

beïnvloedde de opzet van het klimaatoverleg de uitkomst ervan, welke belangen werden goed vertegenwoordigd en welke minder, of zelfs niet?

- ➔ Het rapport, getiteld *Akkoord van belang*, trekt harde conclusies. Zo waren volgens het TNO vooral de belangen van grote bedrijven goed vertegenwoordigd, maar die van de burger en het midden- en kleinbedrijf veel minder.
- ➔ Het rapport bleef na afronding ruim een jaar op de plank liggen en werd pas vorige week gepubliceerd, na een beroep op de Wet open overheid.
- ➔ Dat is relevant in het licht van het overleg voor het Landbouwakkoord, dat momenteel in volle gang is. Volgens critici herhalen zich nu de fouten die bij het Klimaatakkoord zijn gemaakt.
- ➔ Follow the Money sprak met de voormalig voorzitter van het Klimaatberaad, de woordvoerder van het Landbouwoverleg, vakbond FNV en diverse ngo's over de conclusies van het TNO-rapport.

Vol trots werd, na anderhalf jaar onderhandelen, in juni 2019 het Klimaatakkoord gepresenteerd. 'Het is gelukt,' zei toenmalig minister van Economische Zaken en Klimaat Eric Wiebes (VVD). 'En het is beter, ambitieuzer en goedkoper dan we dachten.' Ed Nijpels, die de voorzitter van het Klimaatberaad was, noemde het een 'ongekende prestatie' dat zoveel partijen 'tot een breed gedragen pakket aan maatregelen' waren gekomen.

In het Klimaatakkoord spraken de overheid, bedrijven, vakbonden en ngo's af hoe Nederland in 2030 de CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990 met 49 procent moet hebben gereduceerd. Er waren sectortafels voor onder andere 'industrie', 'landbouw' en 'elektriciteit' waar deelnemers maatregelen bedachten voor die sectoren.

De hamvraag volgens het TNO: wie schreven dat Klimaatakkoord nu eigenlijk?

Dat klinkt mooi. Maar een evaluatie van het Klimaatakkoord door onderzoeksbureau

De hamvraag volgens het TNO: wie schreven dat Klimaatakkoord nu eigenlijk?

Dat klinkt mooi. Maar een evaluatie van het Klimaatakkoord door onderzoeksbureau TNO – afgelopen week gepubliceerd, onder de titel *Akkoord van belang* – staat vol harde conclusies. De hamvraag volgens het TNO: wie schreven dat Klimaatakkoord nu eigenlijk?

Voor de belangen van grote bedrijven zijn in het akkoord goed vertegenwoordigd, maar die van de burger en het midden- en kleinbedrijf veel minder, concludeert het TNO. Dat vakbonden als de FNV en ngo's als Milieudefensie en Greenpeace het Klimaatakkoord zouden ondertekenen, was bijvoorbeeld geen vereiste. Ook zonder hen konden industrie en overheid tot een akkoord komen.

Daardoor kampten de ngo's met een zwakke onderhandelingspositie. Partijen die belang hebben bij de status quo hadden een betere onderhandelingspositie. Die opzet is 'minder geschikt' wanneer je met elkaar wil praten over fundamentele veranderingen, 'in de zin dat bepaalde sectoren krimpen of ophouden te bestaan,' stelt het TNO.

Ook is niet goed afgesproken welke partij verantwoordelijk is voor vervolgstappen – en welke stappen dat moeten zijn. Dat probleem is bijvoorbeeld zichtbaar bij de verduurzaming van de industrie, waarbij bedrijven, netbeheerders en overheden naar elkaar wijzen om de eerste stappen te nemen, zo blijkt uit het rapport van TNO.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeerde in 2022 dat de klimaatdoelen van 2030 met de huidige maatregelen waarschijnlijk niet zullen worden gehaald.

'Ondermaats'

Het rapport van het TNO is gebaseerd op interviews met 34 belangrijke deelnemers, waaronder ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de industrie en ngo's. Ook sprak het TNO uitgebreid met de architect en voorzitter van het Klimaatberaad, Ed Nijpels.

Nijpels erkent tegen Follow the Money dat het akkoord niet ver genoeg ging. 'Het was een compromis tussen heel veel belangen en opvattingen.' Maar in een aantal conclusies van de TNO-onderzoekers kan hij zich desondanks absoluut niet vinden. 'Ik vond het een slecht overzicht geven van alles wat er bij de onderhandelingen tussen meer dan 150

‘Ondermaats’

Het rapport van het TNO is gebaseerd op interviews met 34 belangrijke deelnemers, waaronder ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de industrie en ngo's. Ook sprak het TNO uitgebreid met de architect en voorzitter van het Klimaatberaad, Ed Nijpels.

Nijpels erkent tegen Follow the Money dat het akkoord niet ver genoeg ging. ‘Het was een compromis tussen heel veel belangen en opvattingen.’ Maar in een aantal conclusies van de TNO-onderzoekers kan hij zich desondanks absoluut niet vinden. ‘Ik vond het een slecht overzicht geven van alles wat er bij de onderhandelingen tussen meer dan 150 partijen speelde. Van de wetenschappers in mijn staf kreeg het rapport een onvoldoende. Het was een soms merkwaardig mengsel van feiten, conclusies, opvattingen en citaten.’

Een van die 150 partijen was Milieudefensie. Directeur Donald Pols zat in 2019 aan tafel bij het overleg voor het Klimaatakkoord. Hij heeft ‘niet de indruk’ dat er sprake is van ondermaats werk door het TNO. Volgens hem probeert Nijpels vooral zichzelf en de toenmalige minister van Economische Zaken, zijn partijgenoot Eric Wiebes, uit de wind te houden. ‘Kritiek op het klimaatakkoord is feitelijk kritiek op Wiebes en Nijpels.’

Het ministerie van EZK laat Follow the Money desgevraagd weten zich zeker te ‘herkennen in de beelden van het onderzoek’, specifiek in de ‘verschillen van inzicht bij betrokkenen over de status van het Klimaatakkoord’ en de onvrede bij sommige partijen over de politieke onderhandeling die volgde ‘na oplevering van het onderhandelingsresultaat’.

Het TNO bevestigt ‘kritische opmerkingen van team Ed Nijpels’ te hebben ontvangen. ‘Waar het onjuistheden en misinterpretaties betrof, hebben we die verwerkt.’

Een jaar in de la

Het rapport is na afronding een jaar blijven liggen.

Eind december 2021 was het onderzoek klaar, in maart 2022 deelde het TNO het met de geïnterviewden. Maar gepubliceerd werd het niet. Dat gebeurde pas nadat een van de TNO-onderzoekers in december 2022 aan de Universiteit van Amsterdam een gastcollege over het Klimaatakkoord gaf. Na afloop vroeg politicologiestudent Wytze Walstra om een exemplaar van het rapport, maar daarvoor kreeg de onderzoeker geen toestemming: het was immers nog niet gepubliceerd.

Vervolgens deed Walstra begin februari een Woo-verzoek bij EZK, waarop het ministerie hii het TNO navraag deed over de publicatiedatum. Het TNO zette het rapport kort

gastcollege over het Klimaatakkoord gaf. Na afloop vroeg politicologiestudent Wytze Walstra om een exemplaar van het rapport, maar daarvoor kreeg de onderzoeker geen toestemming: het was immers nog niet gepubliceerd.

Vervolgens deed Walstra begin februari een Woo-verzoek bij EZK, waarop het ministerie bij het TNO navraag deed over de publicatiedatum. Het TNO zette het rapport kort daarna online.

Nijpels denkt, zo zegt hij tegen Follow the Money, dat de in zijn ogen ‘discutabele kwaliteit’ reden was om het rapport niet eerder te publiceren. Het TNO laat echter weten dat dit een andere oorzaak had. Het wilde de bevindingen eerst bij EZK presenteren, de opdrachtgever van het Klimaatakkoord. Dat gebeurde op 22 februari dit jaar, enkele weken na Walstra’s Woo-verzoek. De presentatie liet op zich wachten door ‘personele wisselingen’ en een ‘gebrek aan urgentie’, zegt het TNO tegen Follow the Money, maar ‘het publicatieproces’ zou al voor het Woo-verzoek van Walstra in gang zijn gezet.

Landbouwakkoord

Dat het nu pas gepubliceerd is, is problematisch in het licht van het Landbouwoverleg, dat in december 2022 van start ging. Landbouwminister Piet Adema (ChristenUnie) probeert daar met de agrarische sector een akkoord te sluiten over een toekomstig duurzaam verdienmodel voor de landbouw.

Het TNO deed in de evaluatie van het Klimaatakkoord een reeks aanbevelingen voor toekomstige polderoverleggen, zoals instemming van *alle* partijen, ook de ngo’s, of op zijn minst duidelijkheid te verschaffen over de rol van die ngo’s in de onderhandeling om ‘verwarring en ‘frustratie’ te voorkomen. Maar die aanbevelingen waren bij de start van het Landbouwoverleg nog niet openbaar.

Een woordvoerder van het Landbouwoverleg laat Follow the Money weten dat het TNO-rapport bij zijn weten niet ‘formeel’ met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) of met het Landbouwoverleg is gedeeld, en niet op de agenda stond bij de opzet van het overleg.

Over de hoofdrol die de gevestigde agrarische partijen spelen in het Landbouwoverleg zegt hij: ‘Als je vanuit het kabinet beleid over boeren afkondigt, leidt dat tot polarisatie. Daarom hebben wij het advies van Johan Remkes overgenomen om de sector nu te betrekken. Maar mocht het niet lukken om zo tot een gezamenlijk akkoord te komen, dan komt de minister zelf met plannen.’

Volgens Donald Pols van Milieudefensie werden bij het Klimaatakkoord de echte problemen ‘versluierd door het heel technisch te maken’. Hij legt Follow the Money uit

Daarom hebben wij het advies van Johan Remkes overgenomen om de sector nu te betrekken. Maar mocht het niet lukken om zo tot een gezamenlijk akkoord te komen, dan komt de minister zelf met plannen.'

Volgens Donald Pols van Milieudefensie werden bij het Klimaatakkoord de echte problemen 'versluierd door het heel technisch te maken'. Hij legt Follow the Money uit dat het verdelingsvraagstuk de essentie van het klimaatbeleid is, maar juist dat werd indertijd niet besproken. 'De vraag wie welke verantwoordelijkheid heeft, werd niet gesteld.'

Aan de hoofdtafel van het Landbouwoverleg zit maar één natuurorganisatie: LandschappenNL, al doet koepelorganisatie Natuur- en Milieufederaties wel mee aan de zogeheten sectortafels. Annie van de Pas, directeur van de Natuur- en Milieufederaties, was destijds ook onderhandelaar bij het Klimaatakkoord en zegt tegen Follow the Money dat de lessen uit het rapport niet lijken te zijn geleerd. Volgens haar zijn de 'opzet en randvoorwaarden nog slechter dan bij het Klimaatakkoord'. 'Het hele akkoord is sectoraal opgezet. Er is een tafel voor veehouders, een tafel voor varkenshouders. Het is voor en door de sector.'

Dezelfde fouten

De opzet doet ook Pols vrezen dat bij het Landbouwoverleg dezelfde fouten worden gemaakt als bij het Klimaatberaad. 'Daarom hebben wij besloten niet mee te doen. Het is een overleg van gevestigde belangen. Nu zit vooral de agro-industrie, die het meest profiteert van de huidige vorm van landbouw, aan tafel. Dat betekent dat de rekening ergens anders komt te liggen.'

Ook Kitty Jong, indertijd namens vakbond FNV betrokken bij het Klimaatakkoord, reageert desgevraagd kritisch. 'De lessen zijn niet meegenomen, want anders zouden wij wel zijn uitgenodigd,' zegt ze. 'Ook nu verwacht ik dat de belangen van de industrie leidend zullen zijn.'

Van de Pas van de Natuur- en Milieufederaties: 'We hebben lang getwijfeld of we moesten meedoen. Maar als wij het niet deden, zou helemaal niemand het natuurgeluid laten horen.'

Correctie, 16 maart, 21:00: Abusievelijk stond hier dat de stichting Natuur en Milieu meedeed aan een van de sectortafels. Dat is niet correct, Natuur en Milieu doet niet mee.

VOLLEDIGE REACTIE EZK

'Wij herkennen de beelden van het onderzoek, die ook naar voren

Correctie, 16 maart, 21:00: Abusievelijk stond hier dat de stichting Natuur en Milieu meedeed aan een van de sectortafels. Dat is niet correct, Natuur en Milieu doet niet mee.

VOLLEDIGE REACTIE EZK

'Wij herkennen de beelden van het onderzoek, die ook naar voren komen in de casusstudie die onderdeel is van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit 2020 over sturen met akkoorden ('Besturen met akkoorden als evenwichtskunst').

We herkennen deze beelden ook, omdat ze terugkomen in de resultaten van de Master's Thesis over de democratische legitimiteit van het Klimaatakkoord werd geschreven door een student die bij de directie Klimaat van het ministerie van Economische Zaken een onderzoeksstage deed en eveneens veel betrokkenen bij het Klimaatakkoord sprak.

In het bijzonder is de observatie herkenbaar van verschillen van inzicht bij betrokkenen over de status van het Klimaatakkoord en onvrede die er bij sommige partijen was over de uitkomst van politieke besluitvorming over het klimaatakkoord in de periode na oplevering van het onderhandelingsresultaat.

Het Klimaatakkoord werd de basis onder het eerste Klimaatplan van het kabinet op basis van de Klimaatwet die in 2019 werd aangenomen. Het was een pakket maatregelen waarover vervolgens nog politieke besluitvorming plaatsvond. En die besluitvorming heeft ook heeft geleid tot wijzigingen ten opzichte van het onderhandelingsresultaat. Het Klimaatakkoord had daarmee een andere status en werking dan het Energieakkoord van 2013.'

Auteur: **Yara van Heugten**

Studeerde economie en bedrijfskunde, werkte drie jaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, en verruilde toen de ambtenarij voor de journalistiek. Ze doet onderzoek naar de groene beloftes van de financiële sector.

Auteur: **Jan Daalder**

De natuur legt het vaak af tegen de belangen van slimme ondernemers en het grote geld. Jan Daalder zoekt uit hoe het zit.

Correctie, 16 maart, 21:00: Abusievelijk stond hier dat de stichting Natuur en Milieu meedeed aan een van de sectortafels. Dat is niet correct, Natuur en Milieu doet niet mee.

VOLLEDIGE REACTIE EZK

'Wij herkennen de beelden van het onderzoek, die ook naar voren komen in de casusstudie die onderdeel is van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit 2020 over sturen met akkoorden ('Besturen met akkoorden als evenwichtskunst').

We herkennen deze beelden ook, omdat ze terugkomen in de resultaten van de Master's Thesis over de democratische legitimiteit van het Klimaatakkoord werd geschreven door een student die bij de directie Klimaat van het ministerie van Economische Zaken een onderzoeksstage deed en eveneens veel betrokkenen bij het Klimaatakkoord sprak.

In het bijzonder is de observatie herkenbaar van verschillen van inzicht bij betrokkenen over de status van het Klimaatakkoord en onvrede die er bij sommige partijen was over de uitkomst van politieke besluitvorming over het klimaatakkoord in de periode na oplevering van het onderhandelingsresultaat.

Het Klimaatakkoord werd de basis onder het eerste Klimaatplan van het kabinet op basis van de Klimaatwet die in 2019 werd aangenomen. Het was een pakket maatregelen waarover vervolgens nog politieke besluitvorming plaatsvond. En die besluitvorming heeft ook heeft geleid tot wijzigingen ten opzichte van het onderhandelingsresultaat. Het Klimaatakkoord had daarmee een andere status en werking dan het Energieakkoord van 2013.'

Auteur: **Yara van Heugten**

Studeerde economie en bedrijfskunde, werkte drie jaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, en verruilde toen de ambtenarij voor de journalistiek. Ze doet onderzoek naar de groene beloftes van de financiële sector.

Auteur: **Jan Daalder**

De natuur legt het vaak af tegen de belangen van slimme ondernemers en het grote geld. Jan Daalder zoekt uit hoe het zit.