben een akkoord gesloten over het realiseren van 6000 MW (54 PJ) operationeel windvermogen in 2020. Dat akkoord, waarin prestatieafspraken zijn verbonden aan provinciale ruimtelijke regie, is ambitieus en wordt gerespecteerd. Realisatie van deze ambitie vereist dat overheden, bedrijven, agrariërs, werknemers en natuur- en milieuorganisaties **actief bijdragen aan versterking van het maatschappelijk draagvlak**. Het geforceerd doorzetten van projecten werkt contraproductief. **Voor het reserveren van meer ruimte voor wind op land is op lokaal en provinciaal niveau maatschappelijk en politiek draagvlak hard nodig**.'
- 'Bij windprojecten (meer dan 15 megawatt) wordt voorafgaand aan een project gezamenlijk met betrokken overheden een participatieplan opgesteld. Dit wordt verankerd in de Omgevingswet. **Ontwikkelaars van windenergieprojecten committeren zich om bij windprojecten draagvlak te organiseren door het actief betrekken van de omgeving.** Tevens verankert het Rijk in de Omgevingswet dat de vergunningverlenende instantie lokale eisen kan stellen aan het organiseren van draagvlak, waar door alle projectontwikkelaars voor gezorgd dient te worden.'

4.2.2. Percepties

Draagvlak bij ondertekenaars

Er bestaat brede consensus onder gesprekspartners dat door het Energieakkoord het draagvlak voor de energietransitie bij het maatschappelijk middenveld is toegenomen. Verschillende gesprekspartners noemen draagvlak bij de ondertekenaars als belangrijk resultaat van het Energieakkoord. Door het Energieakkoord is er volgens hen een platform gecreëerd waarop vraagstukken met betrekking tot verduurzaming in samenhang besproken worden. Het resultaat daarvan is dat bij de betrokken maatschappelijke organisaties niet langer de vraag speelt 'of' verduurzaming van de energievoorziening een belangrijk thema is, maar 'hoe' dit gerealiseerd moet worden. Dat betekent niet dat er geen kritiek op het akkoord. In gesprekken is aangegeven dat ondertekenaars in een aantal gevallen kanttekeningen hebben geplaatst bij afspraken in het akkoord, bijvoorbeeld door via de media en/of via de politiek kritiek te uiten op de afspraken. Zo zijn er tussen partijen verschillende opvattingen over wat 'verduurzaming' precies betekent (bijvoorbeeld de discussie over het bijstoken van biomassa in kolencentrales).

[35] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei,* p. 11.
[36] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei,* p. 11.
[37] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei,* p. 33.

Daarnaast is opgemerkt dat de ondertekenaars van het akkoord vaak een brede achterban vertegenwoordigen met uiteenlopende meningen en belangen. Gesprekspartners geven aan dat binnen de koepel- en brancheorganisaties vaak sprake is van tegengestelde belangen, met name wanneer maatregelen concreet worden. Bijvoorbeeld bij mobiliteit gaat het om een combinatie van type oplossingen: elektrisch, waterstof, hernieuwbaar gas, biobrandstoffen, energiebesparing, et cetera. Afhankelijk van welke keuzes daarin worden gemaakt, zullen branches meer of minder profiteren.

Maatschappelijk draagvlak is een aandachtspunt

Het merendeel van de gesprekspartners wijst erop dat maatschappelijk draagvlak van groot belang is voor het bereiken van de doelen van het Energieakkoord. Hiermee wordt gedoeld op draagvlak onder de achterban van de akkoordpartijen (bijvoorbeeld werknemers, bedrijven en decentrale overheden) en draagvlak in de bredere samenleving. Zonder draagvlak zullen voorgenomen maatregelen volgens een merendeel van de gesprekspartners vroeg of laat vastlopen of worden vertraagd. Daarbij wordt aangegeven dat maatschappelijk draagvlak steeds belangrijker wordt in de uitvoerende fase van het Energieakkoord. Volgens gesprekspartners wordt de impact van maatregelen pas de komende jaren echt zichtbaar en voelbaar voor burgers en bedrijven.

Veel gesprekspartners wijzen er op dat het draagvlak op lokaal niveau (onder burgers, werknemers, bedrijven en overheden) een belangrijk aandachtspunt is. Daar is bij een aantal maatregelen volgens hen te weinig aandacht aan besteed. De maatregel ‘wind op land’ is hierbij meer dan eens als voorbeeld genoemd. In gesprekken zijn hiervoor verschillende verklaringen genoemd. Zo zou volgens een aantal gesprekspartners in de aanpak te veel de nadruk liggen op de maatregelen en de doelen, en zou er te weinig aandacht zijn voor het creëren van een beweging en het op gang brengen van een maatschappelijk debat. Door bij de uitvoering van maatregelen uit het Energieakkoord onvoldoende rekening te houden met de belangen en percepties van burgers en bedrijven, kan het draagvlak voor de energietransitie (verder) afbrokkelen. Hierdoor kan het lastiger zijn om in de nabije toekomst vervolgmaatregelen te treffen, waardoor de lange termijn ambitie in gevaar komt. Een aantal gesprekspartners waarschuwt ervoor dat de winst die op korte termijn wordt geboekt (bijvoorbeeld bij de realisatie van wind op land via de Rijkscoördinatieregeling), op de langere termijn de energietransitie kan vertragen.

Hoewel maatschappelijk draagvlak veelal als aandachtspunt wordt genoemd, zijn er ook verschillende gesprekspartners die wijzen op ontwikkelingen die laten zien dat er wel degelijk maatschappelijk draagvlak is voor de energietransitie. Zo zijn er verschillende gemeenten met ambities die verder reiken dan de te behalen doelstellingen die zijn vastgelegd in het Energieakkoord. De gemeente De Bilt heeft bijvoorbeeld samen met een energiecorporatie het Bilts Energieakkoord ondertekend met als ambitie om in 2030 energieneutraal te zijn.[38] Ook zijn er verschillende regionale Energieakkoorden tot stand gekomen (bijvoorbeeld het Gelders Energieakkoord en het Brabants Energieakkoord) die verbinding hebben gezocht met het Nationale Energieakkoord. Tot slot wordt genoemd dat steeds meer burgers zelf maatregelen nemen zoals het installeren van zonnepanelen. Eind 2015 hadden ruim 400 duizend woonhuizen zonnepanelen op het dak (dat is 6 procent van de Nederlandse huishoudens en vier keer zoveel als in 2009).[39]

Enkele gesprekspartners pleiten ervoor om het maatschappelijke debat over de energietransitie breder te voeren, en daarin naast (technologische) oplossingsrichtingen ook aandacht te besteden aan aanpalende maatschappelijke vraagstukken (een ‘sociale agenda’), zoals de groeiende ongelijkheid in de samenleving. Volgens hen dient voorkomen te worden dat delen van de bevolking zich buitengesloten voelen, omdat ze wel de gevolgen van de energietransitie ervaren, maar er niet van profiteren.

[38] Zie: https://debilt.nl/nieuws/detail/ondertekening-bilts-energie-akkoord/.
[39] Zie: http://www.volkskrant.nl/economie/lage-prijs-leidt-tot-groei-aantal-zonnepanelen~a4312474/.

Relatie met de politiek

Veel gesprekspartners geven aan dat het Energieakkoord een spanningsvolle relatie kent met de politiek. Aangegeven wordt dat deze spanning inherent is aan de keuze voor een (polder)akkoord. De opzet van een akkoord kan conflicteren met het traditionele model van de representatieve democratie. De overheid zit immers niet meer in de rol van opdrachtgever, maar is één van de samenwerkingspartners.

De opzet van het akkoord biedt volgens gesprekspartners kansen. Aangegeven wordt dat door het maatschappelijk akkoord concrete maatregelen zijn afgesproken die de hoeveelheid hernieuwbare energie verviervoudigen en het tempo van de energiebesparing verhogen. Het is eerder niet gelukt om politiek een dergelijk pakket aan maatregelen vast te stellen. Daarbij is aangegeven dat de opzet van een akkoord past bij een bredere politieke beweging waarin de overheid samen met partijen doelen realiseert in plaats van dit aan partijen op te leggen.

Met betrekking tot de politieke legitimiteit van het Energieakkoord wordt aangegeven dat de politiek aan de overheid een mandaat heeft afgegeven voor actieve inzet bij de uitvoering van het Energieakkoord. Het politieke primaat – wetgeving en toezicht op de ministers – ligt daarmee volgens gesprekspartners bij de Tweede Kamer. Wanneer de Tweede Kamer zich niet kan vinden in de uitvoering van maatregelen of de voortgang van het Energieakkoord kan bijgestuurd worden (de minister kan ter verantwoording worden geroepen en/of het mandaat voor de inzet van de overheid in het akkoord kan worden bijgesteld of zelfs worden ingetrokken).

Aandacht vanuit de politiek

Het Energieakkoord is een belangrijk politiek onderwerp. Dit blijkt onder ander uit verschillende Kamermoties die zijn aangenomen die raken aan de afspraken in het Energieakkoord: een motie die oproept tot opschorting van subsidies voor de bij- en meestook van duurzame biomassa in kolencentrales, een motie die verplicht tot het doorrekenen van arbeidsmarkteffecten, een motie over het uitfaseren van kolencentrales en een motie inzake het zake het louter verkopen van (nieuwe) emissieloze auto's in 2025. Daarnaast zijn er diverse afspraken gemaakt in de politiek die de uitvoering van het akkoord een impuls geven. Bijvoorbeeld de ‘Wet tijdige realisatie Energieakkoord’ en het versterken van de postcoderoosregeling (Regeling Verlaagd Tarief).

Een aantal gesprekspartners merkt op dat de ruimte van de Kamer om bij te sturen in de praktijk beperkt is, omdat de afspraken in het Energieakkoord op grond van onderhandelingen tot stand zijn gekomen. Wanneer één afspraak wordt aangepast kan dit gevolgen hebben voor de instandhouding van de andere afspraken. Als het akkoord sneuvelt gaat dit mogelijk ten kosten van de bereidheid bij partijen om in de toekomst opnieuw tot afspraken te komen.

Geconstateerd kan worden dat de discussies in de Eerste- en Tweede Kamer vooralsnog niet hebben geleid tot fundamentele wijzigingen in de afspraken van het Energieakkoord.

Omgang met de politiek

Meerdere gesprekspartners wijzen erop dat de aandacht vanuit de politiek het van belang maakt om de spanningsvolle relatie vanuit het Energieakkoord te managen. Het is van belang om politieke partijen betrokken te houden bij het akkoord. We constateren dat de voorzitter van de SER en de voorzitter van de Borgingscommissie hiertoe contact onderhouden met de politiek, zowel met de Eerste Kamer als de Tweede Kamer, zowel op verzoek als op eigen initiatief.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het voor het Energieakkoord van groot belang is om (ook) de komende periode de relatie met de politiek goed te onderhouden:

- Gesprekspartners wijzen op de Tweede Kamer verkiezingen van maart 2017. De waarde van het Energieakkoord als basis voor consistent energiebeleid over de coalitieperiode heen zal zich dan moeten bewijzen.
- De Raad van State wijst op een legitimiteitsprobleem bij het afsluiten van akkoorden. Volgens de Raad van State hebben akkoorden gevolgen voor de legitimering van het overheidsbeleid, omdat de onderhandelingen over beleidsakkoorden zich (per definitie) onttrekken aan de openbaarheid. Ook kunnen partijen die betrokken worden bij een akkoord in theorie eisen stellen op andere terreinen zonder dat dat direct duidelijk is.
- Buiten de kanalen van het Energieakkoord om worden er door betrokken partijen ook nog zaken via de politiek gespeeld. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarin de overheid (als partner in het akkoord) door de lobby van andere Energieakkoord-partners via de politiek ter verantwoording wordt geroepen. Volgens de gesprekspartners is het onontkoombaar dat partijen gebruik maken van kanalen buiten het Energieakkoord om en dat dit soort op gespannen voet kunnen staan met de afspraken in het akkoord.

Veel genoemde contextuele ontwikkelingen

Gesprekspartners geven aan dat er sinds de start van het Energieakkoord verschillende belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De volgende zijn veelvuldig genoemd:

- *EU kaderregeling klimaat- en energiebeleid 2030*. Het klimaat- en energiebeleid 2030 is een initiatief van de Europese Commissie en is gepresenteerd op 22 januari 2014. Het bevat de hoofdlijnen voor het Europese energie- en klimaatbeleid na 2020 tot 2030. Het hoofddoel is om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 terug te dringen met tenminste 40 procent ten opzichte van het niveau van 1990. De Europese Raad is hiermee akkoord gegaan. Ter ondersteuning wil de Commissie er ook naar streven om in 2030 tenminste 27 procent van haar bruto finale energievraag te dekken met energie uit hernieuwbare bronnen. Voor 2020 is dit streven vastgelegd in het doelgetal 20 procent (en voor Nederland op 14 procent). Daarnaast heeft de Commissie doelen gesteld voor de besparing op het energieverbruik van de Unie. Voor 2020 is dit percentage 20 procent; voor 2030 wil de Commissie streven naar tenminste 30 procent. De precieze betekenis hiervan voor Nederland moet nog worden vastgesteld.
- *Klimaatakkoord Parijs.* Het akkoord van Parijs heeft als doelstelling om de mondiale temperatuurstijging tot ruim beneden de 2°C te beperken, waarbij gestreefd wordt naar een stijging van maximaal 1,5°C. Op dit moment is het Europese doel in 2050 80 - 95% reductie in uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 te realiseren.[40]
- *Rechtszaak Urgenda.* Urgenda en negenhonderd mede-eisers wonnen op 24 juni 2015 de Klimaatzaak om stringenter klimaatbeleid af te dwingen bij de Nederlandse Staat. De overheid moet meer en effectievere klimaatacties ondernemen om het aanzienlijke Nederlandse aandeel in de mondiale uitstoot te verminderen. In 2020 moet de CO2-uitstoot met 25 procent zijn gereduceerd ten opzichte van 1990. Het kabinet heeft aangegeven tegen deze uitspraak in beroep te gaan maar wel naar 25 procent reductie te zullen streven.
- *Mondiale economische ontwikkelingen zoals de prijzen van grondstoffen.* De prijsontwikkeling van grondstoffen als gas, kolen en staal heeft invloed op de verduurzaming van de energievoorziening. Ook is de energierekening van consumenten gedaald.[41]

[40] Zie: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.
[41] Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/32/energierekening-bijna-100-euro-lager.

Invloed van contextuele ontwikkelingen op het Energieakkoord

Verschillende gesprekspartners zien de klimaatdoelstellingen die sinds de start van het Energieakkoord in internationaal verband zijn afgesproken als een belangrijke ontwikkeling die invloed heeft op de doelstellingen en afspraken in het akkoord op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie.

Sommige gesprekspartners zijn van mening dat de doelstellingen en afspraken van het Energieakkoord door deze ontwikkelingen in zekere zin achterhaald zijn. De internationale klimaatdoelstellingen zijn volgens hen dermate ambitieus dat er in de periode tot 2020 meer zal moeten gebeuren dan in het Energieakkoord is afgesproken.

Een aantal personen geeft aan dat het Energieakkoord energiedoelstellingen heeft en geen CO_2-reductiedoelstelling. Opgemerkt wordt dat de energiedoelstellingen wel een bijdrage leveren aan CO_2-reductie, maar dat de koppeling nu ontbreekt. Veel partijen zien CO_2-reductie als het uiteindelijke doel en wijzen erop dat energiedoelstellingen een nadere uitwerking (op kortere termijn) kunnen vormen van de CO_2-reductiedoelstelling.

Gesprekspartners verschillen van mening of in het Energieakkoord voldoende wordt ingespeeld op externe ontwikkelingen. Uit de percepties blijkt dat er een spanningsveld is tussen de vraag om continuïteit van beleid enerzijds en de vraag om flexibiliteit van het akkoord (inspelen op externe ontwikkelingen) anderzijds. Een aantal gesprekspartners is van mening dat het akkoord robuust is. Anderen geven aan dat het akkoord immuun lijkt voor de buitenwereld en in onvoldoende mate met externe ontwikkelingen rekening houdt.

5. Doelen en resultaten

In dit hoofdstuk behandelen we het (tussentijdse) doelbereik van de afspraken in het Energieakkoord. We beschrijven de ambities, doelen en resultaten. Tevens presenteren we de belangrijkste opvattingen van deelnemende partijen en andere betrokkenen bij het Energieakkoord ten aanzien van het doelbereik. In paragraaf 5.1 beschrijven we de belangrijkste bevindingen en in paragraaf 5.2 de achtergrond bij deze bevindingen.

5.1. Bevindingen

Bevinding 1: Uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat met het voorgenomen beleid drie van de vijf hoofddoelen van het Energieakkoord waarschijnlijk worden gehaald: het besparingstempo, het aandeel hernieuwbare energie in 2023 en de toename in werkgelegenheid. Twee hoofddoelen liggen met het doorgerekende beleid nog buiten bereik: het besparingsdoel voor 2020 en het aandeel hernieuwbare energie in 2020. Partijen hebben afspraken gemaakt om ook deze twee doelen te kunnen halen.

- Met het Energieakkoord worden vijf hoofddoelen nagestreefd ten aanzien van energiebesparing, hernieuwbare energieopwekking en werkgelegenheid.
- In de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015 is geconstateerd dat met het destijds voorgenomen beleid drie van de vijf hoofddoelen konden worden gehaald: besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar, 16 procent hernieuwbare energieopwekking in 2023 en 15.000 extra banen. Twee andere hoofddoelen lagen nog buiten bereik: 100 PJ besparing in finale energieverbruik in 2020 en 14 procent hernieuwbare energieopwekking in 2020.
- Naar aanleiding van de resultaten van de NEV 2015 hebben de akkoordpartners afspraken gemaakt over een intensiveringspakket. Uit de doorrekening van die afspraken door het NEV-onderzoeksconsortium blijkt dat met de intensiveringsmaatregelen het besparingsdoel voor 2020 gehaald zou kunnen worden en dat het doel op het gebied van hernieuwbare energie in 2020 nog buiten bereik bleef.
- Twee besparingsmaatregelen uit het intensiveringspakket zijn niet meegenomen in de doorrekening van de NEV 2016, omdat ze nog niet voldoende concreet waren om een kwantitatieve effectinschatting van te kunnen maken. Uit de NEV 2016 blijkt dat de beoogde besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar waarschijnlijk wordt gehaald, maar de besparing van 100 PJ in 2020 waarschijnlijk nog niet. De akkoordpartijen verwachten dat met de nog niet doorgerekende besparingsmaatregelen een aanzienlijke besparing kan worden gerealiseerd en het besparingsdoel voor 2020 binnen bereik komt te liggen.
- De NEV 2016 laat zien dat het doel van 16 procent hernieuwbare energieopwekking in 2023 waarschijnlijk wordt gehaald, maar de beoogde 14 procent in 2020 waarschijnlijk nog niet. Bij de doorrekening van het intensiveringspakket hebben de akkoordpartners afgesproken, dat voor de periode 2017 - 2020 extra subsidie beschikbaar komt als uit de NEV 2016 blijkt dat het doel op het gebied van hernieuwbare energie in 2020 nog buiten bereik ligt. De akkoordpartners hebben het vertrouwen uitgesproken dat hiermee ook dit doel binnen bereik komt te liggen.

Bevinding 2: Het tempo van het Energieakkoord is langzamer dan beoogd en verloopt volgens een voorspelbaar patroon. Het is zeer aannemelijk dat ook in toekomst bijgestuurd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te bereiken.

- De uitvoering van het Energieakkoord verloopt langzamer dan beoogd. Uit de NEV 2016 volgt dat het tussendoel van 35 PJ besparing in finale energieverbruik in 2016 niet wordt bereikt.
- In de afgelopen periode heeft mede om die reden bijsturing plaatsgevonden. De akkoordpartners hebben afspraken gemaakt over een intensiveringspakket om de uitvoering van maatregelen te versnellen en de effectiviteit te vergroten.
- Dat gaandeweg moet worden bijgestuurd, is geen verrassing. In het Energieakkoord is sprake van een optimistische doorvertaling van doelen naar afspraken. Het besparingsdoel voor 2020 kan alleen worden bereikt met de oorspronkelijke afspraken uit het akkoord als de effecten ervan dicht bij de bovenkant van de onzekerheidsbandbreedte uitkomen. Bovendien is bij een aanzienlijk deel van de afspraken – uitgedrukt in PJ bijna de helft – in het Energieakkoord alleen nog een schatting afgegeven van het besparingseffect. Die afspraken waren bij het sluiten van het akkoord nog onvoldoende concreet uitgewerkt om door te kunnen rekenen. Daarnaast wees de doorrekening in 2013 al uit dat een in het Energieakkoord voorzien reservebudget zou moeten worden ingezet om de hoofddoelen op het gebied van hernieuwbare energie te kunnen bereiken.
- Gelet op de vele onzekerheden in de besluitvorming en uitvoering is het zeer aannemelijk dat ook in de resterende looptijd van het Energieakkoord op enig moment bijgestuurd zal moeten worden op één of meer van de hoofddoelen. Bij het bepalen van het effect van maatregelen wordt er rekening mee gehouden dat de toekomst onzeker is, omdat het doelbereik afhankelijk is van een veelheid aan (soms niet of lastig beïnvloedbare) factoren. Economische, demografische en technologische ontwikkelingen kunnen anders lopen dan verwacht. Voor maatregelen waarbij sprake is van gedragsbeïnvloeding geldt daarnaast dat het effect ervan soms lastig te voorspellen is. Deze onzekerheid is in de projecties vertaald naar – soms forse – bandbreedtes. Naast onzekerheid in de uitvoering is ook sprake van onzekerheid in de besluitvorming. Voorgenomen beleid moet eerst nog formeel worden vastgesteld alvorens het kan worden uitgevoerd. De effectramingen van alleen het vastgestelde beleid vallen lager uit.

Bevinding 3: De voortgang op het gebied van energiebesparing verschilt per domein. De domeinen industrie en gebouwde omgeving blijven achter in vergelijking met land- en tuinbouw en mobiliteit en transport.

- Uit een vergelijking van de uitkomsten van de NEV 2015 en de energiebesparingsdoelen uit het Energieakkoord volgt dat bij de domeinen gebouwde omgeving, industrie en mobiliteit en transport het gewenste resultaat in 2015 nog buiten bereik lag en dat alleen de land- en tuinbouwsector in de buurt kwam.
- Naar aanleiding van de NEV 2015 zijn aanvullende intensiveringsafspraken gemaakt voor de domeinen gebouwde omgeving, industrie en mobiliteit en transport.
- Het NEV-onderzoeksconsortium heeft aangegeven dat in de NEV 2016 het besparingseffect in het domein mobiliteit en transport – net als land- en tuinbouw – in de buurt ligt van het gewenste resultaat. Dat geldt nog niet voor de domeinen gebouwde omgeving en industrie. Hierbij past de kanttekening dat twee maatregelen uit het intensiveringspakket die betrekking hadden op deze twee domeinen nog niet in de doorrekening zijn opgenomen.
- Het voorgenoemde beeld wordt bevestigd in gesprekken. Gesprekspartners zijn relatief kritisch over de voortgang in de domeinen industrie – met name bij de energie-intensieve bedrijven – en gebouwde omgeving.

Bevinding 4: Er bestaan verschillen in voortgang op doelen en tussen domeinen en individuele maatregelen. Deze verschillen kunnen deels worden verklaard door de specifieke aard van de vraagstukken en deels door de gekozen aanpak. Er is niet één recept voor succes.

- In het Energieakkoord zitten onder andere maatregelen die concreet zijn uitgewerkt, centraal worden aangestuurd (in samenwerking met een beperkt aantal partijen) en een verplichtend karakter hebben. Voorbeelden hiervan zijn wind op zee en sluiting van de kolencentrales. Bij dit type maatregelen is over het algemeen in relatief korte tijd concrete en zichtbare voortgang geboekt.
- Er zitten ook maatregelen in het akkoord waarbij de invulling ervan meer open is gelaten. Bij een aantal daarvan is dat een bewuste strategie geweest om in een lastig dossier toch stappen vooruit te kunnen zetten. De invoering van de Energie Prestatie Keuring (EPK) is een voorbeeld waarbij dit is gelukt. Bij andere maatregelen is niet de beoogde voortgang geboekt. Bijvoorbeeld de maatregel om jaarlijks 300.000 bestaande woningen twee labelstappen te laten maken. Weliswaar een concreet doel, maar met een minder duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en aanpak. In kwalitatieve zin is wel vooruitgang geboekt (qua aanpak, instrumenten en samenwerking), maar het doel is niet bereikt.
- Het is belangrijk hierbij te benadrukken dat deze bevinding niet impliceert dat alle maatregelen van het eerste type zouden moeten zijn (i.e. concreet uitgewerkt, centraal aangestuurd en verplichtend). Voor sommige vraagstukken is dat simpelweg niet haalbaar, omdat de ideeën of belangen van betrokken partijen nog te ver uit elkaar liggen, zoals bij de EPK het geval was. Voor andere vraagstukken is het niet wenselijk, omdat de aard van het vraagstuk zich er niet voor leent. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij exploratieve vraagstukken, waarbij nu nog niet duidelijk is wat de ideale oplossing of combinatie van oplossingen zal zijn. *Lock-in* op technologie die in een later stadium suboptimaal of zelfs contra-effectief is, moet worden voorkomen.

Bevinding 5: De beoogde bijdrage van het Energieakkoord aan de versterking van de economie is maar ten dele meetbaar gemaakt. Het is derhalve niet bekend of en in welke mate dit doel is bereikt.

- Naast de vijf hoofddoelen beoogt het Energieakkoord bij te dragen aan de versterking van de Nederlandse economie. Dit doel is slechts ten dele uitgewerkt met het doel op het gebied van werkgelegenheid en de doelstellingen voor het marktaandeel van Nederland op de internationale CleanTech-markten.
- Het doel ten aanzien van werkgelegenheid ligt binnen bereik. Hierbij past echter de kanttekening dat het om een kwantitatieve macro-economische raming gaat. Op dit moment wordt nog aanvullend onderzoek gedaan om het daadwerkelijk aantal gerealiseerde banen en de kwaliteit van deze banen te kunnen meten.
- Over de voortgang op de doelstellingen met betrekking tot CleanTech waren ten tijde van deze evaluatie nog geen gegevens beschikbaar. Ook hiernaar loopt aanvullend onderzoek.

Bevinding 6: Het Energieakkoord heeft bijgedragen aan samenhang, aandacht voor het onderwerp en continuïteit van beleid.

- Vóór het Energieakkoord werd dat beleid gekenmerkt door versnippering en een gebrek aan urgentie en continuïteit.
- Het Energieakkoord heeft niet altijd geleid tot hogere ambities, maar wel tot deels nieuw beleid en een verdere invulling van bestaand beleid.
- Daarnaast is de inhoudelijk samenhang van het beleid vergroot en is er meer aandacht gekomen voor het onderwerp bij akkoordpartners.
- Ook de continuïteit van het beleid is toegenomen. Of het Energieakkoord ook over een langere periode – over kabinetsperiodes heen – bijdraagt aan continuïteit van het beleid moet nog blijken.

5.2. Achtergrond

N.B. Voor de kwantitatieve voortgang op de hoofddoelen van het Energieakkoord baseren we ons op de uitkomsten van Nationale Energieverkenning (NEV) die vanaf 2014 jaarlijks verschijnt. De definitieve uitkomsten van de NEV 2016 waren bij het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar. In afstemming met het ministerie van Economische Zaken en de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om het geprognosticeerde doelbereik te beschrijven op basis van beschikbare gegevens, en het beeld dat hieruit volgt voor te leggen aan het onderzoeksconsortium dat de NEV 2016 opstelt.

5.2.1. Feiten

Ambities en hoofddoelen

Het Energieakkoord is opgesteld vanuit een lange termijn ambitie: *'Dit Energieakkoord voor duurzame groei wil een krachtige impuls geven aan de economie en het mogelijk maken om grote stappen te zetten richting een energievoorziening die in 2050 volledig klimaatneutraal is.'*[42]

Deze ambitie is vertaald naar concrete doelen voor een periode van tien jaar (tot 2023): *'Partijen zetten zich in dit verband in om de volgende doelen te realiseren:*

- *Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar.*
- *100 PJ aan besparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020.*
- *Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (nu 4 procent) naar 14 procent in 2020.*
- *Een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023.*
- *Ten minste 15.000 banen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren te creëren.'* [43]

Aan de besparingsdoelstelling van 100 PJ in het finale gebruik in 2020 zijn twee tussendoelen gekoppeld: *'Deze doelstelling wordt gekoppeld aan twee ijkmomenten: eind 2016 zal ten minste 35% zijn bereikt en eind 2018 zal ten minste 65% zijn bereikt. Indien blijkt dat we niet op koers liggen om de afgesproken doelen te halen, zullen aanvullende maatregelen worden genomen.'* [44]

Daarnaast staat in het Energieakkoord in meer abstracte termen beschreven hoe het Energieakkoord beoogt bij te dragen aan versterking van de economie: *'Het akkoord is gericht op versterking van de economische structuur en zal de komende jaren miljarden aan investeringen losmaken in alle sectoren van onze samenleving. Dit levert vele duizenden banen op, versterkt de concurrentiekracht van vele bedrijven en stelt hen in staat hun kennis, innovaties en vakmanschap in binnen- en buitenland te gelde te maken. Daarmee draagt het akkoord bij aan het herstel van de economische crisis, vooral in de bouw, en aan langdurige investeringszekerheid voor bedrijven die investeren in duurzame energie.'*[45]

Doelen per domein

Op basis van de hoofddoelen van het Energieakkoord zijn doelstellingen en maatregelen afgesproken op verschillende domeinen. De mate van detail waarmee dat is gebeurd verschilt per domein.

[42] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 29.
[43] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei,* p. 29.
[44] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 13.
[45] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 29. Zie ook pagina 11 en 132 van het Energieakkoord.

De doelen met betrekking tot energiebesparing zijn vertaald naar de domeinen gebouwde omgeving, industrie, land- en tuinbouw en mobiliteit en transport. Duurzame warmte is hier later aan toegevoegd. Deze oplossingsrichting kan worden toegepast in verschillende van de voorgenoemde domeinen. De doelen met betrekking tot hernieuwbare energie zijn vertaald naar de domeinen grootschalig hernieuwbaar, decentrale energieopwekking en kolencentrales (en CCS[46]). Voor het hoofddoel met betrekking tot werkgelegenheid is geen opsplitsing naar domeinen gemaakt. Verder zijn er nog afspraken vastgelegd ten aanzien van randvoorwaardelijke thema's als het energietransport- en distributienetwerk, ETS, stimulering van commercialisering, financiering en aandacht voor arbeidsmarkt en kwaliteit van arbeidsverhoudingen.

Bij sommige domeinen zijn (ook) doelstellingen opgenomen die geen directe doorvertaling zijn van de hoofddoelen van het Energieakkoord. Zo zijn bij het domein mobiliteit en transport naast een besparingsdoelstelling ook doelstellingen opgenomen met betrekking tot de reductie van CO_2-uitstoot.[47] En bij het domein commercialisering zijn doelstellingen geformuleerd voor het marktaandeel van Nederland op de internationale CleanTech-markten.[48]

Ingeschatte effect van afspraken uit het Energieakkoord

In het Energieakkoord staat vermeld wat de verwachte bijdrage is van de afspraken uit het akkoord aan de doelen op het gebied van energiebesparing, hernieuwbare energie en werkgelegenheid.

Het totale effect van de afspraken over extra energiebesparing is in het Energieakkoord geschat op 50 tot 107 PJ.[49] Dit is een optelsom van het geraamde effect van maatregelen die concreet genoeg waren om door te rekenen en het ingeschatte effect van aanvullende toezeggingen. Het gezamenlijk effect van maatregelen is geraamd op tussen de 22 en 60 PJ. De aanvullende toezeggingen, die nog onvoldoende van maatregelen waren voorzien om door te kunnen rekenen, zijn ingeschat op 28 tot 47 PJ.

Daarnaast is verkend of het mogelijk was om met de afspraken uit het Energieakkoord een aandeel van 14% en 16% hernieuwbare energie te realiseren in respectievelijk 2020 en 2023. De akkoordpartijen concludeerden op basis van die verkenning dat de hoofddoelen op het gebied van hernieuwbare energie gehaald kunnen worden met de afspraken uit het akkoord, mits een in het akkoord voorzien reservebudget wordt ingezet.[50]

Wat werkgelegenheid betreft, komen de akkoordpartijen op basis van de doorrekening in 2013 tot de conclusie dat het doel in de periode 2014 - 2020 binnen bereik ligt.[51] Het netto-werkgelegenheidseffect van de doorgerekende maatregelen valt weliswaar lager uit, maar partijen spreken in het Energieakkoord het vertrouwen uit dat met de nog niet doorgerekende maatregelen en toezeggingen het doel bereikt kan worden.

Nationale Energieverkenning 2015

Toelichting

In de NEV wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang op de doelstellingen van het Energieakkoord. De NEV maakt projecties voor twee verschillende 'beleidsvarianten', waarin zowel overheidsbeleid als maatregelen en activiteiten van andere maatschappelijke partijen zijn opgenomen. De variant 'vastgesteld

[46] Carbon Capture and Storage.
[47] *'Partijen omarmen de ambitie dat in 2050 de broeikasgasemissie van de mobiliteit- en transportsector met minimaal 60 procent is gereduceerd ten opzichte van 1990 (…) Als tussendoel hanteren partijen een vermindering van de uitstoot van de sector in 2030 tot maximaal 25 Mton CO2 -equivalent (circa -17% ten opzichte van 1990).'* SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 100.
[48] *'In 2030 neemt Nederland, op weg naar een duurzame energiehuishouding in 2050, een top 10-positie in op de Mondiale CleanTech-ranking. (…) De ambitie is om de economische waarde van de schone energietechnologieketen in 2020 te verviervoudigen ten opzichte van 2010, gebaseerd op een groeiende nationale markt op het gebied van hernieuwbaar en energiebesparing en verdubbeling van het marktaandeel op internationale CleanTech-markten door groei van export.'* SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 113.
[49] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 128.
[50] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 130.
[51] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 130.

beleid' gaat uit van concrete, officieel gepubliceerde of zoveel mogelijk bindende maatregelen. De variant 'voorgenomen beleid' gaat daarboven uit van openbare, voorgenomen maatregelen die nog niet officieel zijn vastgesteld maar al wel concreet genoeg zijn om in de berekeningen te verwerken.

In de NEV 2015 staat vermeld dat de akkoordpartijen stevige stappen hebben gezet in het concretiseren van maatregelen, waardoor de effectinschattingen in de NEV 2015 verbeterd zijn ten opzichte van de NEV 2014.[52] Per 1 mei 2015 waren er in vijf domeinen nog maatregelen die onvoldoende concreet waren om door te rekenen in de NEV 2015 (warmte, transport, overig hernieuwbaar, energiebesparing in de gebouwde omgeving en in de industrie).[53]

In de NEV wordt een projectiewaarde[54] berekend. Het NEV-onderzoeksconsortium beschouwt deze waarde als de verwachtingswaarde. Dat wil zeggen dat de kans het grootst is dat het resultaat daar op uitkomt. De NEV houdt er echter rekening mee dat de toekomst onzeker is, omdat het doelbereik afhankelijk is van een veelheid aan (soms niet of lastig beïnvloedbare) factoren. Economische, demografische en technologische ontwikkelingen kunnen anders lopen dan verwacht. Voor maatregelen waarbij sprake is van gedragsbeïnvloeding geldt daarnaast dat het effect ervan soms lastig te voorspellen is. Daarom worden bij elke projectiewaarde – soms forse – onzekerheidsbandbreedtes vastgesteld. De kans dat het resultaat bij de uiteinden van de bandbreedte uitkomt is zeer klein.[55]

Hoofddoelen

In de NEV 2015 is geconstateerd dat met het voorgenomen beleid drie van de vijf hoofddoelen van het Energieakkoord op dat moment binnen bereik lagen: het besparingstempo[56], de hoeveelheid netto werkgelegenheid[57] en het aandeel hernieuwbare energie van 16 procent in 2023[58] [59]. Binnen bereik wil zeggen dat de betreffende doelstelling binnen de onzekerheidsbandbreedte van de raming valt. De doelen 100 PJ extra besparing[60] en het aandeel hernieuwbare energie van 14 procent in 2020[61] lagen in de NEV 2015 daarentegen nog buiten de onzekerheidsbandbreedte en dus buiten bereik. Ook blijkt uit de NEV 2015 dat het tussendoel van 35 PJ besparing in het finale energieverbruik in 2016 nog buiten bereik lag.[62]

Energiebesparing

Om het energiebesparingsdoel van in totaal 100 PJ in 2020 te kunnen behalen met de afspraken uit het Energieakkoord, zal het resultaat aan de bovenkant van de bandbreedtes uit het akkoord moeten uitkomen. Als wordt gekeken naar de projectiewaarden van het voorgenomen beleid uit de NEV 2015 dan blijkt dat bij drie[63] van vier domeinen het gewenste resultaat – bovenkant bandbreedte – in 2015 nog ver buiten bereik lag

[52] ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*, p. 43.
[53] ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*, p. 14.
[54] Ook wel aangeduid met de term 'middenwaarde'.
[55] SER (2016). *Methodiek Nationale Energieverkenning en partiële doorrekening*.
[56] *'De Nederlandse doelstelling voor 2020 van 482 petajoule energiebesparing wordt bij vastgesteld beleid nagenoeg gehaald. Wanneer ook rekening wordt gehouden met het voorgenomen beleid, dan wordt het doel naar verwachting met een grote marge gehaald. Hiermee wordt ook de verwachting van het Energieakkoord - om ruimschoots te voldoen aan de EU-richtlijn – ingelost.'* ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*, p. 14.
[57] *'Ambitie netto werkgelegenheid van het Energieakkoord komt in zicht. De toename als gevolg van het Energieakkoord van de netto werkgelegenheid over de periode 2014 tot 2020 is ongeveer 80.000 arbeidsjaren (voltijdsbanen), waar de ambitie 90.000 arbeidsjaren is. In de eerste jaren tot 2017 wordt een winst van tenminste 15.000 extra netto voltijdsbanen per jaar bereikt, daarna neemt het effect van het Energieakkoord af.'* ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*, p. 23.
[58] Vastgesteld beleid: 15,1 procent [14 - 16 procent]; voorgenomen beleid: 15,7 procent [14 - 16 procent].
[59] Zie ook: ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*, p. 1.
[60] Vastgesteld beleid: 36 PJ [23 - 52 PJ]; voorgenomen beleid: 55 PJ [33 - 76 PJ].
[61] Vastgesteld beleid: 11,1 procent [10 - 12 procent]; voorgenomen beleid: 11,9 procent [11 - 13 procent].
[62] Vastgesteld beleid: 7 PJ [4 - 8 PJ]; voorgenomen beleid: 10 PJ [5 - 13 PJ].
[63] Gebouwde omgeving (17,5 - 53 PJ): vastgesteld beleid 7 PJ [4 - 19 PJ]; voorgenomen beleid 22 PJ [11 - 37 PJ] / Industrie (6,8 - 22,8 PJ): vastgesteld beleid 6 PJ [6 - 8 PJ]; voorgenomen beleid 9 PJ [7 - 13 PJ] / Mobiliteit en transport (15 - 20 PJ): vastgesteld beleid 12 PJ [9 - 14 PJ]; voorgenomen beleid 14 PJ [10 - 16 PJ].

en dat alleen de land- en tuinbouwsector[64] in de buurt kwam. Ook in het best denkbare geval (bovenkant van de onzekerheidsbandbreedte bij voorgenomen beleid) blijft dit beeld overeind.

In de gebouwde omgeving lag in 2015 in alle deelsectoren (koop, sociale huur, maatschappelijk en overig vastgoed) het benodigde resultaat nog buiten bereik.[65] Binnen het domein industrie gold dat met name voor de energie-intensieve industrie.[66] Deze uitkomsten vormden de belangrijkste aanleiding om in 2016 afspraken te maken over een intensiveringspakket met aanvullende maatregelen.

Beoordeling intensiveringspakket

Naar aanleiding van de NEV 2015 hebben de akkoordpartijen een intensiveringspakket ontwikkeld om de uitvoering van maatregelen te versnellen en de effectiviteit te vergroten.[67] Dit pakket is ook beoordeeld op geprognosticeerd doelbereik.[68] Op basis hiervan concludeert het NEV-onderzoeksconsortium dat met het intensiveringspakket een stap wordt gezet in de richting van het bereiken van de twee betreffende doelen, maar dat het waarschijnlijk nog niet toereikend is. Het besparingsdoel voor 2020 komt met de aanvullende maatregelen binnen de onzekerheidsbandbreedte te liggen, maar de projectiewaarde valt nog wel lager uit dan de beoogde 100 PJ.[69] Het doel op het gebied van hernieuwbare energie in 2020 ligt ook met de aanvullende maatregelen nog buiten bereik.[70]

Alle partijen uit het Energieakkoord hebben op basis van het intensiveringspakket met elkaar het vertrouwen uitgesproken dat alle doelen kunnen worden gehaald.[71, 72] Mocht uit de NEV 2016 blijken dat het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 nog niet binnen bereik ligt, dan vindt voor de periode 2017 - 2020 een intensivering van de ISDE-regeling plaats. Voor de financiering wordt geput uit de reservering van 375 miljoen euro die in het Energieakkoord voor eventuele intensiveringen van dit beleidsdoel is gemaakt.

Nationale Energieverkenning 2016

Het onderzoeksconsortium dat de NEV uitvoert stelt dat in het afgelopen jaar wederom stappen zijn gezet in het concretiseren van maatregelen zodat deze konden worden doorgerekend in de NEV 2016, waaronder de meeste maatregelen uit het intensiveringspakket. Twee maatregelen uit het intensiveringspakket worden in de NEV 2016 niet meegenomen, omdat ze in mei 2016 nog niet concreet genoeg waren om een kwantitatieve effectinschatting van te maken. Het betreft de besparingsverplichting en (deels) de 1-op-1 afspraken. Op die maatregelen wijkt de NEV 2016 af van de doorrekening van het intensiveringspakket.

Volgens het NEV-onderzoeksconsortium zullen de projectiewaarden (middenwaarden) op de hoofddoelen van het Energieakkoord in de NEV 2016 niet veel afwijken van de projectiewaarden uit de beoordeling van het intensiveringspakket en de NEV 2015. Wel is bij het besparingsdoel voor 2020 de bandbreedte gewijzigd, waardoor de beoogde 100 PJ weer (net) buiten de bandbreedte valt en het doel – anders dan bij de beoordeling van het intensiveringspakket werd ingeschat – toch nog buiten bereik blijkt te liggen. Verder is

[64] Land- en tuinbouw (11 - 11 PJ): vastgesteld beleid 10 PJ [5 - 10 PJ]; voorgenomen beleid 10 PJ [5 - 10 PJ].
[65] Dit volgt uit een vergelijking van de beoogde energiebesparingseffecten uit het Energieakkoord (p. 128) met de geraamde energiebesparingseffecten uit de NEV 2015 (p. 93).
[66] Idem.
[67] Om de doelstellingen voor besparing in het finale energieverbruik en het aandeel hernieuwbare energieopwekking in 2020 binnen bereik te brengen zijn aanvullende afspraken gemaakt (Intensiveringspakket Energieakkoord, brief van de minister van Economische Zaken, 17 mei 2016; Intensiveringspakket Energieakkoord, brief van de voorzitter van de Borgingscommissie, 17 mei 2016).
[68] ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*.
[69] Indicatie voorgenomen beleid NEV2015 inclusief intensiveringspakket: 71 PJ [41 - 109 PJ]. ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*., p. 4.
[70] Het doel van 14% in 2020 komt overeen met 289 PJ aan hernieuwbare energie. Indicatie voorgenomen beleid NEV2015 inclusief intensiveringspakket: 264 PJ [233 - 278 PJ]. ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*., p. 3.
[71] Intensiveringspakket Energieakkoord, brief voorzitter Borgingscommissie aan voorzitter SER, 17 mei 2016.
[72] Intensiveringspakket Energieakkoord, brief minister van Economische Zaken aan Tweede Kamer, 17 mei 2016.

bevestigd dat het hoofddoel ten aanzien van het aandeel hernieuwbare energie in 2020 nog steeds buiten bereik ligt en het tussendoel van 35 PJ besparing in finale energieverbruik in 2016 niet wordt bereikt.

De akkoordpartijen verwachten met name dat met de besparingsverplichting een aanzienlijke besparing kan worden gerealiseerd en het besparingsdoel voor 2020 binnen bereik komt te liggen. Het NEV-onderzoeksconsortium geeft aan dat met de besparingsverplichting het besparingsdoel binnen de bandbreedte kan komen te liggen, maar dat zelfs bij het best denkbare resultaat (in PJ) van deze maatregel de projectiewaarde van het besparingsdoel voor 2020 nog niet boven de beoogde 100 PJ uitkomt en verdere bijsturing waarschijnlijk nodig is.

Wat energiebesparing in de verschillende domeinen betreft, komt in de NEV 2016 het besparingseffect in het domein mobiliteit en transport – net als land- en tuinbouw – in de buurt van het benodigde resultaat om het doel van in totaal 100 PJ energiebesparing in 2020 te kunnen realiseren. Dat geldt nog niet voor de domeinen gebouwde omgeving en industrie.

Voortgang op afspraken en maatregelen

Het Energieakkoord voor duurzame groei bestaat uit 160 afspraken[73] en maatregelen die zijn verdeeld over vijftien domeinen. Naast de twaalf reeds genoemde inhoudelijke domeinen zijn er ook procesafspraken gemaakt op de drie domeinen regionale afstemming, doorrekening en voortgang en communicatie. Op het moment van onderzoek dateert de meest actuele informatie over de voortgang op de afspraken en maatregelen van december 2015.

In december 2015 waren 149 van de 160 afspraken gestart (op basis van door de Borgingscommissie gehanteerde criteria). Elf afspraken waren destijds om uiteenlopende redenen nog niet gestart. Zo kan het gaan om afspraken die pas kunnen worden gestart als andere afspraken zijn afgerond of wanneer ander beleid in werking is getreden. De meeste van deze afspraken hebben betrekking op het domein mobiliteit en transport.

De Borgingscommissie houdt ook bij welke resultaten de afspraken uit het Energieakkoord opleveren. Als tenresultaten worden bijvoorbeeld beschouwd de vaststelling van een wet en de start van een regeling, project of programma. In december 2015 waren 144 resultaten bekend, waarvan er 100 zo concreet waren dat de effecten ervan mee kunnen worden genomen in de NEV.

5.2.2. Percepties

Ambities en doelstellingen

De toegevoegde waarde van het Energieakkoord zit volgens verschillende gesprekspartners niet zo zeer in de (hoogte van de) ambities en doelstellingen. Ze wijzen erop dat met het Energieakkoord invulling is gegeven aan reeds bestaande internationale afspraken. Enkele gesprekspartners wijzen er ook op dat in het Energieakkoord uiteindelijk is gekozen voor een iets lagere ambitie op het gebied van hernieuwbare energie dan in het regeerakkoord uit 2012.

Volgens gesprekspartners heeft het Energieakkoord op sommige domeinen inhoudelijk iets toegevoegd – bijvoorbeeld bij wind op zee – en zijn op andere onderwerpen in de eerste plaats bestaande afspraken samengebracht. Dat laatste zou bijvoorbeeld het geval zijn in de gebouwde omgeving (afspraken uit het

[73] Dit aantal staat vermeld in het online dashboard van het Energieakkoord. In andere bronnen wordt gesproken van 175 afspraken. Het is niet bekend waar dit verschil vandaan komt.

Huurconvenant), mobiliteit en transport en de energie-intensieve industrie (1-op-1 afspraken uit het MEE-convenant).

Samenhang en aandacht

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat het samenbrengen van ambities, doelstellingen en maatregelen alleen al van (grote) toegevoegde waarde is. Het zorgt volgens hen voor meer samenhang en integraliteit in de aanpak. En het draagt bij aan aandacht voor het onderwerp. Die vertaalt zich volgens hen onder meer in meer inzet van mensen en middelen bij overheden en maatschappelijke organisaties.

Continuïteit en investeringszekerheid

Het beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie vóór het Energieakkoord kenmerkte zich volgens veel gesprekspartners door versnippering en gebrek aan continuïteit. Dit ging ten koste van de investeringszekerheid voor bedrijven en burgers. Hierbij is in gesprekken verwezen naar publicaties van Planbureau voor de Leefomgeving[74], de Sociaal-Economische Raad[75] en de International Energy Agency[76]. Het vergroten van de continuïteit vormde voor verschillende partijen een belangrijke motivatie om deel te nemen aan het Energieakkoord.

Veel van de gesprekspartners oordelen hierover positief: de continuïteit van het beleid is verbeterd. Binnen deze kabinetsperiode is het gelukt om koers te houden. Enkele gesprekspartners noemen dit zelfs de grootste winst van het Energieakkoord.

Verschillende gesprekspartners wijzen er wel op dat nog zal moeten blijken of het Energieakkoord ook over een langere periode bijdraagt aan continuïteit in beleid. Pas na de komende Tweede Kamer verkiezingen wordt duidelijk of het ook over kabinetsperiodes heen continuïteit biedt. Verschillende gesprekspartners vragen daarnaast aandacht voor de periode na het aflopen van het huidige akkoord. Wil er ook op termijn investeringszekerheid geboden worden dan moet volgens hen op korte termijn duidelijkheid komen over de invulling van het beleid voor de periode tot 2030.

Versnelling in uitvoering

Veel gesprekspartners zijn van mening dat het Energieakkoord heeft bijgedragen aan een versnelling in de uitvoering van het beleid. De maatregelen wind op land, wind op zee, de sluiting van kolencentrales en de Energie Prestatie Keuring (EPK) zijn hierbij als voorbeelden genoemd. Zo zien sommigen in de scherpe aanbieding van de winnaar van de tender voor de bouw van een windpark op zee in 2016 het succes van het Energieakkoord. Ten aanzien van de EPK is in gesprekken genoemd dat partijen het niet eens konden worden over de vraag of dit instrument verplicht zou moeten worden. Daarop is besloten deze vraag open te laten en eerst verschillende pilots uit te voeren. Hierdoor werd de impasse in de onderhandelingen doorbroken en werd er voortgang geboekt in de uitvoering. Na de pilots is uiteindelijk besloten de EPK niet verplicht te maken.

Gesprekspartners plaatsen bij deze voorbeelden ook kanttekeningen. Zo worden bij wind op land de doelstellingen volgens betrokkenen waarschijnlijk wel gehaald, maar gaat dit gepaard met veel weerstand in de

[74] Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *De energieke samenleving*, zie bijvoorbeeld pagina 54: *'Op het gebied van duurzaamheid is voorspelbaarheid de afgelopen periode niet het sterke punt van de overheid geweest.'*
[75] SER (2012). *Naar een Energieakkoord voor duurzame groei*: *'De SER pleit in dit advies voor een nationaal energieakkoord voor duurzame groei. Op dit moment is een gebrek aan continuïteit, samenhang en voorspelbaarheid een van de kernproblemen in het Nederlandse energie- en klimaatbeleid. Onzekerheid is het gevolg. Dit belemmert aanpassingen in de richting van een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Voor het bedrijfsleven is een consistent en coherent beleid van groot belang in verband met grote bedrijfsinvesteringen met lange afschrijvingstermijnen. Ook steeds meer burgers willen weten of hun investeringen in energiebesparing, zonnepanelen en dergelijke rendabel zijn.'*
[76] IEA (2014). *Energy Policies of IEA Countries, The Netherlands.* Zie bijvoorbeeld p. 108: *'Regulatory stability is of key importance to secure investment in renewable energy sources.' The Netherlands has been characterised by relative instability and at times criticised for its increasing policy discontinuity.'*

samenleving. En bij de sluiting van de kolencentrales hebben verschillende gesprekspartners opgemerkt dat dit symbolisch een belangrijke maatregel is, maar dat de duurzaamheidswinst beperkt is.

Daarnaast is er ook kritiek op de voortgang in een aantal sectoren en op een aantal maatregelen. Relatief vaak genoemd in gesprekken zijn industrie (in het bijzonder de MEE-bedrijven), gebouwde omgeving, commercialisering (pijler 9/domein 10) en delen van het domein mobiliteit en transport. Een concreet voorbeeld is de maatregel om jaarlijks 300.000 bestaande woningen twee labelstappen te laten maken. Weliswaar een concreet doel, maar volgens gesprekspartners was sprake van een minder duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en aanpak. In kwalitatieve zin is volgens hen wel vooruitgang geboekt (qua aanpak, instrumenten en samenwerking), maar het doel is niet bereikt.

Volgende fase

Het Energieakkoord belandt volgens gesprekspartners in een nieuwe fase: de vastgestelde afspraken uit het akkoord en de daaruit volgende regelingen, projecten en programma's moeten de resterende jaren gaan leiden tot concrete resultaten op effectniveau. Dat wil zeggen: extra windmolens, besparingsmaatregelen bij bedrijven, meer geïsoleerde huizen, et cetera. Die beweging – van afspraken naar effecten – vereist dat burgers en bedrijven een concreet handelingsperspectief wordt geboden.

6. Het Energieakkoord en de energietransitie

In dit hoofdstuk presenteren we de inzichten uit het onderzoek die betrekking hebben op de periode na afloop van het Energieakkoord en op de energietransitie voor de lange termijn. In paragraaf 6.1 beschrijven we de belangrijkste bevindingen en in paragraaf 6.2 de achtergrond bij deze bevindingen.

6.1. Bevindingen

Bevinding 1. Internationale klimaatdoelstellingen vormen een dwingend perspectief. Om deze te kunnen realiseren, zal op korte termijn nagedacht moeten worden over het beleid voor de periode 2020 - 2030.

- In de afgelopen jaren zijn in internationaal en Europees verband ambitieuze klimaatdoelstellingen geformuleerd voor 2050. Er is breed draagvlak bij gesprekspartners voor het hanteren van deze doelstellingen als stip op de horizon.
- De besluitvorming over de doorvertaling van de internationale klimaatdoelstellingen naar Nederland moet nog plaatsvinden. Wel is al duidelijk dat Nederland voor de periode 2020 - 2030 ambitieuze maatregelen zal moeten treffen om die ambities binnen bereik te brengen. Het is wenselijk om spoedig helderheid te verkrijgen over het Nederlandse beleid voor de periode 2020 - 2030.
- Aangezien de internationale doelstellingen in de eerste plaats gericht zijn op het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen, is het belangrijk om de samenhang te bewaken met doelstellingen gericht op energiebesparing en hernieuwbare energieopwekking. Die liggen niet zonder meer in lijn met elkaar.

Bevinding 2. Duidelijkheid voor de periode 2020 - 2030 is eveneens nodig om de continuïteit van lopende maatregelen te kunnen waarborgen. Klimaat- en energiebeleid biedt bovendien economische kansen voor Nederland.

- Verschillende maatregelen uit het Energieakkoord hebben een doorlooptijd tot ver na het aflopen van het huidige akkoord in 2020. Als op korte termijn geen duidelijkheid komt over de invulling van het beleid voor na 2020 dan komt de investeringszekerheid voor bedrijven en burgers in het geding en komt de implementatie van deze maatregelen in gevaar.
- Het te voeren klimaat- en energiebeleid biedt daarnaast kansen voor de Nederlandse economie, zowel nationaal als internationaal, afhankelijk van de kennis en expertise die in Nederland wordt opgebouwd.

Bevinding 3. De aanpak van het Energieakkoord heeft geleid tot een versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie. Echter, daarmee is het ongewijzigd voortzetten van de huidige aanpak niet vanzelfsprekend de oplossing voor de toekomst.

- Het Energieakkoord is een reactie geweest op het ontbreken van effectief, consistent en samenhangend beleid in Nederland op het gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing in de jaren voorafgaand aan het akkoord. Uit de evaluatie volgt dat het Energieakkoord op deze punten belangrijke (tussentijdse) resultaten heeft opgeleverd, zowel inhoudelijk als procesmatig.
- Het Energieakkoord wordt door veel betrokkenen gezien als een bottom-up aanpak gedreven vanuit de samenleving, maar dat is het maar tot op zekere hoogte. Het Energieakkoord in zijn huidige vorm heeft zich tot nu toe vooral bewezen als middenveld-aanpak, waarin het maatschappelijke middenveld en

overheden samen doorbraken hebben weten te realiseren op lastige politieke dossiers (bijvoorbeeld sluiting kolencentrales en wind op zee).
- Het ongewijzigd voortzetten van de huidige aanpak is niet vanzelfsprekend ook de oplossing voor de toekomst. Er is brede consensus dat de energietransitie meer ingrijpende veranderingen vereist: bestaande maatschappelijke, economische en technologische structuren en patronen moeten worden doorbroken. De huidige aanpak is nog te veel ingestoken vanuit de partijen die het bestaande regime vertegenwoordigen om dergelijke doorbraken te kunnen realiseren.

Bevinding 4. Uit de evaluatie volgt een aantal vraagstukken die geadresseerd kunnen worden in de discussie over de (vervolg)aanpak voor de periode 2020 - 2030.

- *Hoe kan de verbinding met de politiek worden vormgegeven?* De politiek vervult een belangrijke rol bij het bepalen van doelstellingen en kaders waarbinnen de samenleving (burgers, bedrijven, maatschappelijk middenveld, overheden, et cetera) invulling kan geven aan de energietransitie.
- *Hoe kan goed worden aangesloten op internationale ontwikkelingen?* Het internationale karakter van onderdelen van het klimaat- en energievraagstuk vereist een goede afstemming tussen nationaal en Europees beleid en een actieve rol van Nederland op belangrijke internationale onderwerpen.
- *Hoe kan voldoende ruimte worden gelaten voor regionale en lokale inkleuring?* Het regionale en lokale karakter van onderdelen van het klimaat- en energievraagstuk vereist dat de verbinding met de regio verder wordt versterkt. Een vraag hierbij is hoe nationale doelstellingen door te vertalen zijn naar 'harde' regionale doelstellingen, waarbij wel ruimte wordt gelaten voor regionale inkleuring.
- *Welke maatwerkaanpak werkt voor welk domein?* Domeinen/deelsystemen zitten in verschillende fasen van ontwikkeling: in het ene domein zijn de technologieën beschikbaar en speelt vooral de vraag hoe deze geïmplementeerd te krijgen, terwijl in het andere domein nog veel onzekerheid bestaat over de gewenste technologische oplossingsrichting. In de domeinen waar het transitiepad (technologisch) is uitgewerkt, kan ingezet worden op de uitrol. In domeinen waar nog veel onzekerheid bestaat is het verstandig om voor een meer emergente strategie te kiezen. Een vraag die hierbij speelt is hoe de gekozen aanpak in een domein aansluit op het lange termijn doel voor 2050 en bij de fase waarin dat domein zich bevindt.
- *Hoe kan de vermaatschappelijking van de aanpak worden vormgegeven?* In de huidige aanpak ligt de nadruk op de technologische en financiële kant van het energievraagstuk. De vraag speelt hoe de huidige aanpak kan worden verbreed, zodat ook aandacht is voor maatschappelijke en ethische vraagstukken die samenhangen met de energietransitie (bijvoorbeeld: betaalbaarheid en sociale inclusiviteit).
- *Welke kennisinfrastructuur is nodig om de discussie over de vervolgaanpak te faciliteren?* Om de energietransitie te ondersteunen is een kennisinfrastructuur nodig die een bijdrage kan leveren aan de beantwoording van bovenstaande vraagstukken.

6.2. Achtergrond

Het Energieakkoord is opgesteld vanuit een lange termijn ambitie: 'Dit Energieakkoord voor duurzame groei wil een krachtige impuls geven aan de economie en het mogelijk maken om grote stappen te zetten richting een energievoorziening die in 2050 volledig klimaatneutraal is.'[77] Bij het afsluiten van het akkoord was al duidelijk dat het om een eerste stap zou moeten gaan. Het Energieakkoord moest de basis leggen voor een breed gedragen, robuust en toekomstbestendig energie- en klimaatbeleid.[78] Nu halverwege de looptijd van het

[77] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 29.
[78] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 11.

akkoord komt dan ook logischerwijs de vraag op: Hoe moet het verder als het huidige akkoord in 2020 afloopt? Hierna beschrijven we de opvattingen van gesprekspartners over het vervolg van het Energieakkoord.

Beleid 2020 - 2030

Het merendeel van de gesprekspartners pleit ervoor om op korte termijn al na te gaan denken over de invulling van het energiebeleid voor na afloop van het huidige akkoord in 2020. In de gesprekken zijn hiervoor drie argumenten aangedragen.

Ten eerste wijzen verschillende gesprekspartners op de ambitieuze Europese en internationale klimaatdoelstellingen voor 2050 (zie paragraaf 4.2.2.). Hoewel de besluitvorming over de doorvertaling van deze doelen naar Nederland nog moet plaatsvinden, staat volgens hen vast dat voor de periode 2020 - 2030 ambitieuze maatregelen getroffen moeten worden om die ambities binnen bereik te brengen. Ter onderbouwing is hierbij onder meer verwezen naar recente publicaties van Planbureau voor de Leefomgeving.[79, 80] Op dit moment bestaat er nog geen integraal uitgewerkt beleid voor de periode 2020 - 2030.

Ten tweede wijzen verschillende gesprekspartners op de lange doorlooptijd van maatregelen. Een aantal van de huidige maatregelen lopen door tot (ver) na 2020. De vrees bestaat dat de huidige investeringen (deels) te niet worden gedaan als er geen vervolg wordt gegeven aan het beleid. Als op korte termijn geen duidelijkheid komt over de invulling van het beleid voor na 2020 dan komt de investeringszekerheid in het geding en komt de implementatie in gevaar.[81] De maatregel wind op zee is hierbij het vaakst als voorbeeld genoemd.

Ten derde wijzen verschillende gesprekspartners erop dat het te voeren klimaat- en energiebeleid belangrijke economische kansen voor Nederland kan bieden, zowel nationaal als internationaal, afhankelijk van de kennis en expertise die in Nederland wordt opgebouwd.

In de NEV 2015 wordt eveneens aandacht gevraagd voor het ontbreken van een concreet langetermijnperspectief en de mogelijke gevolgen daarvan voor het doelbereik van het Energieakkoord.[82] De NEV schetst ook een beeld van omringende landen die veelal een meer uitgewerkte lange termijn aanpak hanteren.[83]

Het ministerie van Economische Zaken heeft dit jaar een energiedialoog georganiseerd om met burgers, bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en wetenschappers in gesprek te gaan over de manier waarop in 2050 een CO2-arme energievoorziening gerealiseerd kan worden.[84] Aangegeven is dat de meningen, ideeën en voorstellen die tijdens de Energiedialoog naar voren zijn gekomen, de komende maanden worden samengevat. De opbrengsten worden in het najaar betrokken bij het opstellen van een Energieagenda met voorstellen voor het energiebeleid voor de langere termijn.

---

[79] Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Opties voor energie- en klimaatbeleid*.

[80] Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016, Richting geven – Ruimte maken*. Zie bijvoorbeeld p. 17: *'Als het Nederlandse klimaatbeleid in lijn moet zijn met de ambities in het akkoord van Parijs, dan vraagt dat een forse versnelling in de reductie van broeikasgasemissies en ontkomt het Rijk er niet aan om ingrijpende maatregelen te nemen.'*

[81] Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016, Richting geven – Ruimte maken*. Zie bijvoorbeeld p. 30. '*Technologieën als windenergie, zonnepanelen, elektrische auto's en in iets mindere mate elektrische warmtepompen en warmtenetten met geothermie krijgen weliswaar krachtige beleidsimpulsen, maar omdat heldere beleidsperspectieven voor de energietransitie op de langere termijn ontbreken, dreigen deze ontwikkelingen in het volgende decennium af te remmen. Voor andere opties die van groot belang zijn voor emissiereductie op de lange termijn – zoals procesvernieuwing in de industrie, opslag en afvang van CO_2 (CCS) en de productie van groene brandstoffen – is nog geen krachtig beleid ingezet.'*

[82] ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*, p. 9.

[83] ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*, p. 20.

[84] Energiedialoog: meer dan 3000 mensen in gesprek tijdens ruim 125 bijeenkomsten. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/07/04/energiedialoog-meer-dan-3000-mensen-in-gesprek-tijdens-ruim-125-bijeenkomsten.

Terug redeneren vanuit klimaatdoelstellingen

De doelstellingen van de klimaattop in Parijs om te komen tot klimaatneutraliteit en de temperatuurstijging te beperken tot ruim 2 graden – met als streven 1,5 graad – worden door veel gesprekspartners gezien als een belangrijke stip op de horizon. Die doelstellingen, en de Europese doelstelling om in 2050 de uitstoot van broeikasgassen te reduceren met 80 - 95% ten opzichte van 1990, zouden volgens hen terugvertaald moeten worden naar tussendoelstellingen voor de tussenliggende periode en naar concreet beleid voor de periode tot en met 2030.

Aangezien de internationale en Europese doelstellingen in de eerste plaats gericht zijn op het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen, zal volgens verschillende gesprekspartners ook in het Nederlandse beleid meer aandacht moeten komen.[85] Naast de hiervoor genoemde publicaties van Planbureau voor de Leefomgeving is hierbij ook verwezen naar een recent advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.[86] Daarbij is het volgens hen van belang dat de samenhang wordt bewaakt met doelstellingen gericht op energiebesparing en hernieuwbare energieopwekking. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat wanneer primair wordt gekeken naar CO_2-uitstoot – en niet naar finaal energieverbruik – andere en soms goedkopere keuzes zouden worden gemaakt. Uit studies zou bovendien blijken dat de klimaatdoelstellingen niet haalbaar zijn met alleen maatregelen op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie. De aandacht zou ook gericht moeten worden op het gebruik van fossiele brandstoffen dat niet of nauwelijks tot uitstoot van CO_2 leidt en op het realiseren van negatieve emissies (het uit de lucht halen van CO_2).[87]

Ambitieuze tussendoelstellingen

Er is een breed gedragen beeld dat het tempo van de uitvoering van het huidige Energieakkoord niet voldoende zal zijn om de doelstellingen voor 2050 te bereiken. Volgens veel gesprekspartners zijn ambitieuze tussendoelstellingen nodig om het einddoel in 2050 te kunnen bereiken.[88]

Het grootste verschil van inzicht lijkt te bestaan over de snelheid waarmee maatregelen moeten worden getroffen om de tussendoelen te kunnen bereiken. Dit blijkt onder meer uit de verschillen in opvattingen ten aanzien van het tussentijds openbreken van het Energieakkoord. Sommige ondertekenaars pleiten hier voor, omdat anders drie tot vier jaar gewacht moet worden om aanvullende afspraken te maken, en de internationale klimaatdoelstellingen buiten bereik zouden raken. Andere ondertekenaars wijzen erop dat het bereiken van de bestaande afspraken uit het akkoord al een ambitieuze opgave is, en willen het akkoord niet tussentijds uitbreiden.

Maatwerk per domein

Verschillende gesprekspartners pleiten ervoor om in de planvorming te kiezen voor maatwerk per domein/deelsysteem. Domeinen/deelsystemen zitten in een verschillende fase van ontwikkeling en de doelen en maatregelen zouden daarbij moeten aansluiten. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur spreekt van ‘een transitieaanpak per functionaliteit’.[89] De gebouwde omgeving en mobiliteit zijn in gesprekken als

---

[85] Uit het Energierapport – Transitie naar Duurzaam (Ministerie van Economische Zaken, 2016) blijkt dat het tweede kabinet-Rutte bij de energietransitie CO2-reductie centraal stelt (naast het verzilveren van de economische kansen die de energietransitie biedt en het integreren van energie in het ruimtelijke beleid).

[86] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). *Rijk zonder CO2, Naar een duurzame energievoorziening in 2050*.

[87] Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016, Richting geven – Ruimte maken*. Zie bijvoorbeeld p. 17: *‘Zo is op termijn de afvang en opslag van CO2 (CCS) onontkoombaar om een reductie van broeikasgasemissies met 95 procent of meer te realiseren. Deze maatregel reduceert broeikasgasemissies, maar kost bijvoorbeeld wel meer energie.’*

[88] Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016, Richting geven – Ruimte maken*. Zie bijvoorbeeld p. 33. *‘Wanneer alle landen tegen dezelfde relatieve kosten hun emissies zouden reduceren, waarbij het doel van maximaal 2°C binnen bereik blijft, zouden de emissies van de Europese Unie in 2030 met 45 tot 47 procent onder het niveau van 1990 uit moeten komen (Hof et al. 2012). Het EU-doel van 40 procent reductie in 2030 ligt daarmee buiten de bandbreedte van wat nodig is voor het halen van het doel van maximaal 2°C temperatuurstijging.’*

[89] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). *Rijk zonder CO2, Naar een duurzame energievoorziening in 2050*.

voorbeelden genoemd. In de gebouwde omgeving is volgens gesprekspartners in technische en financiële zin wel duidelijk wat er moet gebeuren, maar zit de uitdaging in het georganiseerd krijgen van de transitie. Daarin zou de nadruk moeten liggen op sociale innovatie. Ten aanzien van mobiliteit en transport is er daarentegen nog veel onzeker over wat de meest ideale combinatie van oplossingen zal zijn. Dat vereist volgens gesprekspartners een adaptieve aanpak met veel ruimte voor technologische innovatie. Technische doorbraken kunnen in de komende jaren leiden tot een ander beeld van welke oplossingsrichting wenselijk is. In de aanpak moet voldoende ruimte zijn om daarop te kunnen bijsturen.

Ruimte voor regionale inkleuring

Verschillende gesprekspartners pleiten ervoor om in de aanpak voldoende ruimte te laten voor regionale inkleuring. Nationale doelstellingen zouden moeten worden vertaald naar regionale doelstellingen die gelden als harde randvoorwaarde. Regio's zouden de ruimte moeten krijgen om zelf hun beleid vorm te geven en afwegingen te maken tussen maatregelen, op voorwaarde dat de regionale doelstelling wordt bereikt. Zo kan regionaal een optimale mix van maatregelen worden getroffen en rekening worden gehouden met lokaal draagvlak.

Enkele gesprekspartners wijzen in dit licht op het belang van een goede dialoog tussen landelijk en regio. Er moet volgens hen voor worden gewaakt dat regionale inkleuring leidt tot een nieuw speelveld van politieke wisselvalligheden. Dit vereist robuuste regionale akkoorden waarin de lessen met het nationale energieakkoord worden benut.

Internationale afstemming

In meerdere gesprekken is het internationale karakter van de energietransitie benadrukt. Deze gesprekspartners pleiten voor een goede afstemming tussen nationaal en Europees beleid en een (blijvende) actieve rol van Nederland op belangrijke internationale onderwerpen, zoals het ETS-systeem. Ook het belang van samenwerking met buurlanden is genoemd, onder meer in het geval dat de effectiviteit van Europees beleid achterblijft.

Concretiseren van afspraken

Gesprekspartners van organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het akkoord pleiten veelal voor SMART-afspraken, zodat geen verschillen van inzicht kunnen ontstaan over de verantwoordelijkheden van organisaties, en het opnemen van 'een stok achter de deur' voor het geval de voortgang niet voldoende is.

Enkele andere gesprekspartners waarschuwen juist voor te veel detail. Dat zou afleiden van de essentie en het bereiken van belangrijke doorbraken zelfs kunnen verstoren. De nadruk zou moeten liggen op belangrijke principiële uitruilpunten, die van groot belang zijn voor het kunnen bereiken van de doelen.

Draagvlak voor vervolg akkoord

Er is onder ondertekenaars van het akkoord breed draagvlak voor het geven van een vervolg aan het Energieakkoord. Het zou volgens hen zonde zijn om 'de winst van de afgelopen jaren' weer te niet te doen. Over de invulling en de vorm lopen de meningen uiteen. Verschillende gesprekspartners stellen dat de politiek en de overheid aan zet zijn om de doelen te bepalen. Het maatschappelijk middenveld kan vervolgens een rol vervullen bij de invulling en het bewaken van het maatschappelijk draagvlak voor de transitie. Anderen zijn juist van mening dat de akkoordpartijen het voortouw zouden moeten nemen.

Toegevoegde waarde overlegplatform

Het merendeel van de ondertekenaars ziet ook voor de toekomst toegevoegde waarde in het overlegplatform bij de SER dat als gevolg van het Energieakkoord is ontstaan. Wel geven verschillende gesprekspartners aan dat de opzet ervan tegen het licht gehouden zou moeten worden: sluit deze dan nog aan bij de opgave waar de

partijen voor staan? Zouden bijvoorbeeld andere partijen moeten aansluiten en zijn er andere overlegvormen nodig?

Vermaatschappelijken aanpak

Verschillende gesprekspartners – met name van buiten het Energieakkoord – wijzen op de noodzaak om de aanpak meer te 'vermaatschappelijken'. Er is waardering voor de resultaten die zijn geboekt in de afgelopen periode, maar het akkoord in zijn huidige vorm zal volgens hen niet in staat zijn om de energietransitie op gang te brengen omdat het is opgezet vanuit het bestaande regime. Het Energieakkoord is een poging om vanuit het bestaande regime stappen voorwaarts te maken. Daarmee wordt (ongewild) een rem gezet op de energietransitie. Bij een transitie ontstaat een breuk tussen partijen die vooruit willen en partijen die er belang bij hebben om het oude regime te handhaven. Het akkoord remt dat proces, want dat houdt partijen bij elkaar.

Het belang om vanuit een toekomstbeeld en hoge ambities terug te redeneren wordt ook door deze gesprekspartners benadrukt. Wel stellen ze dat dat toekomstbeeld verder zouden moeten gaan dan ambities op het terrein van de uitstoot van broeikasgassen, energiebesparing en duurzame opwekking. Ze pleiten ervoor om ook maatschappelijke ambities te formuleren, bijvoorbeeld ten aanzien van de betaalbaarheid van de energievoorziening, eigendomsverhoudingen en werkgelegenheidsaspecten. Op basis daarvan kunnen vervolgens belangrijke transitiethema's worden geïdentificeerd en partijen worden geselecteerd die daaraan een bijdrage kunnen en willen leveren.

Dat moet er toe leiden dat belangrijke maatregelen, zoals het 'vergroenen' van het belastingstelsel, die nu buiten beeld blijven omdat ze op te veel weerstand stuiten wel gerealiseerd kunnen worden. Door het vervolg van het Energieakkoord vanuit de transitiegedachte vorm te geven kunnen bestaande structuren en patronen worden doorbroken en belangrijke maatschappelijke vraagstukken worden geadresseerd, zodat draagvlak in de samenleving geborgd is.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre voldoet de aanpak van het Energieakkoord om de ambities te behalen die in het akkoord zijn afgesproken?

Op basis van documentonderzoek en interviews met betrokkenen bij het Energieakkoord en het Nederlandse energiesysteem in den brede komen wij tot conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 7.2 behandelen we de hoofdconclusies. Vervolgens gaan we in paragraaf 7.3 dieper in op de onderliggende deelconclusies. In paragraaf 7.4 beschrijven we onze aanbevelingen.

7.2. Hoofdconclusies

1. De aanpak van het Energieakkoord draagt bij aan een versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie. Partijen zijn gecommitteerd aan het bereiken van de doelen uit het akkoord, werken afspraken in samenwerking uit tot maatregelen – vanuit verschillende rollen en met verschillende intensiteit – en hebben bijgestuurd toen de voortgang onvoldoende bleek. Afgezet tegen het Nederlandse energiebeleid vóór het Energieakkoord, dat werd gekenmerkt door versnippering en een gebrek aan urgentie en continuïteit, is sprake van een doorbraak. Het is zeer aannemelijk dat door het Energieakkoord resultaten zijn bereikt die zonder het akkoord niet of pas later waren gerealiseerd.

   De aanpak voldoet om hoofddoelen[90] uit het Energieakkoord te kunnen halen. De borgingsfunctie van het Energieakkoord functioneert in belangrijke mate zoals beoogd. Jaarlijks wordt in de Nationale Energieverkenning (NEV) door een onafhankelijk onderzoeksconsortium doorgerekend of met de afspraken en maatregelen de vijf hoofddoelen worden gehaald. De uitkomsten daarvan worden gebruikt om waar nodig bij te sturen en te intensiveren. Zo zijn op basis van de NEV 2015 aanvullende maatregelen afgesproken. De meest recente doorrekening wijst uit dat twee van de vijf hoofddoelen – het besparingsdoel voor 2020 en het beoogde aandeel hernieuwbare energie in 2020 – nog buiten bereik liggen en dat het tussendoel ten aanzien energiebesparing in 2016 niet wordt gehaald. Bovendien is de doorrekening van de effecten met de nodige onzekerheden omgeven. Het is dan ook zeer aannemelijk dat in toekomst wederom bijgestuurd of zelfs geïntensiveerd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te kunnen bereiken. Binnen het Energieakkoord zijn waarborgen getroffen om tijdige bijsturing mogelijk te maken.

[90] De hoofddoelen van het Energieakkoord zijn:
- Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar.
- 100 PJ aan besparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020.
- Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (4 procent in 2012) naar 14 procent in 2020.
- Een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023.
- Ten minste 15.000 banen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren te creëren.

Een belangrijk aandachtspunt in de borging van het Energieakkoord is de nadruk op concrete maatregelen die op korte termijn cruciaal zijn voor het bereiken van de hoofddoelen uit het Energieakkoord, waardoor er minder aandacht is voor afspraken uit het akkoord die meer kwalitatief en/of randvoorwaardelijk van aard zijn (bijvoorbeeld scholing, kwaliteit van werk, arbeidsverhoudingen, ETS en financiering) of een lange termijn perspectief kennen (bijvoorbeeld innovatie en commercialisering).

2. Het Energieakkoord gaat een volgende fase in. Daar waar de nadruk in de afgelopen jaren lag op het vertalen van afspraken uit het akkoord naar bijvoorbeeld regelingen, projecten en programma's, is de belangrijkste uitdaging in de resterende looptijd van het akkoord (tot 2020) om deze procesresultaten te vertalen naar effecten. Deze evaluatie onderstreept daarbij het belang voor akkoordpartijen om hun achterban goed bij de besluitvorming en uitvoering van maatregelen te betrekken. Hier zit een belangrijke opgave voor de komende periode. In de eerste plaats omdat de ondertekenaars van het Energieakkoord hun achterban moeten mobiliseren om uitvoering te geven aan maatregelen uit het akkoord. Daarnaast omdat de (negatieve) consequenties van bepaalde maatregelen meer zichtbaar en voelbaar zullen worden, waardoor het risico op weerstand in de samenleving toeneemt.

   Het belang van het Energieakkoord als platform en borgingsinstrument blijft ook de komende jaren onverminderd groot. Door de verschuiving richting uitvoering kan onterecht de verwachting ontstaan dat de samenwerking tussen de akkoordpartijen steeds gemakkelijker zal verlopen. Het tegendeel is eerder het geval. Het aantal lastige dossiers, waarbij de belangentegenstellingen tussen partijen duidelijk aan het licht komen, zal om verschillende redenen eerder toenemen dan afnemen. Zo zullen in domeinen waarin de resultaten tot nu toe achterblijven afspraken nader geconcretiseerd moeten worden om de beoogde doelen te kunnen bereiken. Het gaat hierbij veelal om lastige vraagstukken, waarbij – afhankelijk van welke keuzes worden gemaakt – de belangen van de partijen gebaat of geschaad worden. Ook is het aannemelijk dat bepaalde partijen de komende jaren de lat hoger willen leggen en met voorstellen voor nieuwe maatregelen komen. Aangezien er weinig tot geen 'laaghangend fruit' meer is, zullen dat waarschijnlijk maatregelen zijn die discussie zullen oproepen.

3. Verder vooruitkijkend – voorbij de looptijd van het huidige Energieakkoord – vormen de internationale klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 een dwingend perspectief. Om deze te kunnen realiseren, zal op zeer korte termijn nagedacht moeten worden over het beleid voor de periode 2020 - 2030. Duidelijkheid voor de periode 2020 - 2030 is ook nodig om de continuïteit van lopende maatregelen uit het Energieakkoord te kunnen waarborgen. Hoewel het Energieakkoord leidt tot een versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie, is het ongewijzigd voorzetten ervan niet vanzelfsprekend ook de meest effectieve aanpak voor de periode 2020 - 2030. Het Energieakkoord in zijn huidige vorm heeft zich tot nu toe vooral bewezen als middenveld-aanpak, waarmee doorbraken zijn gerealiseerd op lastige politieke dossiers (bijvoorbeeld ten aanzien kolencentrales en wind op zee). Er is brede consensus dat de energietransitie meer ingrijpende veranderingen vereist: bestaande maatschappelijke, economische en technologische structuren en patronen moeten worden doorbroken. Het beleid voor de periode 2020 - 2030 moet daarin kunnen voorzien.

7.3. Deelconclusies

We baseren onze hoofdconclusies op deelconclusies op vijf onderwerpen.

Achtergrond en duiding Energieakkoord

1. Om een gefundeerd oordeel te kunnen geven over het Energieakkoord is het allereerst van belang om de context te kennen waarin het akkoord tot stand is gekomen. Het afsluiten van een maatschappelijk akkoord

met grote diversiteit aan partijen en met concrete doelstellingen om het aandeel hernieuwbare energie tussen 2013 en 2023 te verviervoudigen en het tempo van energiebesparing te verhogen naar gemiddeld 1,5 procent per jaar, was een doorbraak in het Nederlandse energiebeleid. Vóór het Energieakkoord werd dat beleid gekenmerkt door versnippering en een gebrek aan urgentie en continuïteit. Ook kritische volgers van het energie- en klimaatbeleid, zoals natuur- en milieuorganisaties, onderschrijven het verschil tussen het huidige beleid en het vroegere beleid.

2. Daarnaast is het belangrijk om de aanpak te duiden. Het Energieakkoord is vormgegeven indachtig het poldermodel en kan worden getypeerd als een vorm van netwerksturing ('network governance'). Dat betekent dat de inhoud van het akkoord het resultaat is van een uitwisseling van belangen en het streven naar consensus. De uitkomst is daardoor nooit het maximale resultaat, maar altijd een optimaal resultaat: niet de hoogst mogelijke lat, maar een lat waar partijen gezamenlijk overheen willen springen. Dat is ook terug te zien in het akkoord. Ten eerste zijn de doelen veelal niet hoger dan doelen die reeds bestonden; op één onderdeel is het zelfs een afzwakking van het regeerakkoord uit 2012. Ten tweede is in het akkoord sprake van een optimistische doorvertaling van het energiebesparingsdoel voor 2020 naar afspraken. Alleen als de effecten heel gunstig uitvallen, tellen de oorspronkelijke afspraken op tot het gewenste doel. Een aanzienlijk deel ervan – uitgedrukt in PJ bijna de helft – was bovendien niet doorgerekend op besparingseffect. Ten derde is het terug te zien aan de mate van concreetheid van de afspraken: bij sommige onderwerpen zijn de afspraken concreet, op andere vager. De toegevoegde waarde van het akkoord zou daarom bovenal in het proces moeten zitten: het creëren van een mechanisme waardoor partijen gecommitteerd zijn om de doelen te bereiken. Met andere woorden: het akkoord moet partijen helpen om gezamenlijk over de lat heen te springen.

Doelen en resultaten[91]

3. Drie van de vijf hoofddoelen uit het Energieakkoord op het gebied van energiebesparing, hernieuwbare energie en werkgelegenheid worden met het huidige voorgenomen beleid waarschijnlijk gehaald. Volgens de meest recente doorrekening liggen twee hoofddoelen – het besparingsdoel voor 2020 en het beoogde aandeel hernieuwbare energie in 2020 – echter nog buiten bereik. Ook volgt hieruit dat het Energieakkoord voor wat betreft energiebesparing langzamer op gang is gekomen dan beoogd: het tussentijdse doel voor besparing in het finale energieverbruik in 2016 wordt niet gehaald. Bovendien is de doorrekening van de effecten met de nodige onzekerheden omgeven. Ten aanzien van het aandeel hernieuwbare energie hebben de akkoordpartijen al afspraken gemaakt om de uitvoering van bestaande afspraken te intensiveren en aanvullende maatregelen te treffen. Ook op het gebied van energiebesparing zijn afspraken gemaakt die nog niet zijn meegenomen in de doorrekening. Het is echter zeer aannemelijk dat in toekomst wederom bijgestuurd of zelfs geïntensiveerd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te kunnen bereiken.

   - Met het Energieakkoord worden vijf hoofddoelen nagestreefd ten aanzien van energiebesparing, hernieuwbare energieopwekking en werkgelegenheid. In de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015 is berekend dat met het voorgenomen[92] beleid uit het Energieakkoord drie[93] hoofddoelen konden worden gehaald en twee[94] hoofddoelen nog buiten bereik lagen.

[91] N.B. Voor de kwantitatieve voortgang op de hoofddoelen van het Energieakkoord baseren we ons op de uitkomsten van Nationale Energieverkenning (NEV) die vanaf 2014 jaarlijks verschijnt. De definitieve uitkomsten van de NEV 2016 waren bij het opstellen van deze rapportage nog niet beschikbaar. In afstemming met het ministerie van Economische Zaken en de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om het geprognosticeerde doelbereik te beschrijven op basis van beschikbare gegevens, en het beeld dat hieruit volgt voor te leggen aan het onderzoeksconsortium dat de NEV 2016 opstelt.

[92] Voorgenomen beleid moet eerst nog formeel worden vastgesteld alvorens het kan worden uitgevoerd. In de NEV wordt naast het voorgenomen beleid ook een variant met alleen het vastgestelde beleid doorgerekend. De ramingen van het vastgestelde beleid vallen lager uit.

- Naar aanleiding van de resultaten van de NEV 2015 hebben de akkoordpartners afspraken gemaakt over een intensiveringspakket. Uit de doorrekening van die afspraken bleek dat met de intensiveringsmaatregelen het besparingsdoel voor 2020 gehaald zou kunnen worden, maar dat het doel op het gebied van hernieuwbare energie in 2020 nog buiten bereik bleef.

- Uit de NEV 2016 volgt een iets gewijzigd beeld. Twee besparingsmaatregelen uit het intensiveringspakket waren nog niet concreet genoeg om een kwantitatieve effectinschatting van te kunnen maken. Het besparingsdoel voor 2020 ligt daardoor nog buiten bereik, evenals het doel op het gebied van hernieuwbare energie in 2020. Ook volgt uit de NEV 2016 dat de tussentijdse doelstelling met betrekking tot energiebesparing in 2016 niet wordt gehaald.

- De akkoordpartijen hebben naar aanleiding van het intensiveringspakket reeds afgesproken dat in de periode 2017 - 2020 extra subsidie beschikbaar komt als, zoals nu uit de NEV 2016 blijkt, het aandeel hernieuwbare energie in 2020 achterblijft. Daarnaast is het gelet op de vele onzekerheden in de besluitvorming en uitvoering aannemelijk dat de komende jaren ook op één of meer van de andere hoofddoelen nog bijsturing of zelfs intensivering zal moeten plaatsvinden. Bij het bepalen van het effect van maatregelen wordt er rekening mee gehouden dat de toekomst onzeker is, omdat het doelbereik afhankelijk is van een veelheid aan (soms niet of lastig beïnvloedbare) factoren. Bij tegenvallers en/of het uitblijven van meevallers kunnen buiten bereik komen te liggen.

- Het Energieakkoord bestaat uit een palet aan maatregelen. De invulling van die maatregelen verschilt, onder meer voor wat betreft de mate van concreetheid (van doel, tijdspad en/of verantwoordelijkheidsverdeling), de wijze van aansturing (centraal versus decentraal) en de mate van vrijblijvendheid (verplichten versus verleiden). Het is niet mogelijk om een generieke uitspraak te doen over welk type maatregel effectiever is. Daarvoor moet rekening gehouden worden met de specifieke aard van het vraagstuk. Wel kan op hoofdlijnen een aantal patronen worden herkend.
  - In het Energieakkoord zitten maatregelen die concreet zijn uitgewerkt, centraal worden aangestuurd (in samenwerking met een beperkt aantal partijen) en een verplichtend karakter hebben. Voorbeelden hiervan zijn wind op zee en sluiting van de kolencentrales. Bij dit type maatregelen is over het algemeen in relatief korte tijd concrete en zichtbare voortgang geboekt.
  - Er zitten ook maatregelen in het akkoord waarbij de invulling ervan nog meer open is gelaten. Bij een aantal daarvan is dat een bewuste strategie geweest om in een lastig dossier toch stappen vooruit te kunnen zetten. De invoering van de Energie Prestatie Keuring (EPK) is een voorbeeld waarbij dit is gelukt. Bij andere maatregelen is niet de beoogde voortgang geboekt. Zo is bij de maatregel om jaarlijks 300.000 bestaande woningen twee labelstappen te laten maken in kwalitatieve zin wel vooruitgang geboekt (qua aanpak, instrumenten en samenwerking), maar is het doel niet bereikt.

- Het is niet bekend of en in welke mate het doel uit het Energieakkoord om een bijdrage te leveren aan de versterking van de economie wordt bereikt, omdat dit doel maar ten dele meetbaar is gemaakt en monitoring nog in ontwikkeling is. Het hoofddoel ten aanzien van werkgelegenheid ligt binnen bereik. Hierbij past echter de kanttekening dat het om een kwantitatieve macro-economische raming gaat. Op dit moment wordt nog aanvullend onderzoek gedaan om het daadwerkelijk aantal gerealiseerde banen en de kwaliteit van deze banen te kunnen meten. Verder zijn in het Energieakkoord doelstellingen geformuleerd voor het marktaandeel van Nederland op de internationale CleanTech-markten. Over de

[93] Besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar, 16 procent hernieuwbare energieopwekking in 2023 en 15.000 banen extra banen.
[94] 100 PJ besparing in finale energieverbruik in 2020 en 14 procent hernieuwbare energieopwekking in 2020.

voortgang op deze doelstellingen waren ten tijde van deze evaluatie ook nog geen gegevens beschikbaar.

4. Door het Energieakkoord is de continuïteit van het energiebeleid verbeterd. Continuïteit van beleid is een belangrijke voorwaarde voor het behalen van de doelen van het Energieakkoord. Of het Energieakkoord ook over een langere periode – over kabinetsperiodes heen – bijdraagt aan continuïteit van het beleid moet nog wel blijken. Na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 zal duidelijk worden wat de plannen van het nieuwe kabinet zijn op het gebied van energie. Er zal bovendien snel duidelijkheid moeten komen over de invulling van het beleid voor de periode tot 2030.

   - Het beleid op het gebied van energiebesparing en duurzame energie vóór het Energieakkoord kenmerkte zich door versnippering en gebrek aan continuïteit. Dit ging ten koste van de investeringszekerheid voor bedrijven en burgers. Door het afsluiten van een maatschappelijk akkoord met een looptijd van tien jaar is er meer continuïteit in het energiebeleid gekomen. Continuïteit in beleid vormde voor veel partijen een belangrijke motivatie om deel te nemen aan het akkoord.

   - Het Energieakkoord is op initiatief van de SER opgesteld en door de Tweede Kamer bekrachtigd. Spanning met de politiek is inherent aan de keuze voor een netwerkaanpak. Immers, de overheid is niet de enige partij die de doelen en de invulling van het beleid bepaalt. Dit kan conflicteren met het traditionele model van de representatieve democratie. De overheid zit immers niet meer in de rol van opdrachtgever, maar is één van de samenwerkingspartners. Het Energieakkoord en de maatregelen uit het akkoord waren belangrijke politieke onderwerpen. Er zijn verschillende Kamermoties aangenomen die raken aan het Energieakkoord (bijvoorbeeld een motie die oproept tot de opschorting van de subsidies voor de bij- en meestook van duurzame biomassa in kolencentrales en een motie over het uitfaseren van kolencentrales). De aandacht vanuit de politiek heeft vooralsnog niet geleid tot grote wijzingen. Daarnaast constateren we dat een meerderheid van de Eerste en Tweede Kamer op belangrijke momenten maatregelen uit het akkoord heeft ondersteund (bijvoorbeeld bij de spoedwet 'Tijdige realisatie Energieakkoord' en het versterken van de Postcoderoosregeling). Er zijn wel kritische geluiden vanuit de Tweede Kamer over het akkoord, maar die hebben niet de overhand. Dit neemt niet weg dat zal moeten blijken of het Energieakkoord ook over een langere periode bijdraagt aan continuïteit in beleid. Pas na de komende Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 wordt duidelijk wat de plannen zijn van het nieuwe kabinet en of het Energieakkoord ook over kabinetsperiodes heen continuïteit biedt.

   - De verduurzaming van de energievoorziening en de economie gaat gepaard met grote investeringen van burgers en bedrijven. Dergelijke investeringen kennen vaak lange terugverdientijden en een lange *lead-time* (periode van investering tot effect). Om ook op termijn investeringszekerheid te kunnen bieden (en geen stilstand in de uitvoering te krijgen) moet op korte termijn duidelijkheid komen over de invulling van het beleid voor de periode tot 2030.

Bewustwording en draagvlak

5. Bewustwording en draagvlak zijn belangrijke voorwaarden voor het kunnen bereiken van de doelen van het Energieakkoord. Het draagvlak bij het maatschappelijk middenveld is toegenomen. De evaluatie onderstreept daarnaast ook het belang voor akkoordpartijen om hun achterban goed bij de besluitvorming en uitvoering van maatregelen te betrekken. Hier zit ook een belangrijke opgave voor de komende periode. In de eerste plaats omdat de ondertekenaars van het Energieakkoord hun achterban moeten mobiliseren om uitvoering te geven aan maatregelen uit het akkoord. Daarnaast omdat de (negatieve) consequenties van bepaalde maatregelen zichtbaar en voelbaar zullen worden, waardoor het risico op weerstand toeneemt.

- Bewustwording en draagvlak zijn van groot belang voor het bereiken van de doelen van het Energieakkoord. Bewustwording van de noodzaak van een energietransitie en van de kansen die dat ook biedt. En draagvlak voor de maatregelen en de mogelijke consequenties daarvan. Zonder bewustwording en draagvlak in de samenleving zullen voorgenomen maatregelen vroeg of laat vastlopen of worden vertraagd.

- Door het Energieakkoord zijn organisaties samengebracht rond de ambitie van duurzame groei. Tientallen partijen, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, hebben zich direct – door het akkoord te ondertekenen – of indirect – door een bijdrage te leveren aan de uitvoering – verbonden aan doelstellingen op het gebied van energiebesparing, hernieuwbare energie en werkgelegenheid. Daardoor is meer aandacht gekomen voor dit onderwerp, zijn de akkoordpartijen zich meer bewust geworden van het belang ervan en is het draagvlak voor het treffen van maatregelen bij deze partijen gegroeid. Bij de akkoordpartijen speelt veel minder de vraag 'of' duurzame groei een belangrijk thema is, maar vooral 'hoe' dit gerealiseerd moet worden. En soms gaan hun plannen zelfs verder dan die uit het Energieakkoord.

- Daarnaast onderstreept de evaluatie het belang van draagvlak onder de achterban van de akkoordpartijen (bijvoorbeeld werknemers, bedrijven en decentrale overheden) en draagvlak in de bredere samenleving. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen draagvlak voor de energietransitie in meer algemene zin (die lijkt relatief groot) en draagvlak voor specifieke maatregelen. Die is er soms wel, bijvoorbeeld omdat er iets te halen valt (een lagere energierekening, bedrijven die verdienen aan besparingsmaatregelen, et cetera), maar soms ook niet omdat de consequenties negatief zijn. Er zijn voorbeelden van maatregelen die op weerstand stuiten, omdat er problemen zijn met draagvlak (bijvoorbeeld wind op land en de bijstook van biomassa in kolencentrales). Evenzo zijn er voorbeelden van maatregelen, waarvoor het draagvlak juist groter bleek te zijn dan werd gedacht (bijvoorbeeld de verplichting van energielabel C voor kantoren). Deze voorbeelden laten zien dat het belangrijk is voor akkoordpartijen om hun achterban goed bij de besluitvorming en uitvoering van maatregelen te (blijven) betrekken.

- Het belang van maatschappelijk draagvlak zal alleen maar toenemen in de resterende looptijd van het Energieakkoord. Het Energieakkoord belandt in een nieuwe fase: de vastgestelde afspraken uit het akkoord en daaruit volgende regelingen, projecten en programma's moeten de resterende jaren gaan leiden tot concrete effecten. Dat wil zeggen: extra windmolens, besparingsmaatregelen bij bedrijven, meer geïsoleerde huizen, et cetera. Die beweging – van afspraken naar effecten – vereist dat burgers (in de hoedanigheid van woningeigenaren, werknemers, et cetera) en bedrijven een concreet handelingsperspectief wordt geboden. Het vereist ook dat voldoende wordt geluisterd naar de belangen en bezwaren van burgers en bedrijven die de consequenties van maatregelen gaan ondervinden, zodat weerstand zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Organisatie en samenwerking

6. Als gevolg van het Energieakkoord is een intensieve samenwerking ontstaan tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld op het thema duurzame groei en energie. Dit heeft geleid tot nieuwe verbindingen tussen organisaties, wederzijds begrip, een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijdse aanspreekbaarheid. De samenwerking is randvoorwaardelijk voor en draagt bij aan het bereiken van concrete resultaten. Het Energieakkoord biedt een platform om afspraken te vertalen naar concrete maatregelen en eventuele hobbels in de uitvoering te adresseren en op te lossen. Aandachtspunten zijn transparantie in de besluitvorming en de intensiteit van de samenwerking voor met name kleinere partijen.

- Samenwerking over domeinen en geledingen heen is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van de doelen van het Energieakkoord. Het Energieakkoord faciliteert die samenwerking. Partijen komen in breder verband (in de Borgingscommissie en in het High level overleg) bij elkaar om besluiten te nemen, de voortgang te monitoren en belangrijke vraagstukken te bespreken. Daarnaast zijn er coalities gevormd rond de uitvoering van specifieke clusters van maatregelen.

- De wijze waarop de samenwerking is georganiseerd kan worden getypeerd als dynamisch en open. De organisatie van het Energieakkoord heeft zich over de tijd ontwikkeld. Waar aanvankelijk sprake was van vaste overlegmomenten en overlegtafels, vindt afstemming nu plaats in veel verschillende reguliere en ad hoc overleggen. De focus is daarin verschoven van concretiseren, verbinden en het bouwen van vertrouwen, naar de uitvoering van de afspraken. Bij de uitvoering van de afspraken binnen het Energieakkoord worden, indien nodig, ook partijen van buiten het Energieakkoord betrokken. De doorontwikkeling in de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd loopt in lijn met de veranderende opgave voor het Energieakkoord.

- Samenwerking in het kader van het Energieakkoord heeft bijgedragen aan nieuwe verbindingen tussen organisaties (die daarvoor niet of nog beperkt samenwerkten), wederzijds begrip, een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijdse aanspreekbaarheid (in situaties dat de voortgang onvoldoende is). Hierdoor is het commitment bij partijen vergroot: partijen zijn niet van tafel gelopen en zoeken gezamenlijk naar oplossingen, ook op momenten waarop de spanning opliep (bijvoorbeeld bij het opstellen van het intensiveringspakket). Dit zorgt voor meer realisatiekracht. Het Energieakkoord biedt een platform om afspraken te vertalen naar concrete maatregelen en eventuele hobbels in de uitvoering te adresseren en op te lossen. Daardoor is het gelukt om resultaten te boeken die voorheen niet binnen bereik leken (bijvoorbeeld de introductie van een verplicht energielabel en wind op zee), en gaandeweg breed draagvlak te krijgen voor maatregelen die bij aanvang van het akkoord voor sommige partijen nog onbespreekbaar waren (bijvoorbeeld het intensiveringspakket).

- Hoewel door het Energieakkoord het commitment van akkoordpartijen over het geheel genomen is toegenomen, zijn er wel onderlinge verschillen: partijen ervaren (rekening houdend met de mogelijkheden van partijen) dat niet iedereen even hard loopt. Vanzelfsprekend blijven er belangenverschillen bestaan binnen het Energieakkoord, bijvoorbeeld tussen de milieubeweging en het bedrijfsleven. Of en in welk tempo het gelukt is om die verschillen te overbruggen verschilt per vraagstuk. De discussie rondom de duurzaamheidscriteria die gehanteerd moeten worden bij de bij- en meestook van biomassa is een voorbeeld van een dossier waarop het lang heeft geduurd om tot overeenstemming te komen. Ook in de resterende looptijd van het akkoord zullen dergelijke lastige dossiers zich blijven voordoen. Bijvoorbeeld omdat de concrete invulling van afspraken de tegengestelde belangen aan het licht kan brengen: afhankelijk van welke keuzes worden gemaakt bij de invulling zullen de belangen van de verschillende partijen gebaat of geschaad worden. Partijen zullen dan ook moeten blijven investeren in wederzijds begrip en het overbruggen van belangenverschillen. Niet in de laatste plaats omdat naarmate het einde van Energieakkoord dichterbij komt en de doelstellingen meer en meer binnen bereik komen, bepaalde partijen de lat hoger zullen willen leggen en met voorstellen voor nieuwe maatregelen zullen komen. Aangezien er weinig tot geen ‘laaghangend fruit’ meer is, zullen dat waarschijnlijk maatregelen zijn die discussie zullen oproepen.

- Het Energieakkoord vraagt van veel partijen dat ze nieuwe rollen gaan vervullen. Bijvoorbeeld van belangenbehartiging naar het mobiliseren van de achterban, en van actie voeren naar onderhandelen en meebeslissen over de invulling en realisatie van maatregelen. Ook voor het Rijk is de rol om als netwerkpartner te opereren op dit thema nieuw. De invulling van die nieuwe rollen is een leerproces dat nog niet is afgerond. Dat geldt in het bijzonder voor de rol van brancheorganisaties die hun

achterban moeten mobiliseren. Die rol is cruciaal teneinde de procesresultaten te vertalen naar effecten.

- Binnen een omvangrijk akkoord als het Energieakkoord met een grote diversiteit aan partijen, is het van belang om in de besluitvorming een goede balans te bewaken tussen legitimiteit enerzijds en doelmatigheid anderzijds: het is zaak een goede afspiegeling van belangen te houden in de besluitvorming, maar niet alle partijen kunnen en willen betrokken worden bij alle besluiten. Vanuit het oogpunt van doelmatige besluitvorming is de keuze om een high level overleg in te stellen een begrijpelijke keuze. Er zijn ook geen signalen dat het high level overleg zorgt voor een scheve balans tussen doelmatigheid en legitimiteit. Transparantie blijft echter wel een aandachtspunt: voor een aantal partijen is onvoldoende duidelijk wanneer door welke partijen waarover wordt gesproken en besloten. Daarnaast kan door de beperkte vertegenwoordiging het risico zich voordoen dat partijen die de gevestigde belangen vertegenwoordigen en de beste ingangen hebben ook de grootste invloed hebben, terwijl nieuwe partijen (met nieuwe belangen) minder invloed hebben.

- Naast transparantie is de intensiteit van de samenwerking een aandachtspunt. De samenwerking binnen het Energieakkoord vraagt een zekere inspanning van partijen in termen van tijd die besteed wordt aan (de voorbereiding van) overleggen. Deze inspanning is voor grotere partijen en partijen waarbij het thema energie tot hun *core business* behoort makkelijker op te brengen, dan voor kleine partijen of partijen waarbij dit niet het geval is. Betrokkenheid van deze partijen kan echter van groot belang zijn, omdat zij soms juist vernieuwende perspectieven kunnen inbrengen.

Borging en bijsturing

7. In het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt over borging en bijsturing als de voortgang achterblijft bij de doelen. Aan deze afspraken wordt in de praktijk ook invulling gegeven: de voortgang wordt gemonitord en er is bijgestuurd toen niet alle doelen binnen bereik bleken te liggen. Hiermee is een belangrijke randvoorwaarde gecreëerd voor het behalen van de doelen van het akkoord. Aandachtspunten zijn de tijdigheid van bijsturing, prioritering in de borging en prioritering van de inzet van het secretariaat.

- Bij de totstandkoming van het Energieakkoord zijn concrete doelen gesteld. Daarbij zijn partijen overeengekomen dat – wanneer blijkt dat doelstellingen niet gehaald worden (of niet gehaald dreigen te worden) – bijgestuurd kan worden.[95] Tijdens de uitvoering wordt de voortgang op het doelbereik jaarlijks gemeten. Dat in de praktijk ook daadwerkelijk bijgestuurd wordt, blijkt onder meer uit het intensiveringspakket met aanvullende maatregelen op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energieopwekking dat partijen overeen zijn gekomen.

- Gelet op het niet behalen van de tussendoelstelling voor 2016 op het gebied van energiebesparing kan vastgesteld worden dat bijsturing eerder had moeten plaatsvinden. Vanaf het begin van het akkoord is de voortgang inzichtelijk gemaakt en zijn knelpunten benoemd, maar de stap naar partijen stevig aanspreken op de voortgang en – vervolgens – het formuleren van een alternatief is in 2015 (met het oog op de tussendoelstelling voor 2016) relatief laat gezet. Kanttekening hierbij is wel dat te snel en te hard drukken op de afspraken ten koste had kunnen gaan van het goed uitwerken van afspraken in resultaten en draagvlak voor het akkoord bij bepaalde partijen.

- Een ander aandachtspunt in de borging is prioritering. De indruk bestaat dat er veel aandacht is voor concrete maatregelen die op korte termijn cruciaal zijn voor het bereiken van de hoofddoelen uit het

[95] SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*, p. 133. 'Uitgangspunt is het borgen van de doelstellingen.' 'Partijen komen overeen om in deze SER-commissie met een zekere regelmaat te komen tot actualisering van de voortgang en een eventuele bijstelling van maatregelen met het oog op de overeengekomen doelstellingen'.

Energieakkoord (wind op zee, wind op land, sluiting kolencentrales). Mede ook ingegeven door de aandacht die er is voor deze onderwerpen in de politiek en de media. Daar staat tegenover dat verschillende partijen in deze evaluatie hun zorgen hebben geuit over de zichtbaarheid en aandacht voor afspraken uit het akkoord die meer kwalitatief en/of randvoorwaardelijk van aard zijn (scholing, kwaliteit van werk en arbeidsverhoudingen, ETS, financiering) of een lange termijn perspectief kennen (commercialisering). Juist omdat de interesse van de politiek en de media voor deze onderwerpen vaak minder groot is en er daardoor minder druk van buiten is om voortgang te maken, is het belangrijk om hier in de borging voldoende aandacht aan te blijven besteden.

- De voorzitter van de Borgingscommissie speelt een belangrijke rol bij de borging en bijsturing van de afspraken in het Energieakkoord. De meeste partijen zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de voorzitter invulling geeft aan zijn rol. De voorzitter opereert onafhankelijk en met een zeker gezag. Enkele partijen zouden graag zien dat de voorzitter partijen meer en eerder aanspreekt op de voortgang, en bewaakt dat alle onderwerpen voldoende aandacht krijgen.

- De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat van de SER. Het secretariaat vervult verschillende – soms onderling spanningsvolle – rollen: monitoren van de afspraken, aanspreken bij onvoldoende voortgang, aanjagen in de uitvoering, bemiddelen in situaties waarin de samenwerking stroef verloopt, agenderen van vraagstukken, het bespreekbaar maken van mogelijke oplossingen (als het doorbreken van het taboe op verplichtingen), communiceren met partijen binnen en buiten het akkoord. Partijen zijn over het algemeen positief over de wijze waarop het secretariaat invulling geeft aan zijn taak en omgaat met de spanningen die tussen de verschillende rollen kunnen bestaan. De keuze om de onafhankelijke voorzitter en het secretariaat bij de SER onder te brengen speelt daarbij een rol. De SER wordt gezien als een neutrale en gezaghebbende partij.

- Ter ondersteuning van de uitvoering van het Energieakkoord worden verschillende borgingsinstrumenten ingezet. De jaarlijkse NEV vormt een belangrijke basis voor beslissingen in de bijsturing van het Energieakkoord. Ook de uitvoeringsagenda Energieakkoord (2015 en 2016) vervult een belangrijke rol, omdat hierin een geactualiseerd overzicht van de belangrijkste te behalen resultaten in de twaalf inhoudelijke domeinen van het Energieakkoord en bijbehorende acties zijn opgenomen. Het dashboard (afspraken-gestart-meter en resultaatmeter op de website van het Energieakkoord) heeft geen toegevoegde waarde voor borging en bijsturing van de afspraken wanneer het niet actueel is.[96]

- Prioritering zal de resterende looptijd van het Energieakkoord ook een aandachtspunt zijn voor het secretariaat. Gelet op het uitgangspunt om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afspraken uit het akkoord bij de akkoordpartijen zelf te beleggen, is gekozen voor een relatief compact secretariaat. De verwachting is dat in de komende periode nog vaker dan nu een beroep gedaan zal worden op het secretariaat. Zo zullen agenderen en aanjagen agenderen belangrijk worden in respectievelijk de komende maanden (naar aanleiding van de uitkomsten van de NEV 2016 en dit evaluatieonderzoek) en de resterende jaren van het Energieakkoord (uitvoering door de achterban van partijen in het Energieakkoord en in de regio). Tegelijkertijd blijven de andere rollen, zoals monitoren, ook onverminderd belangrijk.

[96] Het dashboard heeft als doel om de voortgang en resultaten per afspraak inzichtelijk te maken door middel van de afspraken-gestart-meter en Resultaatmeter . Zie: http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/ en http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/resultaatmeter.html. De effectmeter is beschikbaar maar onder invloed van prioriteitsstelling is publicatie opgeschoven naar najaar 2016.

7.4. Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie doen we hierna aanbevelingen. We maken daarbij onderscheid in twee typen aanbevelingen. Allereerst formuleren we aanbevelingen voor de resterende looptijd van het Energieakkoord. Vervolgens formuleren we aanbevelingen voor het benutten van het platform Energieakkoord voor het agenderen van het transitievraagstuk richting 2050 en de invulling van het beleid voor de periode 2020 - 2030.

De aanbevelingen zijn gericht aan de Borgingscommissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van alle partijen die het akkoord hebben ondertekend. Bij de aanbevelingen waar dit van belang is hebben we specifiek aangegeven aan wie de betreffende aanbeveling is gericht.

7.4.1. Aanbevelingen voor de resterende looptijd van het akkoord

Versterken van de borgingsfunctie

1. We bevelen de voorzitter en de leden van de Borgingscommissie aan om de borgingsfunctie van het Energieakkoord verder te versterken op de volgende onderdelen:

   - *Eenduidiger en preciezer communiceren over de voortgang op de doelen van het Energieakkoord.* Bij het rapporteren over de voortgang van het Energieakkoord (in bijvoorbeeld voortgangsbrieven, NEV en voortgangsrapportages) wordt wisselend gebruik gemaakt van ruime kwalificaties als 'binnen bereik' en 'in zicht', die op verschillende wijze (kunnen) worden uitgelegd. Dat leidt tot verschillende beelden over de voortgang, voedt de discussie over de achterliggende cijfers en leidt de aandacht af van de essentie: zit het akkoord op koers of is bijsturing nodig? Begin 2016 is geprobeerd om afspraken te maken over de interpretatie van de cijfers in de NEV, maar destijds zonder succes. Wij doen de aanbeveling om op dit punt tot overeenstemming te komen en vervolgens meer precies te communiceren over de voortgang, bijvoorbeeld door uit te gaan van de meest plausibele raming (en daar eventuele onzekerheden bij te vermelden). Zo ontstaat een realistischer en eenduidiger beeld van de voortgang en – als de realisatie achterblijft – een sterkere prikkel om bij te sturen of zelfs te intensiveren. Naarmate de einddatum van het akkoord dichterbij komt, kan ook met meer zekerheid een uitspraak worden gedaan over het verwachte doelbereik.

   - *Afspraken maken over aanvullende maatregelen waarmee kan worden bijgestuurd wanneer blijkt dat de realisatie achterblijft.* We concluderen dat het zeer aannemelijk is dat de komende jaren bijgestuurd of zelfs geïntensiveerd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te kunnen bereiken. We bevelen daarom aan om maatregelen te ontwikkelen en achter de hand te hebben om eventuele tegenvallers die zich de komende periode kunnen voordoen op te vangen.

   - *Hanteren van een implementatiestrategie bij nieuwe maatregelen*, waarin op basis van de specifieke aard van het vraagstuk: 1) een beredeneerde keuze wordt gemaakt uit het palet aan maatregelen, 2) afspraken worden gemaakt over monitoring en 3) een alternatieve variant wordt afgesproken voor het geval de voortgang onvoldoende blijkt, zoals in het intensiveringspakket ten aanzien van hernieuwbare energie is gebeurd.

   - *Vergroten van de aandacht voor kwalitatieve, randvoorwaardelijke en/of langetermijnvraagstukken uit het Energieakkoord.* In de eerste plaats door de voortgang op deze onderwerpen (bijvoorbeeld scholing, kwaliteit van werk en arbeidsverhoudingen, ETS, financiering en commercialisering) te monitoren en onderdeel te maken van de jaarlijkse borgingscyclus, waardoor een integraal beeld ontstaat van de voortgang op alle doelen van het Energieakkoord en de mogelijkheid wordt gecreëerd om waar nodig bij

te sturen. Voor een aantal onderwerpen is dit momenteel in ontwikkeling (werkgelegenheid en commercialisering). Daarnaast kan onder meer in de jaarlijkse voortgangsrapportage, via de website en in de Borgingscommissievergaderingen extra aandacht voor deze onderwerpen worden gegenereerd.

- *Ontwikkelen van een alternatief voor het online dashboard,* waarmee de voortgang op een toegankelijke manier wordt gedeeld met geïnteresseerden. Het dashboard op de website van het Energieakkoord heeft als doel om de voortgang op de afspraken uit het akkoord op een toegankelijke wijze inzichtelijk te maken. We constateren echter dat het dasboard niet actueel is en dat de grafische weergave ervan onvoldoende inzicht geeft in de voortgang en de resultaten. We bevelen daarom aan om het dashboard niet in de huidige vorm te continueren en in afstemming met het NEV-consortium te bezien hoe de jaarlijkse uitkomsten van de NEV benut kunnen worden om de voortgang op de afspraken op een toegankelijke manier kunnen worden gedeeld met een breder publiek.

Versterken van de organisatie en samenwerking

2. We bevelen de voorzitter en de leden van de Borgingscommissie aan om de organisatie en samenwerking van het Energieakkoord verder te versterken op de volgende onderdelen:

- *Afstemmen van het secretariaat op de nieuwe fase die het Energieakkoord ingaat.* We concluderen dat voor het Energieakkoord een nieuwe fase aanbreekt, waarin de nadruk zal komen te liggen op het vertalen van procesresultaten naar effecten. Bovendien zal steeds meer aandacht uitgaan naar het vormgeven van toekomstig beleid. Daardoor zal naar verwachting nog vaker een beroep worden gedaan op het secretariaat. Daarbij zal meer nadruk komen te liggen op het aanjagen in de uitvoering en agenderen, niet in plaats van maar in aanvulling op andere rollen. We bevelen aan om de inzet en invulling van het secretariaat hiermee in lijn te brengen. Het uitgangspunt daarbij blijft dat akkoordpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Energieakkoord. Het is niet de bedoeling dat het secretariaat als uitvoeringsorganisatie voor de akkoordpartijen fungeert. De inzet en invulling van het secretariaat kan aan de hand van de volgende vragen worden uitgewerkt:
  - Welke rollen dient het secretariaat – in lijn met de veranderde opgave – te vervullen?
  - Wat zijn prioritaire activiteiten voor de komende periode?
  - Welke capaciteit is nodig (in termen van fte en expertise)?

- *Verder versterken van de platformfunctie van het Energieakkoord.* Doordat het Energieakkoord in een volgende fase belandt, verschuift de aandacht van akkoordpartijen naar de uitvoering. Hierdoor neemt de interesse bij akkoordpartijen voor de platformfunctie van het Energieakkoord begrijpelijkerwijs af. Het aantal lastige dossiers zal echter vermoedelijk gaan toenemen, waardoor partijen zullen moeten blijven investeren in wederzijds begrip en het overbruggen van belangenverschillen. We bevelen de voorzitter van de Borgingscommissie daarom aan om mogelijkheden te verkennen om de toegevoegde waarde van de platformfunctie te vergroten. Bijvoorbeeld door de vorm en invulling van de plenaire Borgingscommissievergaderingen aantrekkelijker te maken voor partijen.

- *Vergroten van de transparantie van het besluitvormingsproces.* Door meer dan nu gebeurt richting de leden van de Borgingscommissie te communiceren over de High level overleggen kan meer transparantie worden gecreëerd over de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. We bevelen de voorzitter van de Borgingscommissie aan om te onderzoeken hoe de procescommunicatie over de High level overleg naar de leden van de Borgingscommissie kan worden vormgegeven, zonder dat het ertoe leidt het High level overleg wordt geformaliseerd. Bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken wanneer, welke partijen overleggen over welke onderwerpen (op hoofdlijnen).

Belang van continuïteit uitdragen

3. Continuering van beleid heeft de grootste kans als de leden van de Borgingscommissie afspraken omzetten in concrete resultaten en effecten. Daarnaast bevelen we de leden van de Borgingscommissie aan om het belang van continuïteit van het energiebeleid proactief uit te dragen in het licht van de verkiezingen. De leden van de Borgingscommissie kunnen hun formele en informele communicatiekanalen benutten om richting media en politiek het belang van continuïteit in beleid voor de komende periode te benadrukken. Ook de onafhankelijke voorzitter kan worden benut voor het (verder) aanhalen van de banden met de media en politieke partijen. Bijvoorbeeld door inzicht te geven in de uitdagingen voor de komende periode, de internationale verplichtingen en het belang van continuïteit voor de energietransitie.

Achterban mobiliseren en draagvlak vergroten

De laatste twee aanbevelingen voor de komende periode hebben betrekking op het mobiliseren van de achterban en draagvlak. Deze onderwerpen lenen zich niet voor concreet uitgewerkte aanbevelingen. Daarmee zouden we geen recht doen aan de pluriformiteit van het akkoord en de verschillen tussen de domeinen en deelsystemen. Per vraagstuk, maatregel of partij zal bekeken moeten worden welke specifieke invulling het meest effectief is.

4. We bevelen de leden van de Borgingscommissie aan om een plan van aanpak op te stellen voor hoe zij de komende periode hun achterban gaan mobiliseren om tot meetbare resultaten te komen. Het is aan de voorzitter van de Borgingscommissie om toe te zien op de totstandkoming en uitvoering van de plannen van de leden. De leden van de Borgingscommissie kunnen hiertoe de volgende processtappen nemen:
   a. Analyseer bij welke clusters van maatregelen het mobiliseren van de achterban met name speelt of gaat spelen voor het realiseren van effecten.
   b. Verken welke acties en maatregelen nodig zijn - en welke organisaties daartoe het initiatief moeten nemen - om de verschillende achterbannen te stimuleren en faciliteren bij de uitvoering van de maatregelen.
   c. Bepaal strategieën voor het mobiliseren van de verschillende achterbannen (maatwerkaanpak). Adresseer hierbij de volgende punten:
      - Actieve communicatie richting de achterban over de kansen en consequenties van (clusters van) maatregelen uit het Energieakkoord (bijvoorbeeld aan de hand van best practices en voorbeelden).
      - Vergroten van de betrokkenheid van de achterban bij de besluitvorming over en invulling van maatregelen uit het Energieakkoord.
      - Het bieden van een concreet handelingsperspectief voor bedrijven en burgers die aan de slag willen met maatregelen uit het Energieakkoord.
      - Delen van lessen tussen akkoordpartijen over hoe de achterban te betrekken bij de invulling en uitvoering van maatregelen uit het Energieakkoord.
      - Verbinding met lokale en regionale initiatieven faciliteren en stimuleren (zoals energiecoöperaties en energieakkoorden).

5. We bevelen de leden van de Borgingscommissie aan om de komende periode in te zetten op het vergroten van bewustwording en draagvlak in de samenleving.

   - *Vergroten van de aandacht voor draagvlak bij specifieke maatregelen met een hoog risico op weerstand.* Verken bij welke maatregelen draagvlak van belang is voor het realiseren van effecten en/of waarbij het risico op weerstand groot is (bijvoorbeeld mediagevoeligheid, ontwikkelingsstadium, positie ten opzichte van stakeholders, emotioneel beladen, et cetera). Verken welke acties en maatregelen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor deze maatregelen. Maak hierbij zoveel als mogelijk

gebruik van bestaande inzichten en activiteiten.[97] Vergroot de kans dat afspraken hierover daadwerkelijk worden vertaald naar concrete acties door in de borging voldoende aandacht voor dit onderwerp te creëren.

- *Vergroten van de bewustwording van de urgentie, de consequenties en de kansen van de energietransitie bij het brede publiek.* Bijvoorbeeld door in de communicatie over het Energieakkoord meer aandacht te geven aan het 'grote verhaal' (*narrative*) en daarin de verbinding te zoeken met maatschappelijke doelstellingen en randvoorwaarden, bijvoorbeeld betaalbaarheid en sociale inclusiviteit.

7.4.2. Aanbevelingen voor de periode 2020 -2030

De aanpak van het Energieakkoord heeft geleid tot een versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie. Echter, daarmee is het ongewijzigd voortzetten van de huidige aanpak niet vanzelfsprekend ook de oplossing voor de toekomst. Met behoud van de inzet om de huidige doelen te realiseren ligt het verder verbeteren, versterken en verlengen vanuit een langere termijnperspectief voor de hand. De aanbevelingen hierna gaan in op het benutten van het platform Energieakkoord voor het agenderen van het transitievraagstuk richting 2050 en de invulling van het beleid voor de periode 2020 - 2030.

6. We bevelen de Borgingscommissie aan om zo snel als mogelijk afspraken te maken over hoe het platform Energieakkoord kan worden benut om – in samenhang met andere trajecten (zoals de Energiedialoog) – bij te dragen aan de vormgeving van een lange termijn visie (richting 2050) en de doorvertaling daarvan naar beleid voor de periode 2020 - 2030. De uitwerking van het beleid voor de komende periode zal parallel lopen aan de uitvoering van het huidige akkoord. Wanneer blijkt dat de huidige afspraken en het beleid voor de komende periode niet in lijn zijn, zal momentum ontstaan om in het huidige akkoord toekomstgerichte aanpassingen door te voeren.

7. We bevelen de Borgingscommissie aan om in het beleid voor de periode 2020 - 2030 voort te bouwen op de aanpak van het Energieakkoord, door de waardevolle elementen van de huidige aanpak te behouden en daaraan elementen toe te voegen die nodig zijn om een ingrijpende energietransitie vorm te kunnen geven. Uit de evaluatie volgt een aantal vraagstukken die geadresseerd kunnen worden in de discussie over de (vervolg)aanpak voor de periode 2020 - 2030.
   - Hoe kan de verbinding met de politiek worden vormgegeven? Welke doelstellingen en kaders dient de politiek te formuleren waarbinnen de samenleving invulling kan geven aan de energietransitie?
   - Hoe kan goed worden aangesloten op internationale ontwikkelingen? Op welke onderwerpen is afstemming nodig tussen nationaal en Europees beleid? Welke rol kan Nederland spelen bij belangrijke internationale onderwerpen?
   - Hoe kan voldoende ruimte worden gelaten voor regionale en lokale inkleuring? Hoe kan nationaal beleid verbonden worden met regionaal en lokaal beleid? Hoe kan de verbinding met de regio verder worden versterkt?
   - Welke maatwerkaanpak werkt voor welk domein? In welke fase van (technologische) ontwikkeling zitten de verschillende domeinen/deelsystemen? Welke aanpak sluit het beste aan op het lange termijn doel voor 2050 en de fase waarin een domein/deelsysteem zich bevindt?

[97] Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar draagvlak voor specifieke maatregelen zoals wind op land. Inzichten uit deze onderzoeken kunnen benut worden bij het verkennen van acties en maatregelen. Bijvoorbeeld de Evaluatie Gedragscode draagvlak en participatie wind op land (NWEA, 2016).

- Hoe kan de vermaatschappelijking van de aanpak worden vormgegeven? Hoe kan de huidige aanpak worden verbreed zodat naast de technologische en financiële kant ook aandacht is voor maatschappelijke en ethische vraagstukken die samenhangen met de energietransitie (bijvoorbeeld: betaalbaarheid en sociale inclusiviteit). Is de aanpak in staat om pijnpunten te adresseren die gepaard gaan met de transitie (hoe ga je om met 'verliezers')? Hoe kan het 'grote verhaal' van de energietransitie tastbaar en concreet worden gemaakt voor burgers en bedrijven? Hoe kan de samenleving nadrukkelijker een stem krijgen in belangrijke beleidsafwegingen?
- Welke kennisinfrastructuur is nodig om de discussie over de vervolgaanpak te faciliteren? Hoe ziet de huidige kennisinfrastructuur rondom de energietransitie er uit? In hoeverre is de huidige kennisinfrastructuur in staat om een bijdrage te leveren aan de beantwoording van bovenstaande vraagstukken?

Bijlage A - Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie heeft tijdens de evaluatie toegezien op de kwaliteit en de legitimiteit van het evaluatieonderzoek. De begeleidingscommissie heeft onder andere gereflecteerd op het proces, de vraagstelling en de aanpak. Hierbij is getoetst of de conclusies logischerwijs uit de aanpak volgden en of er in de aanpak logische en navolgbare keuzes zijn gemaakt.

De begeleidingscommissie bestond uit:

Naam	Organisatie
Martijn van der Steen (voorzitter)	NSOB
Jon Eikelenstam	Ministerie van Economische Zaken
Lian Merkx	VNG
Marten van der Gaag	IPO
Joris Wijnhoven	Greenpeace
Els Bos	FNV
Frits de Groot	VNO-NCW
Walter Ruijgrok	Energie Nederland
Foppe de Haan	SER
Annelies Bobeldijk-Warning (secretariaat)	Ministerie van Economische Zaken
Lillan Henseler (secretariaat)	Ministerie van Economische Zaken

Bijlage B - Bronnen

Bosch & Van Rijn (2016). *Evaluatie Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*.

Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2007). *Management in Netwerken*. Lemma.

CBS (2016). *Energierekening bijna 100 euro lager*. Via: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/32/energierekening-bijna-100-euro-lager.

ECN (2014). *Nationale Energieverkenning 2014.*

ECN (2015). *Nationale Energieverkenning 2015.*

ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*.

Engelfriet, L. (2016). *Intelligent (openbaar) bestuur in de uitvoering van het Energieakkoord*. Universiteit van Utrecht & SER.

Gemeente De Bilt (2016). *Ondertekening Bilts Energie Akkoord.* Via: https://debilt.nl/nieuws/detail/ondertekening-bilts-energie-akkoord/.

International Energy Agency (2014). *Energy Policies of IEA Countries, The Netherlands*.

Kemp, R. & Bosch, S. van den (2006). *Transitie-experimenten. Praktijkexperimenten met de potentie om bij te dragen aan transities*. Kenniscentrum voor duurzame systeeminnovaties en transities.

Ministerie van Economische Zaken (2016). *Energierapport – Transitie naar Duurzaam*.

Ministerie van Economische Zaken (2016). *Intensiveringspakket Energieakkoord, brief van de minister van Economische Zaken*, 17 mei 2016.

Ministerie van Economische Zaken (2016). *Media-analyse Energieakkoord. Samenvattingen van de media-analyses verschenen sinds 5 november 2014.*

Motivaction (2016). *Energievoorziening 2015-2050: publieksonderzoek naar draagvlak voor verduurzaming van energie.*

NSOB (2014) *Naar een ge(s)laagde strategie*.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *De energieke samenleving*.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2015). *Rijk zonder CO_2. Naar een duurzame energievoorziening in 2050.*

Roorda, C. & Bosman, R. (2014). *Aanjagen van transities. Inspiratie uit Nederland en daarbuiten.* Drift.

Rotmans, J., Kemp, R. & Asselt, M. van (2001). More evolution than revolution: Transition management in public policy. *Foresight* 03 (01):17.

SER (2012). *Naar een Energieakkoord voor duurzame groei.*

SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*.

SER (2013). *Puntsgewijze weergave ambities, maatregelen en voornemens SER Energieakkoord.*

SER (2013 - 2016). *Verslagen Borgingscommissie vergaderingen.*

SER (2014). *Energieakkoord, informatie voor belanghebbenden.*

SER (2014). *Voortgangsrapportage 2014.*

SER (2015). *Uitvoeringsagenda 2015.*

SER (2015). *Voortgangsrapportage 2015.*

SER (2016). *Energieakkoordser.nl*.

SER (2016). *Intensiveringspakket Energieakkoord, brief van de voorzitter van de Borgingscommissie*, 17 mei 2016.

SER (2016). *Methodiek Nationale Energieverkenning*.

SER (2016). *Ruim baan met Energieakkoord.*

SER (2016). *Uitvoeringsagenda 2016.*

VROM-raad, AER (2004) *Energietransitie: Klimaat voor nieuwe kansen*.

Trommelen, J. (2016). *Lage prijs leidt tot groei aantal zonnepanelen*. Volkskrant. Via: http://www.volkskrant.nl/economie/lage-prijs-leidt-tot-groei-aantal-zonnepanelen~a4312474/.

Bijlage C - Deelnemende partijen zelfevaluatie

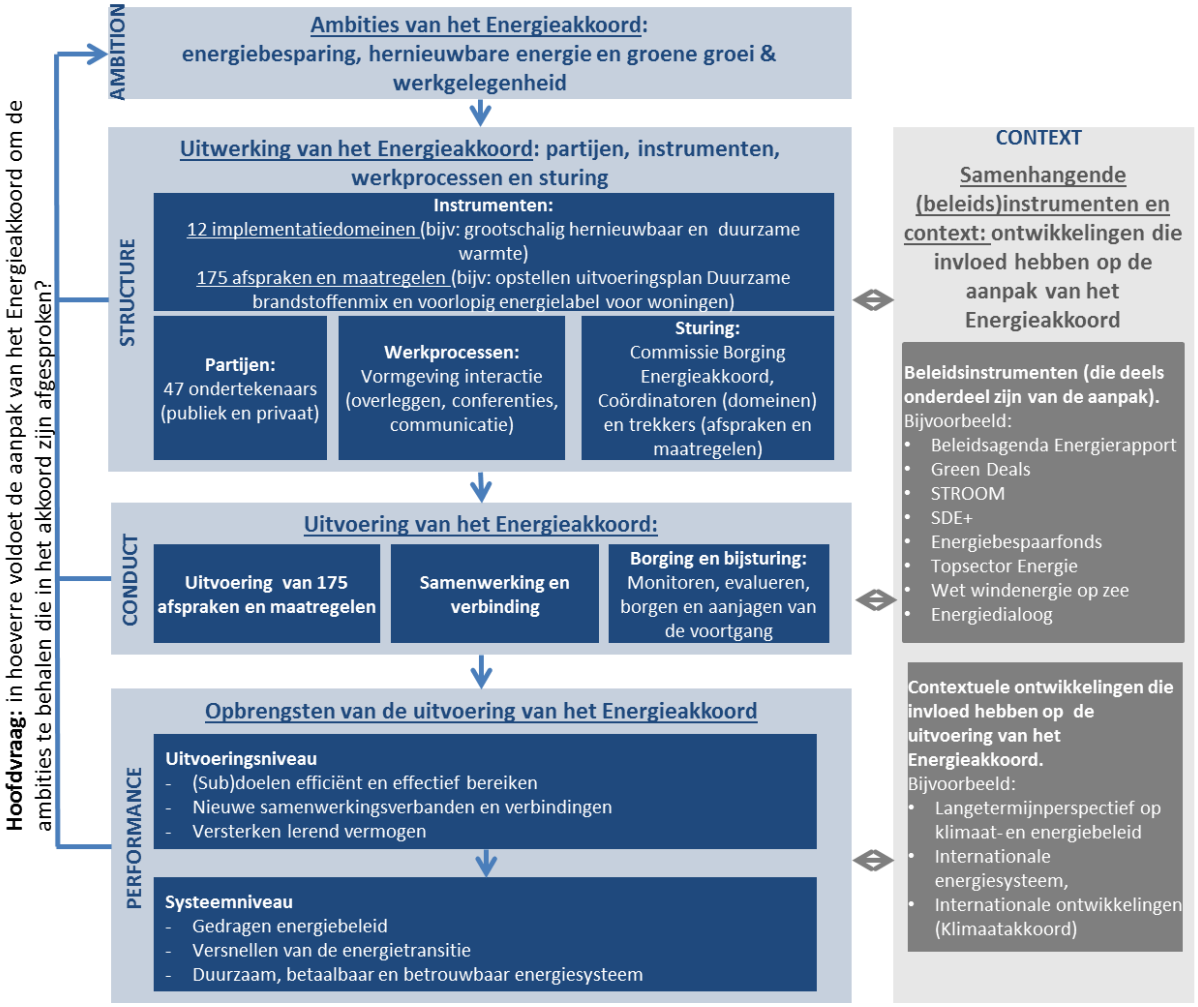
	Organisatie		Organisatie
1	Aedes	18	NS
2	ANWB	19	NVB
3	Bouwend Nederland	20	NVDE
4	BOVAG	21	NWEA
5	De Groene Zaak	22	ODE Decentraal
6	ECN Beleidsstudies	23	Planbureau voor de Leefomgeving
7	Energie Nederland	24	RAI Vereniging
8	FNV	25	Secretariaat Borgingscommissie
9	Greenpeace	26	Stichting Zero Emissie Busvervoer
10	Interprovinciaal Overleg (IPO)	27	Transport en Logistiek Nederland (TLN)
11	Klimaatverbond Nederland	28	UNETO-VNI
12	LTO glaskracht	29	Unie van Waterschappen
13	Milieudefensie	30	Vastgoed Belang
14	Natuur & Milieu	31	FME-CWM
15	Natuur- en Milieufederaties	32	VNCI
16	Nederland ICT	33	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
17	Netbeheer Nederland	34	Woonbond

Bijlage D - Analysekader

In deze bijlage beschrijven we hoe de ordening en duiding van de uitkomsten in dit onderzoek is vormgegeven.

Ordening van de uitkomsten

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd aan de hand van een analysekader waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de ambities, structuur, uitvoering, resultaten en context. Dit analysekader is gebruikt om informatie over het Energieakkoord te verzamelen en te ordenen.



Figuur 4. Schematisch overzicht van de ambitie, structuur, gedrag, resultaten en context van het Energieakkoord.

Hierna lichten wij de onderdelen van het analysekader toe:

- *Ambitie – de ambities van het Energieakkoord.* Het startpunt van het Energieakkoord wordt gevormd door de ambities die in het akkoord zijn afgesproken. De gestelde doelen zijn gericht op energiebesparing, hernieuwbare energie en groene groei en werkgelegenheid.

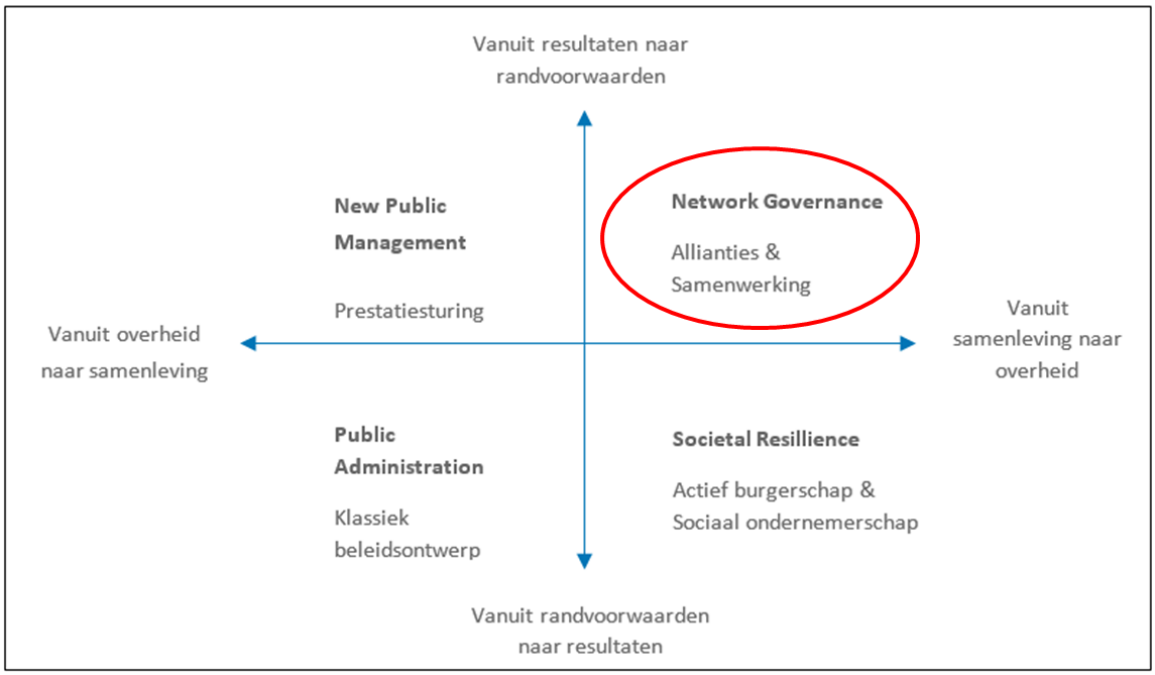
- *Structuur – de uitwerking van het Energieakkoord.* Dit deel richt zich op de opzet, inrichting, werkprocessen en sturing van het Energieakkoord (hoe ziet de structuur van het Energieakkoord er uit?).
- *Gedrag – de uitvoering van het Energieakkoord.* In dit onderdeel valt de uitvoering van het Energieakkoord door de verschillende betrokken partijen.
- *Resultaten – opbrengsten van de uitvoering van het Energieakkoord.* De acties en maatregelen leiden tot opbrengsten. Hierbij onderscheiden we opbrengsten op systeem- en uitvoeringsniveau.
- *Context – contextuele ontwikkelingen.* Het is van belang om de aanpak van het Energieakkoord en het behalen van de ambities te bezien in het licht van de contextuele ontwikkelingen. De uitvoering van het Energieakkoord vindt namelijk niet plaats in een statische omgeving.

Duiding van de uitkomsten

Bij het duiden van de verzamelde informatie maken wij gebruik van twee theoretische perspectieven: *network governance* en *transitieleer*. Hierna lichten wij beide perspectieven kort toe.

Network governance

Wij beschouwen het Energieakkoord als overheidssturing in de vorm van network governance. In dit perspectief is de overheid afhankelijk van samenwerking met de samenleving voor het bereiken van haar doelen. In dit geval de doelen op het gebied van duurzaamheid en groene groei. In figuur 5 wordt network governance afgezet tegen andere vormen van overheidssturing.[98]



Figuur 5. Schematisch overzicht van verschillende vormen van overheidssturing als geïdentificeerd door de NSOB.

[98] *Public Administration* is de klassieke vorm van beleid waarbij de overheid de randvoorwaarden schept waarbinnen de publieke waarde gecreëerd moet worden. De nadruk ligt hier voornamelijk op juridische verantwoording. Daarna ontstond het perspectief van *New Public Management* waarbij de overheid, binnen de randvoorwaarden en zo efficiënt mogelijk, de maximale hoeveelheid publieke waarde dient te creëren. Geïnspireerd door het bedrijfsleven wordt beleid vanuit dit perspectief gekenmerkt door prestatiesturing. Tot slot vertrekt het perspectief van *Societal Resilience* vanuit het idee dat er in de samenleving genoeg initiatieven leven die publieke waarde nastreven. De taak van de overheid is in dit geval om deze initiatieven te erkennen en te ondersteunen. Instrumenten hebben meestal kenmerken van meerdere kwadranten. Bron: Naar een ge(s)laagde strategie (NSOB, 2014).

Binnen de network governance aanpak wordt de overheid gedwongen aansluiting te zoeken bij de wensen en initiatieven die in de maatschappij leven. De aanpak wordt gekenmerkt door verbondenheid, afhankelijkheid en verwevenheid met het bredere netwerk. Een belangrijk aandachtspunt dat hierdoor onder andere van belang is bij de evaluatie, is de kwaliteit van interactie tussen partijen. Daarnaast is het binnen network governance zaak te erkennen dat het beleidsprogramma niet geïsoleerd kan worden beschouwd van de ontwikkelingen in de omgeving.

Transitieleer

Het Energieakkoord kan worden beschouwd in het licht van de beoogde energietransitie. Op basis van inzichten uit de transitieleer kan worden onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat het Energieakkoord bijdraagt aan deze transitie. Dit is met name relevant voor de reflectie op de periode na het huidige Energieakkoord richting 2050.

Transitieleer focust zich op langdurige veranderprocessen die gekenmerkt worden door een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Voor een succesvolle transitie is het van belang een multi-level perspectief te hanteren. Hierbij wordt gekeken naar lokale initiatieven (de niches, micro niveau), nationaal beleid en afspraken (het regime, meso niveau) en de grotere overkoepelende trends (het landschap, macro niveau). Wanneer deze drie niveaus aan elkaar worden gekoppeld en elkaar versterken kan een transitie op gang komen.[99]

Aandachtspunten die hierbij onder andere van belang zijn, zijn een participatieve maatschappelijke betrokkenheid, een flexibele en lerende aanpak, ruimte voor vernieuwing en verbreding (bijvoorbeeld over de grenzen van departementen heen kijken) en een koppeling tussen de korte en lange termijn doelstellingen.

[99] VROM-raad, AER (2004). *Energietransitie: Klimaat voor nieuwe kansen*.

Bijlage E - Gesprekspartners

	Naam	Organisatie
1	Ronald Franken	Aedes
2	Mark Dierikx	Algemene Bestuursdienst (oud ministerie van Economische Zaken)
3	Joep Rats	Bouwend Nederland
4	Michiel Karskens	Consumentenbond
5	Yorian Bordes	De Groene Zaak
6	Guido Schotten	DNB
7	Derk Loorbach	DRIFT
8	Walter Ruijgrok	Energie Nederland
9	Jan Willem van de Groep	Energiesprong
10	Ruud Kuin	FNV
11	Thijs de la Court	Gelders Energieakkoord
12	Roosmarijn Sweers	Gemeente Dordrecht
13	Margreet van der Wouden	Gemeente Haarlem
14	Astrid Madsen	Gemeente Rotterdam
15	Berend de Vries	Gemeente Tilburg
16	Joris Wijnhoven	Greenpeace
17	Sylvia Beyer	International Energy Agency
18	Marten van der Gaag	Interprovinciaal Overleg (IPO)
19	Jan Paul van Soest	Jan Paul van Soest Advies voor Duurzaamheid
20	Donald Pols	Milieudefensie
21	Gerben Roest	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
22	Ingrid Post	Ministerie van Economische Zaken
23	Marc Streefkerk	Ministerie van Economische Zaken
24	René Moor	Ministerie van Economische Zaken

25	Tjalling de Vries	Ministerie van Economische Zaken
26	Annelies Bobeldijk-Warning	Ministerie van Economische Zaken
27	Lillan Henseler	Ministerie van Economische Zaken
28	Gijs Zeestraten	Ministerie van Economische Zaken
29	Bert de Vries	Ministerie van Economische Zaken
30	Wijnand van Goudoever	Ministerie van Financiën
31	Donné Slangen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
32	Petrouschka Werther	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
33	Ralph Brieskorn	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
34	Stef Strik	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
35	Jaco Stremler	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
36	Karin Blaauw	Natuur & Milieu
37	Tjerk Wagenaar	Natuur & Milieu
38	Andre Jurjus	Netbeheer Nederland
39	Rob Rietveld	NLVOW
40	Teun Bokhoven	NVDE
41	Hans Timmers	NWEA
42	Siward Zomer	ODE Decentraal
43	Jan Cromwijk	OTIB
44	Annelies van Ewijk	Provincie Zuid-Holland
45	Wiebe Draijer	Rabobank (oud SER)
46	Ed Nijpels	SER
47	Mariëtte Hamer	SER
48	Foppe de Haan	SER
49	Saskia Westenberg	SER
50	Rob Weterings	SER
51	Ton van der Wijst	SER
52	Ernst van Zuijlen	Topsector Energie
53	Marsha Wagner	Topsector Energie

54	Manon Janssen	Topsector Energie & Ecorys
55	Erik van Engelen	UNETO VNI
56	Klaas van Egmond	Universiteit Utrecht
57	Hans Grünfeld	VEMW
58	Claudia Umlauf	Vereniging Eigen Huis
59	Maarten Eeke van der Veen	Vereniging Eigen Huis
60	Lian Merkx	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
61	Frits de Groot	VNO-NCW
62	Ton Ravesloot	VNO-NCW
63	Pieter van Geel	Vz. Uitvoeringstafel Mobiliteit en Transport
64	Rutger Groot Wassink	Woonbond

KWINK GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP