

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences



Over de boeg van een akkoord

De totstandkoming en oogst van
het Rotterdams Klimaatakkoord

Wouter Spekkink
Geert Teisman
Sam Muller
Arwin van Buuren

Colofon

Over de boeg van een akkoord
Dr. Wouter Spekkink, Universitair Docent bestuurskunde
Prof. dr. ing. Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde
Sam Muller, promovendus ethical governance
Prof. dr. Arwin van Buuren, hoogleraar bestuurskunde
Januari 2021
ISBN 978-90-75289-30-5

Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences |
Erasmus Universiteit Rotterdam

Opdrachtgever: Gemeente Rotterdam
Vormgeving: PanArt communicatie en mediadesign

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences



Gemeente Rotterdam

Over de boeg van een akkoord

De totstandkoming en oogst van
het Rotterdams Klimaatakkoord

Dr. Wouter Spekkink, Universitair Docent bestuurskunde

Prof. dr. ing. Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde

Sam Muller, promovendus ethical governance

Prof. dr. Arwin van Buuren, hoogleraar bestuurskunde

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Inleiding.....	12
2 Onze benadering.....	15
3 De voorbereidingsfase.....	18
5 De tafel Schone Energie.....	24
6 De tafel Gebouwde Omgeving.....	28
7 De tafel Mobiliteit	31
8 De tafel Consumptie.....	35
9 Het bindweefsel Klimaatakkoord	39
10 Conclusies: Het Rotterdams Klimaatakkoord als governanceproces ..	45
11 Vooruitblik en lessen	51
Referenties	57

Samenvatting

Inleiding

Wat gebeurt er als een overheid een complex vraagstuk als 'klimaatbeleid' zo aanpakt dat veel partijen die een belangrijke rol moeten spelen daadwerkelijk uitgenodigd worden om mee te doen? Ontstaat dan een Poolse Landdag met veel gepraat en verwarring en weinig daden, of zet het partijen juist aan tot daden en daarmee tot het werken aan gedeeld klimaatbeleid? En voelen ambtenaren, bestuurders en politici zich wel senang bij zoveel betrokkenheid van anderen?

Dit essay beschrijft een praktijk van lokaal klimaatbeleid, waarin beleid in de vorm van een klimaatakkoord met ruim 100 partijen tot stand komt. In plaats van dat de gemeente beleid afkondigt, maken partijen dit samen. Werkt dat, hoe werkt dat en wat kunnen we ervan leren? We gingen op zoek naar de kracht van de aanpak en hoe partijen die kracht hebben gevonden. De volgende vraag was daarbij leidend:

'Wat zijn de opbrengsten van de werkwijze rond het Rotterdams Klimaatakkoord, welke dilemma's deden zich voor en welke lessen kan een initiërende gemeente (als Rotterdam) daaruit trekken?'

Ons onderzoek laat zien dat het organiseren van gezamenlijke beleidsprocessen een belangrijke nieuwe professionaliteit vraagt van gemeenten. Enerzijds moeten de processen zo worden georganiseerd dat partijen mee willen doen. Dat gebeurt aan sectorale tafels, soms met bekende partijen, zoals in de haven en soms met nieuwe jonge partijen, zoals aan de consumptietafel. De vaak gehoorde oproep tot maatwerk geldt hier zeker. Voor iedere tafel is een andere werkwijze gebruikt. Deze werkwijze legt de gemeente niet op, maar is een functie van de verschillende Ausgangssituaties van de partijen aan tafel en de aanpak die de voorzitters kiezen. Zij worden geselecteerd door de gemeente, maar na selectie krijgen ze ruimte om een eigen invulling aan de opzet van hun tafel te geven. Anderzijds moeten deze gezamenlijke processen wel blijven sporen met de vele interne ambtelijke, politieke en bestuurlijke processen van de gemeente. Het onderkennen en organiseren van dit dilemma bleek een belangrijke bron van succes te zijn.

Verschillende werkwijzen en resultaten

Aan alle tafels zijn stappen gezet en relaties versterkt. Door de verschillen in achtergrond en werkwijzen leiden de tafels tot verschillende soorten afspraken. De drie tafels voor de sector Haven & Industrie, de opkomende

sector Schone Energie en de sector Gebouwde Omgeving versterken en versnellen reeds bestaande plannen. De tafels voor de sector Mobiliteit en de nieuwe tafel voor Consumptie hebben nieuwe ideeën ontwikkeld over duurzame verandering op hun thema. De tafel Consumptie bestond niet aan het begin. Een focus op consumptie sloot niet aan op de ambitie om CO₂-uitstoot in de stad te reduceren. De tafel is erbij gekomen, nadat studenten van de Erasmus Universiteit richting Wethouder Bonte suggereerden om *juist* op dit domein stappen de stad te verduurzamen.

Bij onze zoektocht naar opbrengsten kijken we niet alleen naar de afspraken die zijn gemaakt, maar ook of deze worden gedeeld. Met andere woorden, of partijen zich eigenaar zijn gaan voelen en tot meer actie overgaan dan zonder akkoord. De tafel Haven & Industrie versterkt de bestaande relaties, zeker ook die tussen gemeente en havenpartijen. De tafel zette aan tot een nieuw platform voor samenwerking op het gebied van verduurzaming van het havengebied. De tafel Gebouwde Omgeving heeft corporaties kunnen uitdagen om meer uitspraken te doen over hun duurzaamheidsplannen dan voorheen. Private onroerend goedbedrijven en particulieren zitten maar beperkt aan tafel. De tafel Mobiliteit heeft juist nieuwe verbindingen gesmeed tussen partijen die met vernieuwende maatschappelijke mobiliteitsinitiatieven bezig zijn. Daarmee is de basis gelegd voor een bredere duurzame Mobiliteitsbeweging. De tafel Consumptie heeft geleid tot nieuwe samenwerkingen tussen de gemeente en de Erasmus Universiteit Rotterdam. De tafel Schone Energie heeft in beperkte mate geleid tot nieuwe verbindingen tussen partijen, maar weer wel tot een breder gedragen urgentie van de noodzaak van energietransitie. Deze resultaten zijn allemaal geboekt in een periode van een jaar en met relatief beperkte financiële inzet van de gemeente.

Het bindweefsel van het Rotterdams Klimaatakkoord

Het is tegelijkertijd gelukt om de verbinding te houden met gemeentelijke interne processen. Om dat te bewerkstelligen zijn, verschillende overlegstructuren tussen tafels en gemeentelijke processen georganiseerd. Ze zijn weliswaar minder zichtbaar, maar vervullen een cruciale rol als bindweefsel tussen de tafelprocessen, ook onderling, en de vele interne gemeentelijke processen. Centraal in dat bindweefsel zijn een **Ambtelijk Kernteam** van secretarissen en inhoudelijk coördinatoren van de tafels en de projectmanager van het Rotterdams Klimaatakkoord, en het **Klimaatberaad**, waarin de voorzitters van de tafels bijeenkwamen met wethouder Arno Bonte en de projectmanager van het Rotterdams Klimaatakkoord. In deze overleggen wordt informatie uitgewisseld, worden plannen afgestemd, en wordt er van elkaar geleerd. De functie van deze twee bindweefsels is niet om de interne gemeentelijke processen en de processen aan de tafels te domineren, maar om de tafels te faciliteren in hun zelfsturing en te stimuleren dat de tafels een gezamenlijke richting opgaan en daarbij ook nog synchroon lopen met de gemeentelijke processen.

De centrale bijeenkomsten (de kick-off op 10 mei, de publieke bijeenkomst in de Maassilo op 27 september, en de ondertekening van het akkoord op 22 november) vormen een ander onderdeel van het bindweefsel. Zij geven het proces publieke zichtbaarheid en werken als mijlpalen waar partijen naartoe en vanaf werken.

Er zijn ook andere ontwikkelingen die we rekenen tot het bindweefsel van het proces, zoals de doorrekening van de plannen van de verschillende tafels door de DCMR. Deze doorrekening vormt een verbinding met het centrale politieke doel van het Rotterdams Klimaatakkoord richting een halvering van de CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990. Dit is een waardevol extern geweten aangaande de vraag of de voorstellen aan de tafels deugen. Een zwakte is dat de DCMR kijkt naar directe CO₂-reductie en niet naar systeemveranderingen die op termijn de echte verandering kunnen inluiden. Daardoor ervaren betrokkenen aan de tafels de doorrekening als een stoorzender. De doorrekening zette extra druk op een proces waarin de druk al hoog was en het kwam niet voor alle plannen op het juiste moment. Een derde partij die checkt of de gemeenschappelijke uitkomsten ook extern effect sorteren, blijft in onze ogen een noodzakelijk onderdeel van dit soort processen. De timing en wijze van toetsen (waarbij recht gedaan wordt aan de geest van de aanpak) vragen echter wel aandacht.

Conclusies: het vinden van balans in drie spanningsvelden

Op basis van onze studie concluderen we dat er in het proces een leerzame balans is gevonden in drie belangrijke spanningsvelden. De kunst van het balanceren ontwikkelt zich verder als onderdeel van de ambtelijke professionaliteit bij initiërende overheden.

Balans tussen 'maatwerk dat werkt' en 'uniform beleid dat iedereen snapt'

Allereerst is er balans tussen het geven van ruimte voor maatwerk en het waarborgen van een uniforme, overkoepelende aanpak. Door externe voorzitters te kiezen en hen vrijheid te geven in hun aanpak is het mogelijk in te spelen op specifieke sectorale omstandigheden. Tegelijkertijd is er verbinding gelegd en gehouden met het gemeentebestuur en de verschillende sectorale logica's van ambtelijke diensten en wethouders. Dat is vooral te danken aan het hierboven beschreven bindweefsel.

Balans tussen 'gedeeld eigenaarschap' en 'institutionele trekkracht'

Een tweede spanningsveld ontstaat tussen de tafelprocessen, met hun nadruk op het opbouwen van gedeeld eigenaarschap en daarmee snelle invulling van het akkoord en 'de normale gang van zaken' binnen

de gemeente en andere organisaties. Er ontstaat tijdens het jaar van toewerken naar het klimaatakkoord binnen gemeente meermaals het verlangen om de tafelprocessen, 'naar binnen te trekken'. Dat staat bekend als institutionele trekkracht, waarbij de gemeente de eigenaar en hoeder wil zijn van beleid.

De projectmanager van het Rotterdams Klimaatakkoord, de voorzitters van de tafels en hun ambtelijke ondersteuning waren hierop bedacht en boden tegenkracht tijdens overleggen tussen de externe voorzitters onderling en met de gemeente. Daarin wordt regelmatig het belang van gedeeld eigenaarschap benadrukt. Het lukt om balans te vinden tussen institutionele trekkracht (op zichzelf een positief op te vatten teken dat de gemeentelijke organisatie zich het proces "aantrekt") en gezamenlijke eigenaarschap en werkkraft.

Balans tussen tijd en ruimte geven en deadlines stellen

Er is ook een balans gevonden in de timing van de stappen in het proces. De deadlines van het proces waren vanaf het begin ambitieus, volgens sommigen misschien té ambitieus. De deadlines hebben echter ook positieve druk gezet op het proces. Er zijn voor het Rotterdams Klimaatakkoord veel partijen gemobiliseerd en door druk te houden op het proces was het mogelijk om met deze vele partijen de opgebouwde energie en het momentum in het proces vast te houden. Omdat ze wisten wanneer het resultaat er moest liggen, is ernaar toe gewerkt.

De Rotterdamse klimaataanpak was gedurfd en lijkt een zinvolle stap naar werkend (uitnodigend en gedragen) klimaatbeleid. Er is in een relatief korte tijd met de handen uit de mouwen op Rotterdamse wijze gewerkt. Agenda's zijn een stap verder gebracht en soms verbreed en partijen hebben zich weer een stap meer gecommitteerd om ook klimaat mee te nemen als randvoorwaarde in hun aanpak.

Vooruitblik

De ondertekening van het Rotterdamse Klimaatakkoord is echter ook een stap in een lange tocht. De stad moet nu aan de slag met zowel de uitvoering als de verbetering en aanvulling van de afgesproken maatregelen. De aanpak van de klimaattafels is bij de gemeente goed belegd, maar over het vervolg is onvoldoende strategisch nagedacht. Daardoor ontstaat er na de ondertekening van het akkoord, zoals ook vaak bij andere processen met een harde deadline, een vacuüm. De projectleider neemt afscheid en de opvolgers lijken vooral in beslag genomen te worden door interne vragen. De klassieke oriëntatie op de eigen rol lijkt weer te domineren. Dit sluiten van

de luiken past wellicht bij dit moment, maar moet wel weer gevolgd worden door een periode van open luiken, alleen al omdat complexe opgaven, zoals de klimaattransitie, een continue vorm van uitnodigend besturen vragen.

Onzes inziens dient ook in de uitvoering overwogen te worden op zijn minst een deel van het eigenaarschap buiten de gemeente te beleggen. Andere organisaties dan de gemeente dienen ook intern aan de slag te gaan met hun deel van de deals en het helpt deze interne processen als ze naar elkaar toe verantwoording moeten afleggen over de voortgang. Daarbij is de vraag hoe de voortgang het best kan worden bewaakt, zonder in de valkuil te stappen van simplistische, enkelvoudige monitoring. Wij zien meerwaarde in een gevarieerde vorm van reflexieve monitoring die helpt om het bestaande pakket van maatregelen uit te voeren, aan te vullen en te verbeteren. Juist bij hedendaags beleid moet het doel niet zijn vast te houden aan vastgelegd beleid, maar vast te houden aan de ambities achter dat beleid en het beleid zo snel mogelijk te vervangen door betere alternatieven als die zich aandienen. Dat maakt dat Rotterdam robuust en adaptief omgaat met complexe uitdagingen als klimaat.

Wat we kunnen leren van het Rotterdams Klimaatakkoord

Onze leergeschiedenis heeft verschillende kwaliteiten blootgelegd die het Rotterdams Klimaatakkoord kracht hebben gegeven. Deze kwaliteiten hebben we vertaald naar een zestal lessen voor de aanpak van omvangrijke maatschappelijke vraagstukken op een uitnodigende, van onderop georganiseerde wijze. Deze lessen zijn waardevol in het denken over de aanpak van het vervolg van het Rotterdams Klimaatakkoord, maar ook voor partijen die elders voor soortgelijke vraagstukken staan:

- I. Overweeg een tafelaanpak als middel om bij een omvangrijk vraagstuk het probleemoplossend vermogen van een complex netwerk te mobiliseren;
- II. Ruimte geven voor zelforganisatie aan tafels werkt, maar vereist tegelijkertijd actieve sturing op het verbonden houden van de zelforganiserende tafels en de beleidsprocessen bij de gemeente.
- III. Durf als gemeente ruimte te geven aan andere partijen bij dit soort maatschappelijke opgaven, beleg een aanzienlijk deel van het eigenaarschap bij anderen, maar laat het proces allerminst los. Ook de gemeente moet helder zijn over haar aandeel eigenaarschap en wat ze daarmee doet;
- IV. Zorg dat (snel) stappen worden gezet in diverse parallelle processen door zoveel mogelijk maatwerk toe te staan en minimaliseer daarin niet vroegtijdig de vernieuwingsruimte. Benut deadlines om de variëteit aan opbrengsten weer samen te brengen.
- V. Zorg voor een onafhankelijk derde partij, die als extern geweten toetst – op een wijze die past bij het proces – wat de partijen met elkaar nu ‘echt’ voor elkaar boksen.
- VI. Bewaak het evenwicht tussen de interne trekkracht van de gemeente en de externe neiging om mee te liften.

1 Inleiding

Op 28 juni 2019 werd het Nederlandse Nationale Klimaatakkoord gesloten. Het pakket aan maatregelen en afspraken tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden moet ertoe leiden dat we in 2030 49% minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990. Daarmee geeft Nederland invulling aan afspraken in het Klimaatakkoord van Parijs (2015). In het coalitieakkoord van Rotterdam (2018) was de energietransitie al speerpunt en presenteert de coalitie haar voornemen om te komen tot een eigen Klimaatakkoord. Wethouder Bonte (Energietransitie) wil niet wachten op het landelijke akkoord. De handen gaan uit de mouwen.

Eind 2018 liggen er plannen voor een Rotterdamse Klimaataanpak. Ook hier wordt – net als landelijk – met Klimaattafels gewerkt. Om het eigenaarschap van de klimaatmaatregelen zo breed mogelijk te maken worden de tafels ingericht en geleid door externe voorzitters, daarbij wel ondersteund door ambtelijke secretarissen van de gemeente Rotterdam. Ook wordt de nationale ambitie om de uitstoot van CO₂ in 2030 te halveren ten opzichte van 1990 overgenomen. In mei 2019 starten vijf Rotterdamse Klimaattafels rond Schone Energie, Haven & Industrie, Mobiliteit, Consumptie en Gebouwde Omgeving. Ruim 100 bedrijven en maatschappelijke organisaties nemen deel.

Op 22 november 2019 presenteren deze partijen 49 transitiedeals die moeten bijdragen aan de verduurzaming van de Rotterdamse Economie. De deals zijn in veel gevallen een begin. Veel van de betrokken partijen zijn op dit moment nog volop met elkaar aan de slag om hier een nadere invulling aan te geven.

Dit is een goed moment om te laten zien wat er aan de Rotterdamse Klimaattafels is gebeurd en wat het geheel van al deze gebeurtenissen heeft opgeleverd. De klimaattafels staan namelijk model voor wat bestuurskundigen benoemen als de ontwikkeling van government naar governance, de verschuiving van een aanpak door één organisatie naar een gezamenlijke aanpak met de overheid als een van de samenwerkende partijen. Een gezamenlijke aanpak is onontkoombaar, omdat geen van de partijen de oplossing van het vraagstuk (in dit geval van klimaataanpak) zelf effectief kan realiseren. Er zijn hoe dan ook andere partijen nodig en door ze al vroegtijdig te betrekken (niet nadat het beleid van de gemeente is vastgesteld, maar terwijl het beleid van de gemeente zich ontwikkelt), voelen meer partijen zich verantwoordelijk voor de klimaataanpak en verbetert de uitvoering. Daarnaast worden ook maatschappelijk draagvlak en een platform gecreëerd voor de toekomstige uitdagingen op het gebied van klimaataanpak.

In deze vernieuwende procesaanpak heeft de gemeente ervoor gekozen internationale en nationale klimaatambities niet 'simpelweg' te vertalen in gemeentelijk beleid, maar om 'de partijen in de stad, die veel moeten gaan doen of slimme ideeën hebben' uit te nodigen samen te bedenken hoe de klimaatambities zijn te vertalen in Rotterdams beleid en concrete acties. Daarmee verbreedt de gemeente het eigenaarschap en de regie naar vele Rotterdamse partijen. Zo'n gezamenlijke aanpak is in publieke organisaties, zoals gemeenten, maar ook departementen op nationaal niveau niet vanzelfsprekend, en moet al doende worden uitgevonden.

Als de nadruk verschuift van eigen beleid naar gezamenlijk beleid is het belangrijk ervan te leren. Hoe werkt zo'n aanpak en wat levert het op? Zijn er extra inspanningen nodig en zijn die ook de moeite waard? Organiseer je niet leuke praatcircuits waar niets uitkomt, vraagt de scepticus zich af. Hoe zorg je voor een vitaal proces en hoe hou je dat proces verbonden met de interne processen van de gemeente, vragen anderen zich af die er wel van overtuigd zijn dat samenwerking hier nodig is. Allemaal kernvragen die spelen bij elk gemeenschappelijk proces van wilsvorming en beleidsvorming.

De toenmalig projectmanager van het Rotterdams Klimaatakkoord heeft ons gevraagd een leergeschiedenis te maken van de klimaattafels, met de volgende vraagstelling:

'Wat zijn de opbrengsten van de werkwijze rond het Rotterdams Klimaatakkoord, welke dilemma's deden zich voor en welke lessen kan een initiërende gemeente (als Rotterdam) daaruit trekken?'

Dit rapport bevat onze bevindingen. In sectie 2 zetten wij uiteen hoe we het proces op weg naar het klimaatakkoord inzichtelijk maken. Er is in een tijdbestek van 1 jaar heel veel gebeurd en het is juist de samenhang van al die gebeurtenissen die ons leert hoe resultaten zijn te boeken rondom uitdagingen, zoals het klimaatakkoord.

In sectie 3 geven we inzicht in de aanloop naar de Rotterdamse Klimaattafels. In secties 4, 5, 6, 7 en 8 geven we aandacht aan hoe de afzonderlijke tafels zich hebben ontwikkeld. We leggen de unieke uitgangsposities, werkwijzen en opbrengsten van elke tafel bloot. Er is sprake van veel maatwerk. Per tafel tonen we de inhoudelijke en relationele uitkomsten¹. We kijken of de tafels tot nieuwe ideeën hebben geleid, of tot versterking en versnelling van de uitvoering van bestaande ideeën. Op een soortgelijke manier kijken we

¹ Voor de inhoudelijke details van de maatregelen bedacht aan de tafels verwijzen we naar de beschikbare deelakkoorden.

naar de mate waarin de tafels hebben geleid tot de opbouw van nieuwe netwerken, of in hoeverre ze bestaande netwerken hebben versterkt.

In sectie 9 tenslotte zoomen wij uit naar het algehele proces. Dat is een belangrijk deel, omdat het gehele proces meer is dan wat er aan de optelsom van de tafels gebeurt. Hier maken we inzichtelijk welke professionele inzet van de gemeente wordt gevraagd om dit stadsproces met vele actoren vitaal te maken en onderling verbonden te houden en verbonden te houden met de interne processen bij de gemeente.

In sectie 10 presenteren we de conclusies over het Rotterdams Klimaatakkoord als voorbeeld van een governance-arrangement dat past in de verschuiving van 'government' naar 'governance'.

In sectie 11 bieden we een vooruitblik op het vervolg na het Rotterdams Klimaatakkoord, en trekken we zes bredere lessen voor de governance van transities.

2 Onze benadering

Om te komen tot een gedegen inzicht in de totstandkoming van het Rotterdams Klimaatakkoord hebben we een tijdlijn gemaakt van oktober 2018 tot en met december 2019. Op de tijdlijn staan gebeurtenissen die we in documenten of interviews aantreffen. Dit het een *event graph*². Met deze methode beperken we ons niet tot de formele besluiten van formele instanties, zoals dat in de traditionele beleidsstudies vaak gebeurt, maar geven we inzicht in de kluwen van reeksen gebeurtenissen aan en rond de tafels. Het Rotterdams Klimaatakkoord blijkt namelijk geen lineaire opeenvolging van gemeentelijke stappen, maar een kluwen van gebeurtenissen. We zien meerdere stromen van gebeurtenissen die zich soms parallel aan elkaar ontfouwen, soms convergeren en soms juist divergeren. Onze benadering helpt deze patronen bloot te leggen, en een gedetailleerde reconstructie te maken van verschillende 'stromen' in de ontwikkeling van het Rotterdams Klimaatakkoord en hoe en wanneer ze met elkaar waren verbonden.

Voor de reconstructie van gebeurtenissen op weg naar het Rotterdams Klimaatakkoord maken wij hoofdzakelijk gebruik van twee bronnen (zie figuur 1):

- **Documenten** van betrokkenen, zoals verslagen van bijeenkomsten, notities ter voorbereiding van activiteiten, en startnotities, contourschetsen en deelakkoorden.
- **Interviews** met tafelvoorzitters, secretarissen en inhoudelijk coördinatoren, alsmede Wethouder Arno Bonte (Energietransitie) en het afdelingshoofd Duurzaamheid van de gemeente Rotterdam.

De informatie uit documenten is belangrijk voor de reconstructie van gebeurtenissen tijdens de ontwikkeling van het Rotterdams Klimaatakkoord. De interviews leveren informatie op over hoe betrokkenen het proces hebben ervaren, welke uitdagingen zij tegenkwamen en hoe zij handelden, en de uitkomsten die volgens hen zijn bereikt. Daarnaast gaven de interviews ons informatie over het waarom van de aanpakken per tafel, en over hoe de betrokkenen zelf denken over de toekomst van het Rotterdams Klimaatakkoord.

² Zie Spekkink & Boons (2016) voor een uitgebreidere introductie in event graphs.

Wij hebben **514** gebeurtenissen³ gereconstrueerd en vastgelegd in een *event dataset*⁴. Vervolgens hebben wij methoden voor kwalitatieve codering gebruikt om de gebeurtenissen te classificeren in typen en om relaties tussen gebeurtenissen te identificeren. Daarbij ligt de focus op twee soorten relaties:

- **Voorbereiden:** In de gebeurtenis worden voorbereidingen getroffen voor activiteiten die daarna plaatsvinden (bijvoorbeeld plannen of anticiperen).
- **Reageren:** In een gebeurtenis wordt gereageerd op iets dat in een eerdere gebeurtenis heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld evalueren of aanpassen).

De gebruikte documenten zijn vaak tijdens of kort na een gebeurtenis tot stand gekomen, en leveren daarom een betrouwbaar beeld op. Er zijn overigens ook gebeurtenissen die weinig sporen achterlaten, zoals informele meetings, maar die wel een belangrijke rol kunnen spelen in het proces. Het weefsel van het proces is dus groter dan de 514 gebeurtenissen die zijn vastgelegd in de ons bekende documenten.

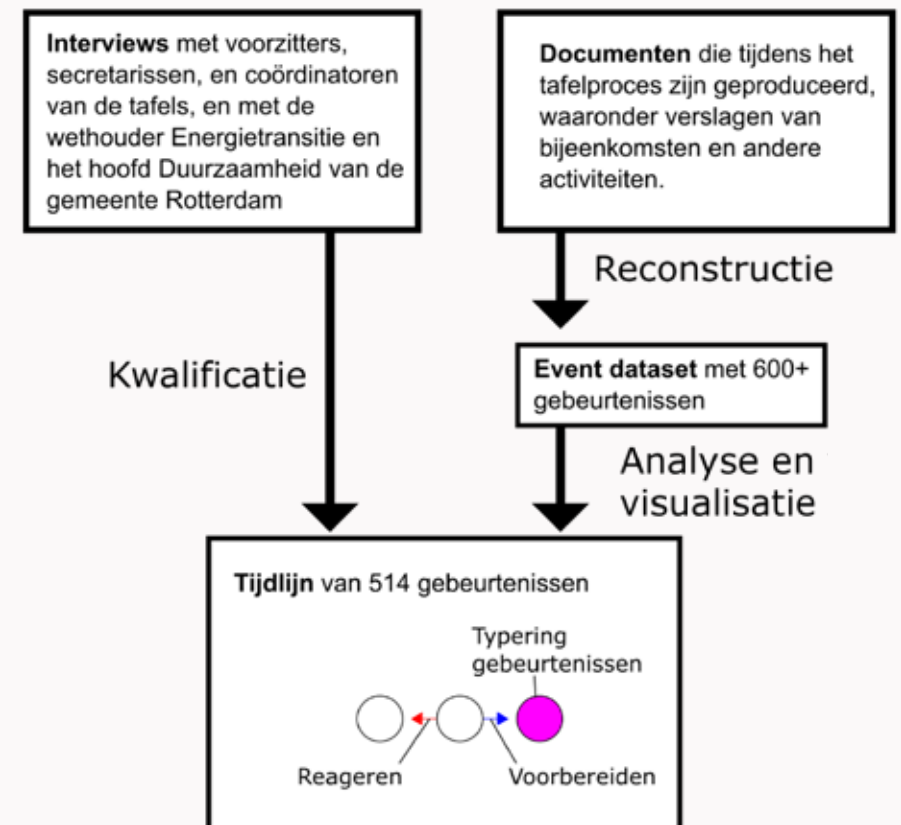
De focus van dit onderzoek ligt op het verloop van de Rotterdamse Klimaattafels. Uiteraard hebben zich gedurende de tafelprocessen ook andere belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, binnen de organisaties die bij de tafels waren betrokken, of juist in de omgeving van de tafels. Van deze ontwikkelingen zien wij sporen in onze data, maar een volledige uitwerking ervan valt buiten de scope van het onderzoek. Ze omvatten onder meer gebeurtenissen in de lijnorganisatie van de gemeente. Zo is gedurende de ontwikkeling van het Rotterdams Klimaatakkoord de afdeling Duurzaamheid opgezet, waarbij specifiek aandacht is besteed aan de nieuwe gemeentelijke houding die nodig is voor het faciliteren van processen als de ontwikkeling van het Rotterdams Klimaatakkoord, waarvan het eigenaarschap voor een belangrijk deel buiten de gemeente ligt. Deze ontwikkeling binnen de gemeente heeft zich onder meer vertaald in het publiceren van het Duurzaamheidskompas, het invoeren van opgavemanagement en de functie van alliantiemanager. Ambtenaren in deze nieuwe rol dienen vooral op te treden als verbinders tussen verschillende organisaties. Wij hebben ook geen uitgebreide aandacht kunnen besteden aan ontwikkelingen die zich in de context van de tafels hebben voorgedaan, maar die zijn verbonden met de klimaattafels, waaronder de ontwikkeling van Leerwerkakkoorden.

³ Onze dataset bevat 632 gebeurtenissen. Enkele hebben we samengevoegd, en enkele weggelaten, omdat ze ontwikkelingen betreffen die we niet volledig hebben kunnen reconstrueren. We hebben in een reflectiebijeenkomst met directe betrokkenen gevalideerd dat belangrijke gebeurtenissen in beeld zijn.

⁴ Naar het voorbeeld van Van de Ven en Poole (1990).

Ons rapport geeft wel een rijke weergave van de ontwikkeling van de klimaattafels zelf en de verschillende overlegstructuren die als bindmiddel tussen de tafels hebben gefungeerd.

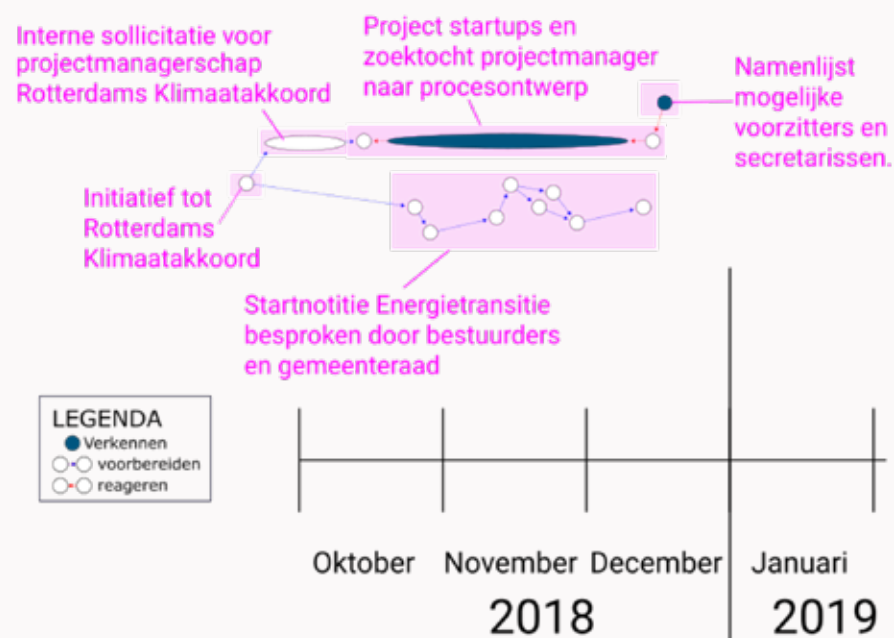
Figuur 1. **Visueel overzicht van onze werkwijze.**



3 De voorbereidingsfase

Onze reconstructie van de aanloop naar de Rotterdamse Klimaattafels start vanaf oktober 2018 (zie figuur 2). In deze fase werd het ontwerp van de Rotterdamse Klimaataanpak bedacht. Toen het initiatief voor het Rotterdams Klimaatakkoord werd genomen, was al duidelijk dat het akkoord zou worden ontwikkeld via sectorale tafels met private en maatschappelijke deelnemers. De verdere invulling van de aanpak moest echter nog komen. Middels een interne sollicitatieprocedure werd een projectmanager geworven. Drie medewerkers werden daarvoor uitgenodigd. De persoon die uiteindelijk voor deze positie is gekozen is het geworden omdat hij enthousiasme toonde, maar ook omdat hij inzag had dat het een enorme opgave zou worden. Daarnaast speelde mee dat hij aansluiting had bij de vereiste flexibiliteit en daarom kon inspelen op de hierbij passende gevraagde gemeentelijke aanpak.

Figuur 2. **De voorbereidingsfase.**



Nadat de projectmanager was aangenomen heeft een tweedaagse project-startup plaatsgevonden met leden van het toenmalige Programma Duurzaam⁵. Tijdens die startup werd duidelijk dat er op dat moment binnen de gemeente nog weinig draagvlak was voor een aanpak waarin de gemeente niet leidend zou zijn. De leden van het Programma Duurzaam waren al erg druk met de invulling van het collegeprogramma, waarin duurzame ontwikkeling een speerpunt was. Ook viel het klimaatakkoord buiten hun gebruikelijke *lijnaanpak*. Het was daarom een extra uitdaging om de eigen achterban te overtuigen van de meerwaarde van de tafelaanpak en om de tafelaanpak verbonden te houden met de interne processen van beleidsvorming.

In de periode na de project-startup kreeg het ontwerp van de tafels vorm. Gekozen werd voor externe voorzitters, die zouden worden ondersteund door ambtelijke secretarissen (eerder is overwogen om voorzitters hun eigen secretariaat te laten meenemen, maar dit zou tot te veel fragmentatie tussen tafels kunnen leiden). Deze aanpak heeft gevolgen gehad voor de sturing van de tafels en van het gehele proces. De keuze voor externe voorzitters heeft, mede door de vrijheid die hen is gegeven, maatwerk mogelijk gemaakt. De voorzitters kregen de vrijheid om hun eigen sturingsfilosofieën in de praktijk te brengen en zo aan te sluiten bij datgene wat zij passend vonden bij het onderwerp van hun tafel. Hierdoor ontstonden vijf unieke tafels die onderling soms flink verschilden wat betreft werkwijze en aanpak (zie secties 4, 5, 6, 7 en 8). Tegelijk zien we ook overeenkomsten. Alle tafels hebben gewerkt met contourschetsen, met deelakkoorden en met transitiedeals die ook ongeveer op hetzelfde moment werden opgeleverd. De ambtelijke ondersteuning van de tafels groeide uit tot een belangrijk ingrediënt van het bindweefsel tussen de tafels (zie sectie 9).

In december 2018 vond een tweede project startup plaats. Het idee om externe voorzitters en ambtelijke secretarissen aan te trekken droeg bij aan het vertrouwen bij leden van het Programma Duurzaam dat deze aanpak uitvoerbaar was, gelet op de beperkte eigen capaciteit. Een belangrijk moment in de bijeenkomst was toen een van de ambtenaren aangaf het klimaatakkoord te willen gebruiken als sleutel voor zijn werk in het havengebied. Dat creëerde momentum waarin er snel een groter commitment kwam voor het klimaatakkoord binnen de gemeentelijke organisatie.

Kort daarna is een lijst opgesteld van mogelijke voorzitters en secretarissen. Door tijdsdruk is geen uitgebreide studie gedaan naar geschikte voorzitters. De keuze kwam grotendeels tot stand door gemeentelijke afdelingen te vragen wie geschikte voorzitters zouden zijn.

⁵ Tijdens de ontwikkeling van het Klimaatakkoord is het programma een afdeling geworden.

4 De tafel Haven & Industrie

4.1 De uitgangspositie van de tafel Haven & Industrie

Voor de tafel Haven & Industrie werd Alice Krekt als tafelvoorzitter aangesteld. Zij is Programmadirecteur van het Deltalinqs Climate Program, en heeft vanuit die rol in de werkgroep Industriecluster Rotterdam-Moerdijk van de landelijke industrietafel gezeten. Deze werkgroep (waarvan verschillende andere grote partijen in het haven- en industriegebied van Rotterdam deel uitmaakten) had reeds een pakket aan maatregelen bedacht voor het haven- en industriegebied van Rotterdam (Werkgroep Industriecluster Rotterdam-Moerdijk 2018). Dit pakket gold vanaf het begin van de Rotterdamse Klimaattafel Haven & Industrie als uitgangspunt. De focus lag daarom op het versterken en versnellen van landelijk afgesproken maatregelen, in plaats van het bedenken van nieuwe maatregelen.

Meer specifiek lag de focus op een set aan thema's die naar verwachting een katalyserende werking zouden hebben op de landelijk afgesproken maatregelen: de ontwikkeling van een groene waterstofinfrastructuur, elektrificatie van industrieprocessen, en de aansluiting van de haven-industrie op een regionaal warmtetransportnet. Na de eerste tafelbijeenkomst is het thema Circulaire Economie hieraan toegevoegd, vanuit de gedachte dat de Rotterdamse haven in de toekomst een sleutelrol kan spelen in een economie, gebaseerd op hernieuwbare koolstoffen, duurzame biomassa en waterstof.

4.2 De werkwijze van de tafel Haven & Industrie

In de tijdlijn die wij hebben gereconstrueerd (figuur 3) is te zien dat 9 plenaire bijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Tussen deze bijeenkomsten is gewerkt in werkgroepverband (om projecten te selecteren en uit te werken). Daarnaast is er na de eerste tafelbijeenkomst een klein kernteam gevormd⁶ die de verantwoordelijkheid nam voor de voortgang van het tafelproces en voor inhoudelijke sturing. Dit kernteam had een belangrijke rol in de inhoudelijke voorbereiding van tafelbijeenkomsten en in de ontwikkeling van de contourschets. De inhoudelijke resultaten van de tafel zijn tussentijds getoetst

⁶ Het kernteam bestond uit de voorzitter, ambtelijk coördinator en secretaris van de tafel, en vertegenwoordigers van het InnovationQuarter, het Clingendael International Energy Programme (CIEP) en het Havenbedrijf van Rotterdam.

in andere overleggen, waarvan wij er in onze tijdlijn een deel hebben opgenomen, zoals de overleggen met directeurs van bedrijven in het havengebied waarin werd afgestemd over de inhoud van de contourschets van de tafel (16 juli) en van het deelakkoord van de tafel (30 oktober). Naast deze formele bijeenkomsten hebben er vele informele overleggen plaatsgevonden die niet in onze tijdlijn zichtbaar zijn, maar die volgens betrokkenen een belangrijke invloed hebben gehad op de ontwikkeling en uitkomsten van de tafel.

In de periode van mei tot en met juli hebben 4 plenaire tafelbijeenkomsten plaatsgevonden. Tijdens de eerste bijeenkomst is direct gesproken over mogelijke projecten op de gekozen themagebieden. De deelnemers uitten daarbij hun behoefte om hun projecten in samenhang te benaderen. Voortaan werd gesproken over projecten in hun ecosystemen: waterstof, elektrificatie, warmte en circulair. De projecten werden stapsgewijs, en in werkgroepverband uitgewerkt, bijvoorbeeld aan de hand van fiches waarvoor deelnemers aan de tafel als penvoerder optraden. De uiteindelijke transitiedeals zouden gaan over samenhangende projecten in ecosystemen, in plaats van over individuele projecten. De transitiedeals die de tafel Haven & Industrie wilde inbrengen in het Rotterdams Klimaatakkoord werden tijdens de vierde tafelbijeenkomst (de laatste bijeenkomst voor de zomer) besproken.

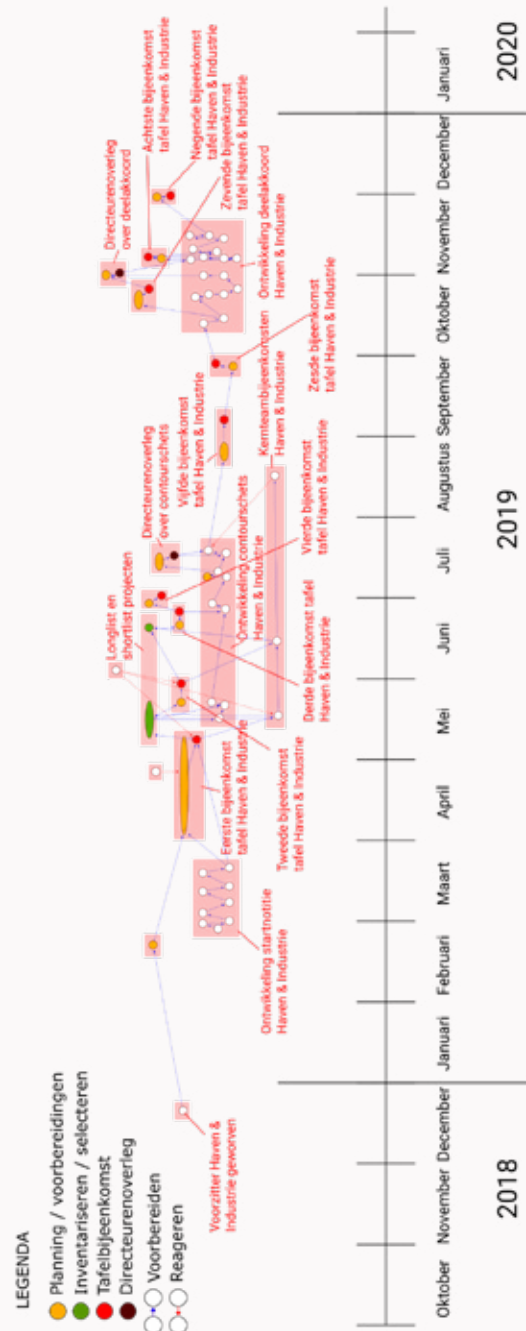
Een onderscheidend kenmerk van de tafel Haven & Industrie is dat er na de eerste bijeenkomst al is begonnen met het opstellen van de contourschets. Deze contourschets begon als een zogenaamde 'doorstartnotitie', en is later omgedoopt tot de 'rode lijn' van de tafel, alvorens in de vierde bijeenkomst is besloten om de 'rode lijn' aan te leveren als contourschets. De tafel Haven & Industrie was voorloper in de ontwikkeling van dit levend document.

Na de vierde bijeenkomst waren de contouren van 3 transitiedeals beschikbaar:

- Opzetten van een **versnellingshuis** om projecten over waterstof, elektrificatie, warmte en circulaire economie te versnellen naar de volgende fases in investeringstrajecten.
- Een **masterplan** en **investeringsagenda** voor investeringen in de **energie-infrastructuur** van het Rotterdamse haven- en industriegebied.
- Een **arbeidsmarkt- en scholingsbeleidsagenda** die kan zorgen voor voldoende geschoold personeel met kennis en kunde die passen bij de economie van de toekomst.

In de bijeenkomsten na de zomer zijn de deals uitgewerkt. Op de zesde bijeenkomst is besloten toe te werken naar zeven deals met focus op waterstof, elektrificatie, benutting van restwarmte, circulariteit (inclusief afvangen, opslaan en toepassen van CO₂), het masterplan en de investeringsagenda

Figuur 3. Tijdlijn van de Rotterdamse Klimaattafel Haven & Industrie.



voor energie-infrastructuur, de arbeidsmarkt- en scholingsagenda, en het versnellingshuis. De details en verwoording van deze deals zijn in de zevende en achtste bijeenkomst uitgewerkt. Na de zesde bijeenkomst begon het opstellen van de tekst voor het deelakkoord. Dat deelakkoord is in de zevende en achtste bijeenkomst besproken, mede op basis van input uit het directeurenoverleg. De term transitiedeal bleek een discussiepunt, omdat 'deal' in het internationale bedrijfsleven juridische aansprakelijkheid suggereert. De term werd gehandhaafd vanwege uniformiteit met andere tafels, op voorwaarde dat er een uitgebreide toelichting op het gebruik van de term zou komen in het deelakkoord. De definitieve versie van het deelakkoord is in november opgesteld.

Na het ondertekenen van het Rotterdams Klimaatakkoord op 22 november is de tafel Haven & Industrie doorgegaan. In onze tijdlijn staat een negende bijeenkomst, waarin is gereflecteerd op de centrale bijeenkomst van 22 november, maar waar ook is gesproken over de verdere uitwerking van de transitiedeals. De deelnemers van de tafel hebben besloten in de toekomst als tafel bijeen te komen, maar minder frequent.

4.3 Uitkomsten van de tafel Haven & Industrie

De tafel Haven & Industrie heeft vooral ingezet op versterken en versnellen van maatregelen, afgesproken aan de regiotafel in het kader van het Nationale Klimaatakkoord. De deals die aan de tafel zijn ontwikkeld geven een concretere uitwerking aan verschillende aanzetten die aan de regiotafel zijn gedaan. Daarmee is er voor de deelnemers ook een concreter handelingsperspectief ontstaan, wat zich bijvoorbeeld uit in het feit dat de betrokken partijen op dit moment bezig zijn met de verdere uitwerking en uitvoering van de deals.

De relationele uitkomsten hangen hier nauw mee samen. De tafel heeft zich op de eerste plaats gericht op het versterken van de relaties tussen partijen die ook in de regiotafel al een grote rol speelden. Een belangrijke toevoeging van de tafel is dat het gevoel van gedeeld eigenaarschap van en gedeelde verantwoordelijkheid voor de plannen is vergroot. Daarnaast is de tafel het begin geweest van een platform waar de partijen op meer structurele basis met elkaar aan de uitvoering van hun plannen kunnen werken. Andere toevoegingen zijn de centrale positie die Deltalinqs in dat platform heeft gekregen, en het feit dat de gemeente Rotterdam ook een duidelijker positie heeft gekregen in de groep. Een betrokken ambtenaar stelde daarbij dat een top-down aanpak in de haven geen realistische optie voor de gemeente is. Via haar faciliterende rol heeft de gemeente invloed uitgeoefend op een manier die door de andere partijen als positief is ervaren.

5 De tafel Schone Energie

5.1 Uitgangspositie van de tafel Schone Energie

Jacob van Olst was voorzitter van de tafel Schone Energie. Hij is directeur van Klimaatlandschap Nederland en directeur-bestuurder van Landschap Overijssel met ervaring in windenergieprojecten. Hij was strategisch adviseur in een Rotterdams windenergieproject, maar zelf niet afkomstig uit de regio Rotterdam. De tafel Schone Energie was daarmee de enige tafel die werd voorgezeten door een voorzitter die niet uit de regio komt.

Bij aanvang van de tafels liepen er binnen de gemeente op het gebied van hernieuwbare energie verschillende programma's, die deels werden getrokken door leden van het programmateam Duurzaam. Aan de tafel Schone Energie is voornamelijk op deze bestaande plannen voortgebouwd, met de focus op kleinschalige opwek, zon, wind op land, wind op zee, en een schone energiestrategie en -infrastructuur.

5.2 Werkwijze van de tafel Schone Energie

De nadruk in de werkwijze lag op collectieve tafelbijeenkomsten, afgewisseld met activiteiten van ambtelijke werkgroepen (kleinschalige opwek, zon, wind op land, wind op zee en schone energiestrategie en -infrastructuur). De werkgroepen hielden zich bezig met het inventariseren en uitwerken van resultaten van de tafelbijeenkomsten, en het voorbereiden van vervolgbijeenkomsten (figuur 4). De voorzitter stuurde tijdens de tafelbijeenkomsten op hoofdlijnen.

Tijdens de eerste bijeenkomst (15 mei) presenteerden de ambtelijke trekkers van de werkgroepen de 5 thema's die de tafel als uitgangspunt zou nemen, en er werd met de aanwezige partijen van gedachten gewisseld over uitwerking van de thema's. Bij deze bijeenkomst zaten nog weinig marktpartijen aan tafel. Na de eerste bijeenkomst zijn de 5 thema's uitgewerkt door mogelijke projecten te inventariseren. Tegelijkertijd is contact gelegd met marktpartijen als Eneco, Engie, Greenchoice, en Greentrust om hen bij het proces te betrekken. Enkele van deze partijen sloten bij de tweede en derde bijeenkomst aan.

In de tweede bijeenkomst (28 juni) werden per deelthema mogelijke transitiedeals gepitcht. Deze waren van tevoren getoetst bij marktpartijen. De deelnemers aan tafel werden uitgenodigd om zich aan te sluiten bij een van de werkgroepen, om na de zomer de transitiedeals verder uit te werken.

Destijds bestond de intentie om in oktober 3 themagerichte bijeenkomsten met marktpartijen te organiseren om de transitiedeals uit te werken in concrete afspraken. Deze hebben uiteindelijk niet plaatsgevonden.

Een opvallende observatie bij deze tafel is dat de definitieve versie van de contourschemen⁷ van deze tafel pas in september is vastgesteld. De contourschemen is tijdens de derde bijeenkomst (20 september) nog met de deelnemers besproken. Daarnaast werd er tijdens de derde bijeenkomst in twee deelgroepen een verdere uitwerking gegeven aan transitiedeals op het gebied van windenergie en nagedacht over mogelijke deals die nog niet eerder zijn ingebracht. De activiteiten in de eerste groep leidden tot een aanscherping van reeds ingebrachte deals. De activiteiten van de tweede groep leidden tot ideeën voor een deal gericht op het stimuleren van de keuze voor groene stroom.

Uiteindelijk wordt voor dit onderwerp geen aparte transitiedeel uitgewerkt, maar een aanzet gegeven tot een transitiedeel over het stimuleren van de keuze voor groene stroom door Rotterdamse huishoudens⁸. In de derde bijeenkomst begonnen marktpartijen voor het eerst trekkerschap van de transitiedeals op te pakken, en werd het proces daarvoor iets minder door ambtenaren getrokken.

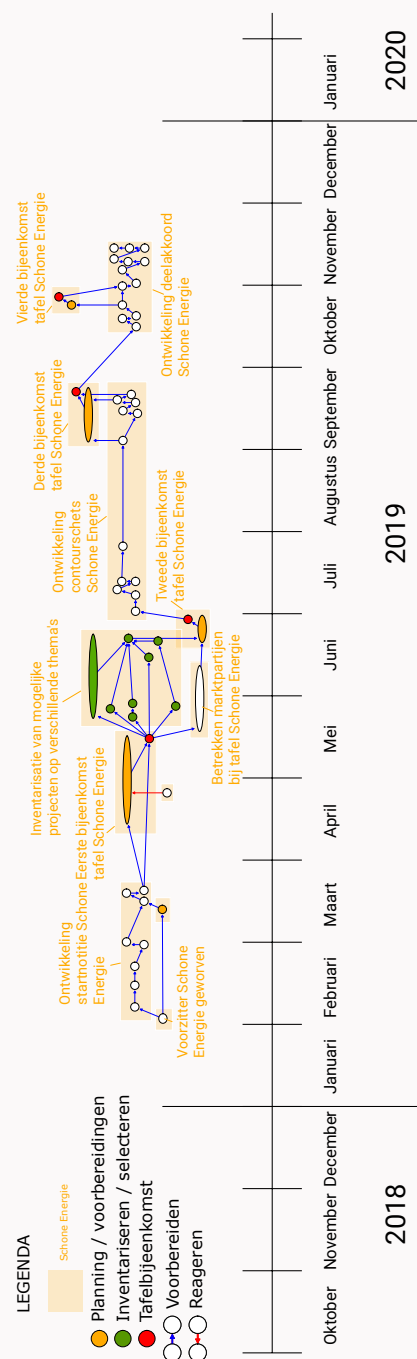
Na de bijeenkomst werden de transitiedeals uitgewerkt door de trekkers van de ambtelijke werkgroepen. Een belangrijk detail hier is dat er inmiddels ook de gemeentelijke Startnota Versnelling Windenergie lag. Elementen hiervan zijn verwerkt in de transitiedeals.

Ten tijde van de vierde (en laatste) tafelbijeenkomst (25 oktober) van de tafel Schone Energie was men reeds begonnen met het opstellen van het deelakkoord van de tafel. Tijdens de bijeenkomst werden daarom zowel de klimaatdeals (in de bijlagen van het deelakkoord opgenomen) als de hoofdtekst van het deelakkoord besproken. Tijdens de bijeenkomst werd duidelijk dat de deals volgens de deelnemers nog te algemeen waren geformuleerd, waardoor niet altijd duidelijk was wat welke partij zou gaan doen. Verdere aanscherpingen zijn naderhand schriftelijk afgehandeld.

⁷ Iedere tafel was gevraagd om voor de zomer een contourschemen op te leveren waarin de contouren van de inhoudelijke opbrengst van de tafel duidelijk moesten worden gemaakt.

⁸ Naast deze 'aanzet' tot een transitiedeel zijn er in het uiteindelijk deelakkoord van de tafel Schone Energie nog andere aanzetten opgenomen, bijvoorbeeld over Geothermie en opwek van zonne-energie op en langs snelwegen.

Figuur 4. Tijdlijn van de Rotterdamse Klimaattaafel Schone Energie



Tijdens de laatste tafelbijeenkomst gaven de betrokken partijen aan verder te willen, maar spraken zij tevens de voorkeur uit om verder te werken per transitiedeel. Daarnaast spreken zij het verlangen uit naar bijeenkomsten waar het ook voor partijen van andere tafels mogelijk is om aan te sluiten, omdat de transitiedeel van de tafel Schone Energie veel raakvlakken vertonen met de andere tafels.

5.3 Uitkomsten van de tafel Schone Energie

Inhoudelijk heeft de tafel Schone Energie gewerkt als katalysator voor gemeentelijke plannen voor hernieuwbare energie en lag de nadruk daarmee op versterking van bestaande plannen. Het gaat niet om plannen die bij het begin van de tafel nog in het geheel niet bestonden, maar om plannen die gaandeweg het tafelproces, en mede dankzij het tafelproces, een concretere invulling hebben gekregen. Hier hoort de kanttekening bij dat dit niet het gevolg lijkt van een bewuste ontwerpkeuze, maar meer een onbedoeld gevolg van de wijze waarop de tafel in de praktijk is verlopen. Maar juist in governance-processen kunnen de bijvangsten van het proces achteraf belangwekkende opbrengsten blijken.

Relationeel gezien heeft de tafel vooral ingezet op het opbouwen van een nieuw netwerk, al heeft men ervoor gekozen om marktpartijen bijvoorbeeld niet vanaf het begin bij de tafel te betrekken. De bereidwilligheid van marktpartijen die ook buiten de gemeente Rotterdam opereren om deel te nemen bleek bovendien beperkt. Het is in het geval van deze tafel daarom onzeker of de verbindingen die zijn gelegd ook duurzaam zijn. Volgens betrokken ambtenaren heeft de tafel wel bijgedragen aan een breder bewustzijn van de urgentie van energietransities. De tafel heeft ook mogelijkheden gecreëerd voor ambtenaren om hun plannen op het gebied van hernieuwbare energie bij een breder publiek te toetsen, wat, in de woorden van een van de betreffende ambtenaren, heeft bijgedragen aan de realiteitszin van de plannen.

6 De tafel Gebouwde Omgeving

6.1 De uitgangspositie van de tafel Gebouwde Omgeving

Alex Moret is aangetrokken als voorzitter van de klimaattafel Gebouwde Omgeving. Hij is al betrokken in de Rotterdamse vastgoedwereld en heeft daar een breed netwerk opgebouwd. De voorzitter heeft de doelen uit het coalitieakkoord van de gemeente Rotterdam overgenomen. Daarmee kwam de nadruk te liggen op het aardgasvrij maken van 10.000 bestaande woningen en het verduurzamen van 15.000 woningen. Daarbij werd, net als in de gemeentelijke plannen, de nadruk gelegd op gebiedsaanpakken, met de ambitie om woningen te laten aansluiten op het Warmtenet.

De voorzitter koos ervoor om één-op-één gesprekken aan te gaan in plaats van plenaire bijeenkomsten. De achterliggende reden is dat er op het thema Gebouwde Omgeving een paar gevoelige onderwerpen liggen die ervoor zouden zorgen dat sommige relevante partijen in elkaars aanwezigheid waarschijnlijk stil zouden vallen.

6.2 De werkwijze van de tafel Gebouwde Omgeving

Voor de tafel Gebouwde Omgeving is een kernteam gevormd, bestaande uit de voorzitter, secretaris en inhoudelijk coördinator. Het kernteam kwam wekelijks bijeen om de voortgang van de activiteiten van de tafel te bespreken en vervolgactiviteiten voor te bereiden.

Onze tijdlijn van de tafel Gebouwde Omgeving (figuur 5) maakt duidelijk dat de werkwijze in deze tafel afwijkt van de tafels die we al hebben besproken. Er zijn veel kleinschalige (vaak bilaterale) bijeenkomsten tussen de voorzitter en vertegenwoordigers van verschillende partijen, waaronder woningcorporaties, commerciële verhuurders, zorginstellingen, en Verenigingen Van Eigenaren (VVE's). Later hebben ook gesprekken met bewonersverenigingen en buurtverenigingen plaatsgevonden. De bijeenkomsten hadden deels tot doel bestaande plannen voor verduurzaming van de gebouwde omgeving in kaart te brengen en om transitiedeals te verkennen en op te stellen. De transitiedeals bestaan grotendeels uit het vastleggen van plannen van vastgoedbezitters om hun bezit aardgasvrij te maken en te verduurzamen.

Er heeft regelmatig afstemming plaatsgevonden met gemeentelijk partijen, bijvoorbeeld over een gebiedsaanpak bij het aardgasvrij maken van woningen of om voorbereidingen te treffen voor grootschaliger

bijeenkomsten (zie hieronder). Daarnaast is de gemeente Rotterdam in de meeste transitiedeals die zijn gesloten ook zelf partij, wat afstemming vereiste. Leden van het kernteam Gebouwde Omgeving zijn twee keer bijeengekomen met gemeentelijke partijen in het kader van het onderwerp Werklocaties⁹.

Naast deze kleinschalige bijeenkomsten, hebben er ook een paar grootschaliger bijeenkomsten plaatsgevonden in het kader van de tafel Gebouwde Omgeving. Zo heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden met het Platform Ontwikkeling Rotterdam (POR; 20 juni), twee bijeenkomsten met NVM-makelaars (10 juli en 11 september), en een bijeenkomst over participatie met vertegenwoordigers van burgerinitiatieven (20 augustus).

6.3 De opbrengsten van de tafel Gebouwde Omgeving

De tafel Gebouwde Omgeving nam het coalitieakkoord van het nieuwe Rotterdamse college als uitgangspunt, waarmee de inhoudelijke bijdrage van de tafel op de eerste plaats heeft gelegen op het versterken van bestaande plannen. Zo is er verkend hoe de plannen van het college concrete invulling kunnen krijgen en welke rol relevante partijen in de stad daarin kunnen spelen. Volgens de ambtelijk secretaris van de tafel was er bij aanvang geen overzicht van de plannen die relevante partijen hadden om invulling te geven aan de energietransitie. De tafel heeft bereikt dat nu in kaart is gebracht wat maatschappelijke partijen nu al wel of niet (kunnen) bijdragen aan de ambities van het gemeentelijk bestuur van Rotterdam, in een werkgebied waarin dat overzicht door de aard van de onderlinge verhoudingen wellicht moeilijk te maken is.

Wat betreft relationele uitkomsten heeft de tafel bereikt dat het eigenaarschap over de energietransitie is verbreed, mede omdat het door de toegenomen transparantie over de plannen van verschillende partijen mogelijk is geworden om partijen aan te spreken op wat ze hebben gepresenteerd als eigen inzet en wat ze wel en/of niet doen. Door partijen zich te laten uitspreken over hun inzet, is er een basis gelegd voor het opbouwen en versterken van netwerken. Een andere positieve oogst is dat de verhoudingen tussen gemeente en met name woningcorporaties een andere impuls hebben gekregen. Waar dit (nog steeds) met name een klassieke gemeente-corporatie relatie is, heeft de tafel Gebouwde Omgeving tot meer dialoog, inzicht en daardoor draagvlak kunnen leiden.

⁹ Zie: <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/ruimte-voor-werken/>

verkenningen uitgevoerd van mobiliteitsinitiatieven op het gebied van recreatieve mobiliteit, deelmobiliteit, de werkgeversaanpak, stadslogistiek, en het stadslab Hoogkwartier. Mede op basis van deze verkenning is bepaald welke partijen voor de eerste bijeenkomst werden uitgenodigd¹⁰. De start met deze inhoudelijke verkenning is een van de manieren waarop de tafel Mobiliteit zich onderscheidde van de tafels die we in het voorgaande hebben besproken. Er is ook van tevoren gekozen voor 4 thema's waarop partijen in de eerste bijeenkomst zouden worden uitgenodigd om ideeën in te brengen: Emissieloos woon- en werkverkeer, emissieloze stadslogistiek, deel-mobiliteit in de wijk, en vernieuwende vervoerssystemen. Gaandeweg het tafelproces zijn deze thema's geëvolueerd naar een vijftal thema's, namelijk: Deelmobiliteit, schone logistiek, oplossende infrastructuur¹¹, fossielvrij forenzen, en gezonde mobiliteit.

Al voor de eerste collectieve bijeenkomst is er voor de tafel Mobiliteit een trekkersoverleg in het leven geroepen, waarin naast de voorzitter en de ambtelijke ondersteuning van de tafel vier ambtenaren van de afdeling Mobiliteit van de gemeente deelnamen. Deze ambtenaren zouden gedurende het proces als inhoudelijk trekkers van de verschillende deelthema's optreden, en gedurende het proces werd daarom meermaals een trekkers-overleg georganiseerd.

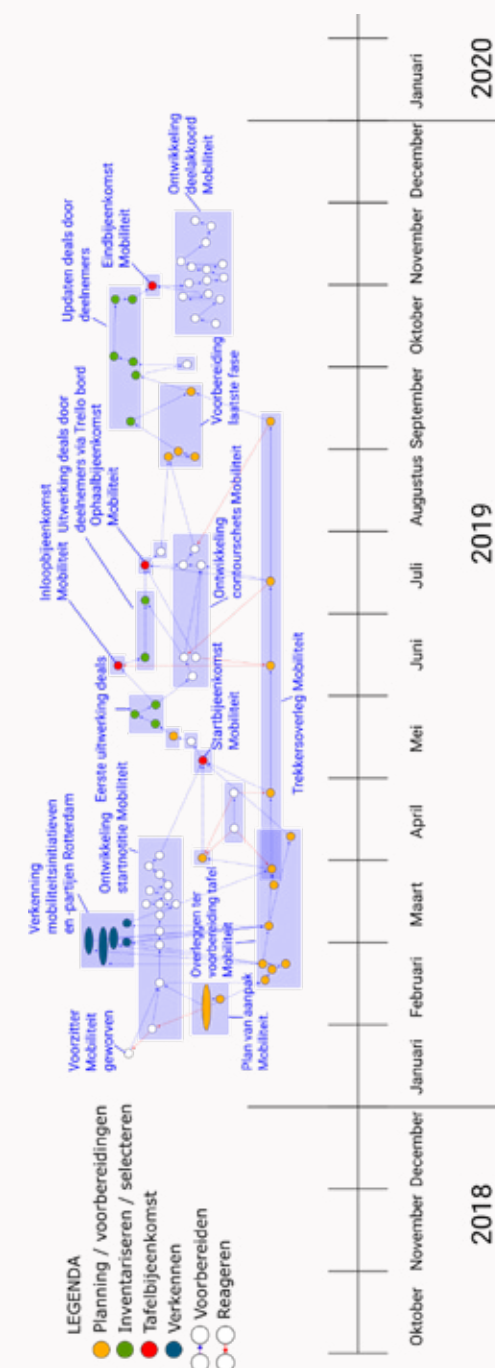
Tijdens de eerste bijeenkomst (7 mei) gaf de voorzitter een kaderstellende presentatie om de context, aanleiding, visie en aanpak van de tafel te schetsen, waarna deelnemers werden uitgenodigd om op de verschillende deelthema's een aanzet te geven voor transitiedeals. Deze transitiedeals zijn vervolgens door de voorzitter en ambtelijke ondersteuning verzameld en verder uitgewerkt. De tweede bijeenkomst (11 juni) kreeg de vorm van een inloopbijeenkomst waar deelnemers een overzicht kregen van de tot dan toe uitgewerkte deals, en de ruimte om deze deals verder uit te werken.

Een verdere uitwerking van de transitiedeals vond vervolgens plaats via online Trello borden, waarmee de deelnemers aan de tafel de gelegenheid kregen om op bestaande deals te reageren of aan te vullen, en om nieuwe deals aan te dragen. De resultaten van deze nadere uitwerking zijn vervolgens geoogst tijdens de derde collectieve bijeenkomst (18 juli), waarbij ook wethouder Bokhove (Mobiliteit) aanwezig was.

¹⁰ De partijen die meededen aan de Mobiliteitsarena van 2015 zijn ook voor de tafel uitgenodigd.

¹¹ Dit thema gaat over ingrepen in de mobiliteitsinfrastructuur van de stad die bijdragen aan duurzame en gezonde mobiliteit, zoals meer ruimte voor fietsers, en het autoluw maken van bepaalde wegen.

Figuur 6. Tijdljn van de Rotterdamse Klimaatatfel Mobiliteit.



Na de zomer zijn de transitiedeals wederom verder uitgewerkt door de voorzitter en zijn ambtelijk ondersteuners, alvorens de deelnemers werd verzocht om de laatste informatie aan te leveren die nodig was om de deals te kunnen opnemen in het deelakkoord van de tafel Mobiliteit. Tijdens de laatste collectieve bijeenkomst (29 oktober) zijn de transitiedeals doorgenomen, en is gediscussieerd over de gezamenlijke boodschap die de tafel Mobiliteit zou meegeven aan de maatschappij en politiek. Deze bijeenkomst vond plaats in de periode dat het deelakkoord van de tafel Mobiliteit in ontwikkeling was.

7.3 De uitkomsten van de tafel Mobiliteit

De tafel Mobiliteit heeft inhoudelijk vooral aan vernieuwing gewerkt. Maatschappelijke initiatieven met veranderingspotentieel zijn in kaart gebracht, en de tafel heeft de ruimte gegeven om ideeën over bijdragen aan structurele veranderingen in Rotterdamse mobiliteit verder te vormen. De voorzitter spreekt hier van potentieel 'structuur-ontwrichtende' acties. Sommige van de betrokken ambtenaren (waaronder leden van het trekker-soverleg) hebben via de tafel ook nieuwe ideeën opgedaan die zij konden gebruiken in hun dagelijks werk. De voorzitter van de tafel beschrijft dit als een 'empowerment van ambtenaren', waarmee het voor ambtenaren makkelijker wordt om creatieve, experimentele ingrepen uit te proberen, en daar de juiste partners bij te vinden. Zo hebben verschillende ideeën die in de tafeldiscussies zijn ontstaan een plekje gevonden in de Rotterdamse Mobiliteitsaanpak. Inhoudelijk heeft de tafel dus bijgedragen aan beleidsvernieuwing.

Op relationeel vlak ligt de bijdrage van de tafel in het smeden van nieuwe verbindingen tussen de partijen die in maatschappelijke mobiliteitsinitiatieven actief zijn. Zo is er een sterkere basis gelegd voor het ontstaan van een brede duurzame mobiliteitsbeweging. Er zijn ook betere verbindingen ontstaan tussen 'de binnenwereld' van de afdeling mobiliteit van de gemeente, en 'de buitenwereld' van maatschappelijke initiatieven op het gebied van mobiliteit.

8 De tafel Consumptie

8.1 De uitgangssituatie van de tafel Consumptie

Aanvankelijk zou het Rotterdamse Klimaatakkoord worden ontwikkeld via 4 thematische tafels, waar de tafel Consumptie nog geen onderdeel van uitmaakte. Begin 2019 vroeg wethouder Bonte aan studenten van de Erasmus Sustainability Hub¹² of zij bereid waren om een tafel voor het thema Consumptie te organiseren. De studenten hadden eerder zelf het initiatief genomen om een project te starten waarin de Erasmus Universiteit op het gebied van duurzaamheid zou samenwerken met 'de stad'. Tijdens een afspraak daarover met de wethouder ontstond het idee voor de Consumptietafel.

De tafel was vanaf het begin anders in opzet, omdat het door studenten zou worden geleid: De rollen van voorzitter en secretaris werden dan ook vervuld door studenten. Voor de rol van inhoudelijk coördinator is een ambtenaar aangetrokken die actief was bij het programma Circulair van de gemeente Rotterdam. De overige deelnemers aan de tafel zouden ook overwegend studenten zijn, waarvan de samenstelling gedurende het proces wisselde.

8.2 De werkwijze van de tafel Consumptie

Voor de tafel Consumptie is in korte tijd door de betrokken studenten een startnotitie ontwikkeld. Daarin staat vermeld dat er drie thema's als uitgangspunt werden genomen: voedselconsumptie, verpakkingen, en het bevorderen van hergebruik. De ambities van de tafel waren om een survey te doen onder Rotterdammers om hun percepties omtrent duurzaamheid in CO₂-vermindering in kaart te brengen, om in kaart te brengen welke initiatieven er in de stad reeds rond deze thema's werden ontplooid, en om vervolgens met vertegenwoordigers van deze initiatieven in gesprek te gaan over hoe de initiatieven kunnen worden ondersteund en over mogelijke nieuwe projecten. De tafel Consumptie heeft dus met de tafel Mobiliteit gemeen dat bestaande maatschappelijke initiatieven als uitgangspunt werden genomen, al heeft er minder nadruk gelegen op het bij elkaar brengen en verbinden van deze initiatieven. Die verbindende rol is voor

¹² De Erasmus Sustainability Hub (ESH) is opgericht om studenten en medewerkers van de Erasmus Universiteit die zich willen inzetten voor duurzame ontwikkelingen te ondersteunen. De locatie van de ESH op de campus van de universiteit is op 16 oktober door wethouder Bonte geopend. Zie ook: <https://www.eur.nl/over-de-eur/visie/duurzaamheid/erasmus-sustainability-hub>

studenten uiteraard ook een veel lastiger opgave, aangezien de studenten niet op dezelfde manier konden bouwen op bestaande netwerken.

Maatschappelijke partijen werden in dit geval dus niet op de eerste plaats betrokken via collectieve tafelbijeenkomsten, maar via de verschillende onderzoeken die deelnemers aan de tafel Consumptie hebben gedaan. De tafelbijeenkomsten namen de vorm aan van een wekelijks overleg tussen de betrokken studenten en de inhoudelijke coördinator. Op 15 mei kwamen zij voor het eerst bij elkaar. Er was ook de intentie dat de betrokken studenten in werkgroepen aan de slag zouden gaan, maar het bleek lastig om de studenten in die vorm bij de tafel betrokken te houden, mede omdat een deel van het proces gelijk viel met de overgang van het ene naar het andere collegejaar.

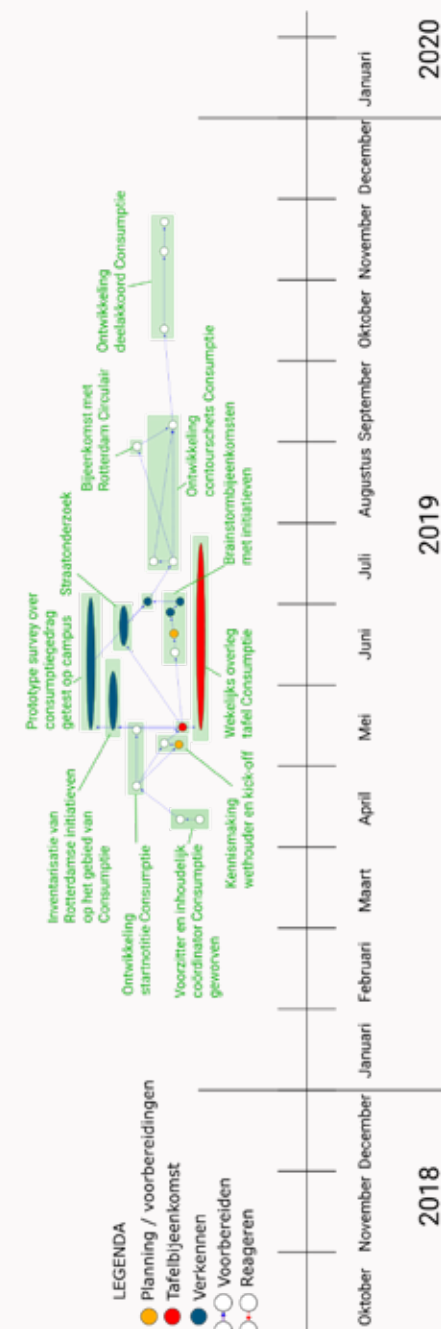
Onze tijdlijn van de tafel Consumptie laat zien dat de tafel middels de onderzoeken vooral verkennende activiteiten heeft uitgevoerd (zie figuur 7). Er is onder meer een verkenning gemaakt van duurzaamheidsinitiatieven die actief zijn op de verschillende deelthema's van de tafel Consumptie.

Een deel van deze initiatieven is vervolgens uitgenodigd om deel te nemen aan brainstormbijeenkomsten (27 juni en 1 juli) waarin is nagedacht over mogelijkheden voor verduurzaming van voedselconsumptie en het tegengaan van voedselverspilling.

Er is een prototype van de voorgenomen survey uitgevoerd op de campus van de Erasmus Universiteit Rotterdam, met de ambitie om deze op langere termijn door te ontwikkelen naar een stadsbrede survey. In de stad zelf is wel bij wijze van survey een straatonderzoek uitgevoerd waarmee kennis is verzameld over stimulansen en barrières die Rotterdammers ervaren in het maken van duurzame keuzes op het gebied van consumptiegedrag. Van de resultaten van deze verkennende activiteiten heeft de tafel verslag gedaan in de contourschets, waarvan de definitieve versie in september werd aangeleverd.

Met een focus op verkennende activiteiten heeft er in de tafel Consumptie minder nadruk gelegen op het ontwikkelen van transitiedeals (er zijn 5 transitiedeals gepresenteerd; zie 9.3). Op basis van de inzichten die de leden van de tafel dankzij hun activiteiten hebben opgedaan, zijn er aanvullende adviezen aan de gemeente opgesteld die naast de deals zijn opgenomen in het deelakkoord van de tafel. Deze adviezen hebben onder meer betrekking op het verbreden van de agenda Klimaataanpak van de gemeente, het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven, en het vergroten van draagvlak voor de energietransitie.

Figuur 7. Tijdlijn van de Rotterdamse Klimaattafel Consumptie.



8.3 De uitkomsten van de tafel Consumptie

De inhoudelijke bijdrage van de tafel Consumptie ligt vooral in het aandragen van nieuwe beleidsopgaven. De tafel heeft kennis opgeleverd over Rotterdamse duurzaamheidsinitiatieven op het gebied van consumptie en over stimulansen en barrières voor duurzame consumptie onder Rotterdammers. Het advies dat de tafel heeft opgenomen in haar deelakkoord is waardevolle input voor het programma Circulair van de gemeente Rotterdam. Daarnaast heeft de tafel Consumptie een alternatief perspectief ingebracht. De nadruk op transitieoplossingen vanuit het idee van een circulaire economie heeft tot de potentie van 'omdenken' geleid, wat een essentieel onderdeel is van de ambitie van het Klimaatakkoord. De samenwerking met het programma Circulair heeft ervoor gezorgd dat deze visie heeft kunnen landen en nu ook concreet wordt uitgewerkt.

Op relationeel vlak is de belangrijkste bijdrage van de tafel Consumptie dat het studenten de mogelijkheid heeft gegeven om aansluiting te vinden bij het proces van het Rotterdams Klimaatakkoord. Daarnaast heeft het een aanzet gegeven voor nieuwe samenwerkingen tussen de Erasmus Universiteit Rotterdam en de gemeente Rotterdam op het gebied van duurzame consumptie. In die zin heeft de tafel bijgedragen aan het leggen van nieuwe verbindingen. In de tafel bestond niet dezelfde capaciteit als in de andere tafels om ook duurzame verbindingen te smeden tussen de grotere groep van maatschappelijke partijen die door de tafel is aangesproken.

9 Het bindweefsel van het Rotterdams Klimaatakkoord

In de voorgaande secties stonden de klimaattafels centraal. Tijdens het reconstrueren ervan kwamen er ook andere overlegstructuren prominent in beeld. Ze traden weliswaar niet zoals de klimaattafels op de voorgrond, maar blijken belangrijk voor de aansturing en doorwerking van de tafels richting het Rotterdams Klimaatakkoord. We noemen dit het bindweefsel. De tijdlijn in figuur 8 laat zien wat hier is gebeurd.

9.1 Het zenuwstelsel van het Rotterdams Klimaatakkoord

Belangrijk onderdeel van het bindweefsel waren het Ambtelijk Kernteam (verder Kernteam) en het Klimaatberaad (verder Beraad).

Het Kernteam van secretarissen en coördinatoren van de tafels overlegde wekelijks over de ontwikkelingen in en rond de tafels, onder leiding van de projectmanager van het Rotterdams Klimaatakkoord¹³. Daarnaast besprak het Kernteam tijdens miniretraites specifieke onderwerpen, zoals de inhoud van de contourschetsen, de doorrekening door de DCMR en de borging van resultaten na tekening van het akkoord.

Het Beraad vond eens per zes weken plaats, voorgezeten door wethouder Bonte. Het bestond uit de projectmanager en de voorzitters en een deel van de ambtelijke ondersteuning van de klimaattafels¹⁴.

Beide overleggen boden betrokkenen de gelegenheid informatie uit te wisselen, plannen af te stemmen, en van elkaar te leren. Er is gesproken over de organisatie van de tafels, gereflecteerd op ontwikkelingen aan de tafels, plannen doorgesproken, en afgestemd over de ontwikkeling van startnotities, contourschetsen en transitiedeals en akkoorden. Daarnaast is gesproken over de communicatie over het Rotterdams Klimaatakkoord en ontwikkelingen rond de doorrekening van plannen door de DCMR. Het Kernteam en het Beraad functioneerden daarbij als het zenuwcentrum van het proces. Dat wordt zichtbaar als we Kernteam en Beraad in het geheel van gebeurtenissen plaatsen (figuur 9). Vergelijkbaar met het zenuwstelsel

¹³ Ook zaten een Raakvlak manager en communicatieadviseur van de gemeente aan tafel.

¹⁴ De voorzitters van de klimaattafels zochten elkaar gedurende het proces nog vaker op.

in een lichaam, lopen er veel verbindingen tussen Kernteam, Beraad en de tafels. Zonder Kernteam en Beraad valt een groot deel van de dwarsverbindingen weg.

De functies van deze overleggen zijn dus vergelijkbaar. Belangrijk verschil is dat de voorzitters en de wethouder alleen bij het Beraad aan tafel zaten en dat het Kernteam regelmatig bijeenkwam. Het Beraad gaf daarmee de mogelijkheid om zaken af te stemmen met directe inbreng van de voorzitters en de wethouder, en had daarmee een zwaarwegender karakter. Het Kernteam was daarentegen belangrijker in het waarborgen van de afstemming tussen de tafels.

Het professioneel organiseren van het zenuwcentrum waarin alle afzonderlijke interactieprocessen van de verschillende tafels aan elkaar verbonden worden bewijst zich hier als een zacht maar krachtig sturingsinstrument voor open, doelzoekende processen zoals het Rotterdams Klimaatakkoord. Dit zenuwcentrum is geen centraal commandocentrum, maar eerder een centraal verkeerscentrum. Of er ongelukken gebeuren of files ontstaan, kun je niet beslissen, maar door proactief te spelen met snelheidsborden en wegafsluitingen of baanverbreding kun je als gemeente wel bevorderen dat het allemaal goed gaat en door snel te reageren op ongelukken en files en dit weer aan de gebruikers te melden kunnen de effecten van incidenten ook gemitigeerd worden.

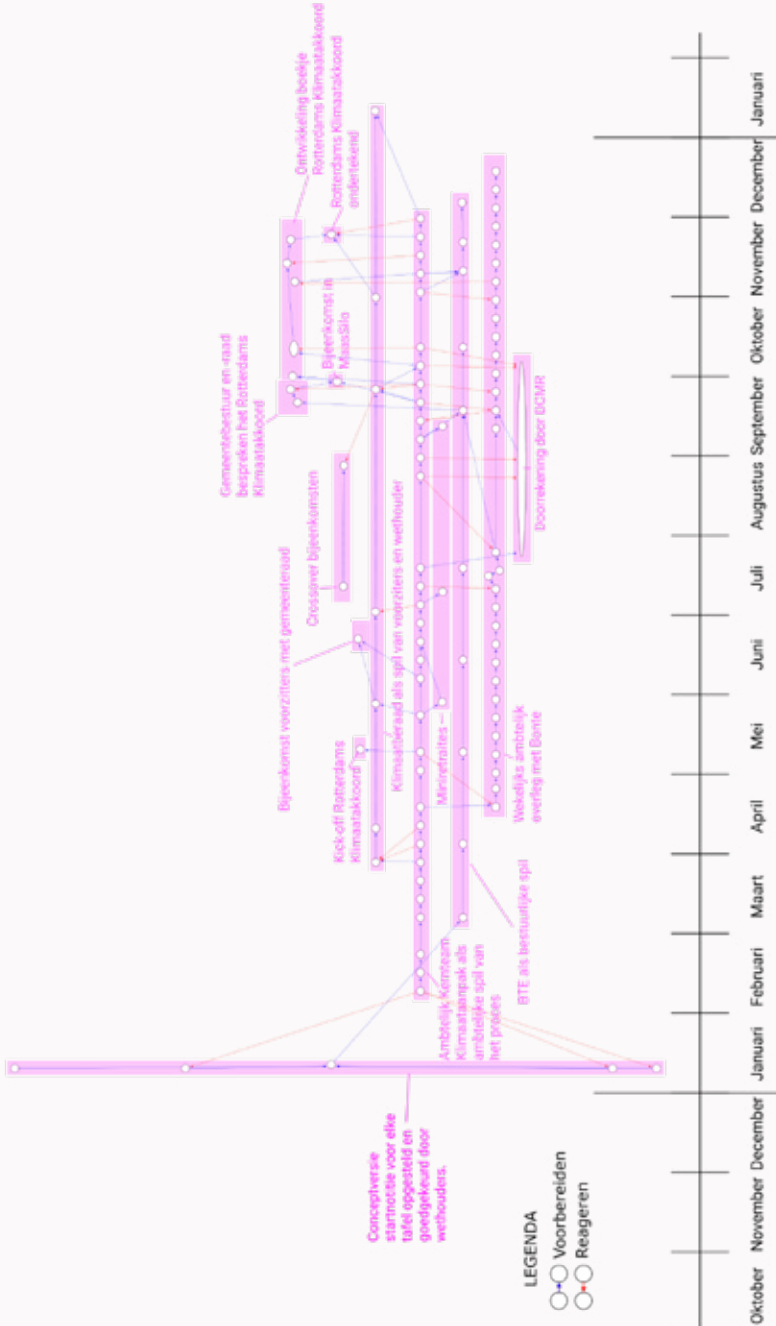
We zagen dat ook in deze casus gebeuren. In de overleggen worden niet de belangrijke inhoudelijke knopen doorgehakt, dat gebeurt immers aan de tafels zelf. Maar door de keuze van voorzitters, het doorgeven van informatie en het organiseren van een aantal standaardproducten is het proces gefaciliteerd, zowel voor de tafels als voor de gemeente.

We zien het inrichten en runnen van dit – voor de buitenwereld nauwelijks zichtbare maar voor het proces onmisbare – zenuwstelsel als invulling van verbindende en faciliterende vormen van sturing.

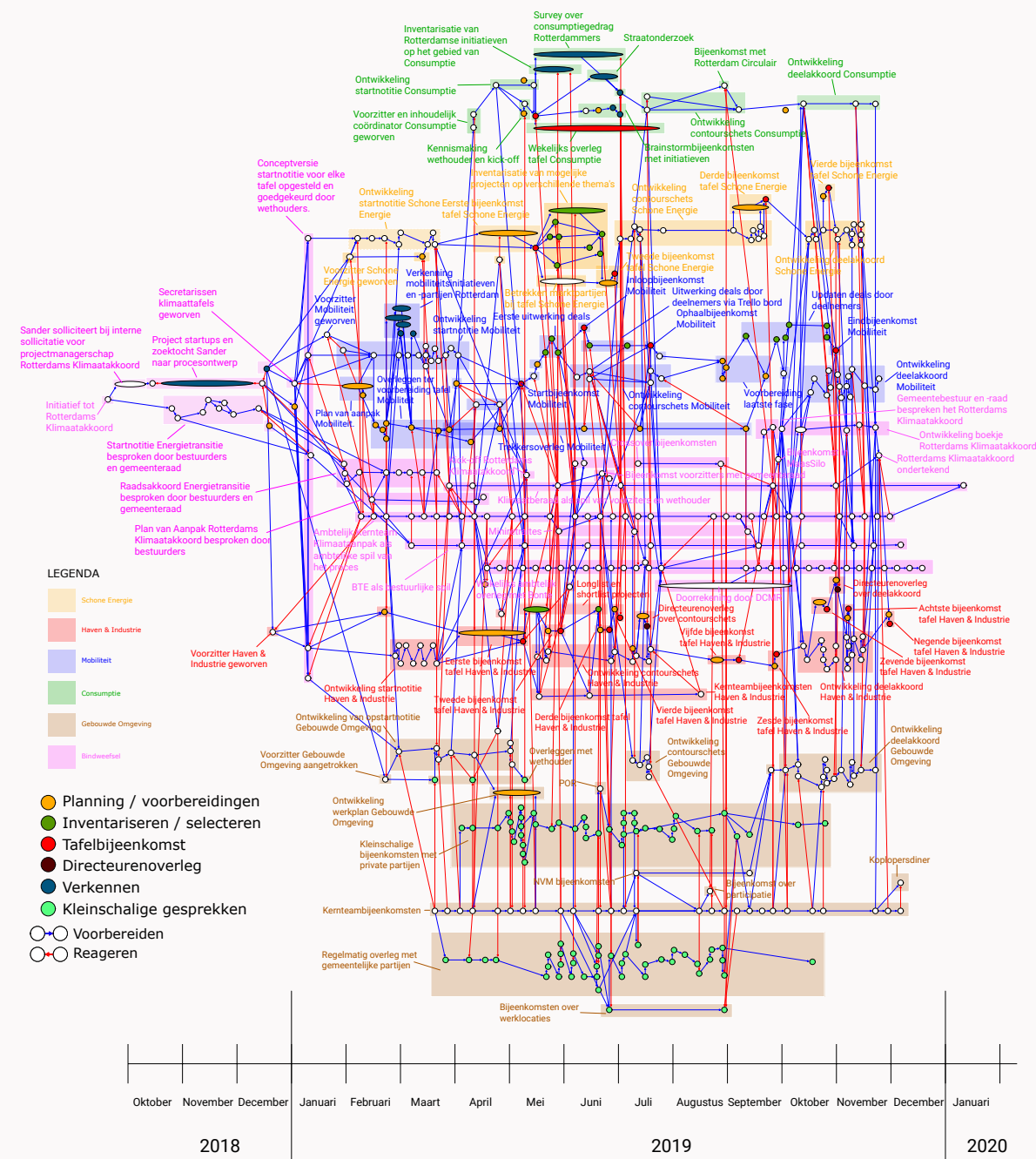
9.2 Publieke zichtbaarheid via centrale bijeenkomsten

De centrale bijeenkomsten van het Rotterdams Klimaatakkoord zijn ook een cruciaal onderdeel van het bindweefsel. We hebben het dan over de gezamenlijke kick-off (10 mei), de bijeenkomst in de Maassilo (27 september) waar voorlopige resultaten werden gedeeld, en de slotbijeenkomst (22 november) waar het Rotterdams Klimaatakkoord formeel werd ondertekend.

Figuur 8. Het Klimaatberaad en ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren tijdens het proces van het Rotterdams Klimaatakkoord.



Figuur 9. **Totaaloverzicht van het proces van het Rotterdams Klimaatakkoord.**



Een belangrijk onderscheid met de andere ingrediënten van het bindweefsel is dat de centrale bijeenkomsten in de schijnwerpers plaatsvonden. Daarmee droegen ze in belangrijke mate bij aan de zichtbaarheid van het akkoord. Die zichtbaarheid gaat bovendien gepaard met het scheppen van verwachtingen bij het bredere Rotterdamse publiek, wat extra incentives creëert voor de deelnemers om daadwerkelijk te komen met concrete deals als uitkomst. Ook op de langere termijn kunnen de tafeldeelnemers worden aangesproken op wat ze doen (of wat ze juist niet, of te weinig doen) om de deals te verwezenlijken.

Een andere sturende werking die uitging van de centrale gebeurtenissen was dat ze golden als mijlpalen in het proces. De deelnemers aan de tafels wisten dat hun voortgang en resultaten met de centrale bijeenkomsten tot publieke feiten zouden worden gemaakt. Daarmee waren de bijeenkomsten medebepalend voor de timing van activiteiten en het concretiseren van resultaten aan de tafels.

9.3 **Andere onderdelen van het bindweefsel**

Diverse andere voorzieningen en mechanismen zien we ook als onderdeel van het bindweefsel. In deze casus vonden er naast het Kernteam en het Beraad wekelijkse overleggen plaats tussen de projectleiding van het Rotterdams Klimaatakkoord en wethouder Bonte. Daar werd overlegd over de kaders van het proces, zoals timing van de centrale bijeenkomsten, het opleveren van bepaalde producten en de structuur van de documenten waarin inhoudelijke resultaten worden gepresenteerd. Hoofdpunten uit dit overleg werden door de projectmanager gedeeld met andere ambtenaren via het Kernteam. Gedurende het proces vonden er ook overleggen plaats van het Bestuurlijk Kernteam Energietransitie (BTE), een overleg van wethouders die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor de Energietransitie, voorgezeten door wethouder Bonte. De ambtelijke ondersteuners stelden gedurende het proces voortgangsrapportages op voor de aan hun tafel gelieerde wethouders. Op basis van deze voortgangsrapportages hielden de wethouders elkaar via het BTE op de hoogte. Daarnaast werden inhoudelijke producten (contourschetsen, deelakkoorden) ter informatie met het BTE gedeeld alvorens ze definitief te maken. Het college van B&W heeft kennisgenomen van het klimaatakkoord en haar appreciatie daarvoor uitgesproken. Daarnaast is het klimaatakkoord behandeld in de gemeenteraad. Deze interacties hadden tot doel politici en bestuurders te informeren, hen de mogelijkheid te geven kennis te nemen van ontwikkelingen aan de tafels. Het bleef aan de tafelgenoten om zelf de inhoud vorm te geven en over de uiteindelijke deals te beslissen. Verder hebben verschillende cross-overbijeenkomsten plaatsgevonden waarbij afgevaardigden

van klimaattafels met elkaar spraken over de dwarsverbanden tussen hun tafels¹⁵ en de voorzitters van de klimaattafels hebben verschillende ontmoetingen gehad met de leden van de Rotterdamse gemeenteraad.

Ten slotte willen we de doorrekening van de plannen van de tafels door de DCMR gedurende de zomer niet onvermeld laten. Met de doorrekeningen is een inschatting gegeven van de potentiële bijdrage aan CO₂-reductie van de plannen aan de tafels. Enerzijds zien we de doorrekening als een waardevol extern geweten aangaande de vraag of de voorstellen aan de tafels deugen. Anderzijds hebben de betrokkenen aan de tafels de doorrekening ook ervaren als stoorzender, vooral daar waar ze bezig waren met innovaties of met het combineren van aanpakken. In die gevallen leende de aanpak zich nog niet voor een zinvolle doorrekening. De tafels moesten in het toch al krappe tijdschema waarin ze zaten dan energie steken in voorbereidingen op de doorrekening, terwijl het in hun ogen effectiever was geweest om die energie te besteden aan meer voortgang van de tafels zelf.

De doorrekeningen door de DCMR vormen echter een belangrijke verbinding met het centrale politieke doel van het Rotterdams Klimaatakkoord richting een halvering van de CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990. Vanuit bestuurlijk oogpunt zijn doorrekeningen daarom van belang. Op het proces van gedeeld eigenaarschap om samen de schouders eronder te zetten hebben deze doorrekeningen echter eerder een vervreemdend effect.

De doorrekeningen hebben de timing en de concreetheid van deals beïnvloed, maar zijn nauwelijks als leidend principe bij het ontwikkelen van deals benut. Daarvoor stond hun logica te ver af van de logica die aan de tafels domineerde.

¹⁵ Er hebben overigens meer van zulke bijeenkomsten plaatsgevonden dan onze tijdlijn laat zien.

10 Conclusies: Het Rotterdams Klimaatakkoord als governanceproces

Er is via ruim 500 gebeurtenissen toegewerkt naar het Rotterdamse klimaat-akkoord. Geen van de gebeurtenissen is zelfstandig bepalend voor de kwaliteit van het akkoord en voor de doorwerking van het akkoord. Het geheel van gebeurtenissen is dat wel. Daarmee is het klimaatakkoord een sprekend voorbeeld van de verschuiving van overheidssturing door een overheidsorganisatie, naar publieke sturing door vele organisaties en personen die alleen samen het vraagstuk, in dit geval van klimaatadaptatie, kunnen oppakken. Dit is de trend van 'government' naar 'governance' ten voeten uit.

Het klimaatakkoord is de opbrengst van dit proces op papier, maar er is ook een belangrijke opbrengst die, alhoewel niet terug te zien op papier, wel belangrijk is voor de vraag wat de doorwerking van het akkoord zal zijn. Deze opbrengst houdt in dat partijen beter snappen waarover ze het met elkaar hebben en hoe ze daarin ten opzichte van elkaar staan en wat elk der partijen kan doen om tot reductie van CO₂-uitstoot te komen en tegelijkertijd ook de eigen kernwaarden en business sterk te maken. Juist deze synchronisatie tussen beleidsdoelen zoals de CO₂-reductie en de dagelijkse werkrichting van alle betrokken partijen is cruciaal om voortgang te boeken, ook na het ondertekenen van een akkoord. Bij de haventafel kennen partijen elkaar al, maar is door het akkoord weer een extra zet gegeven aan het eigen proces en heeft de gemeente als actor aan belang gewonnen. Bij Gebouwde Omgeving hebben partijen zich meer uitgesproken dan ze eerder deden en kunnen ze elkaar daarop nu ook aanspreken. De tafels Schone Energie, Haven & Industrie en Gebouwde Omgeving versterken bestaande ontwikkelingen, terwijl de tafels Mobiliteit en Consumptie zich richten op vernieuwing.

In deze sectie richten we de aandacht op de vraag hoe overheidsorganisaties, zoals de gemeente Rotterdam, die een natuurlijke neiging hebben om zelf en zelfstandig te sturen, toch het leiderschap kunnen opbrengen dat gezamenlijke wilsvorming mogelijk maakt. We doen dat in drie stappen.

Eerst laten we zien dat er bij dit klimaatakkoord een waardevolle balans is gevonden tussen de noodzaak bij een governance aanpak om maatwerk te leveren en de noodzaak in de eigen gemeentelijke organisatie om toch weer te uniformiseren.

Daarna laten we zien dat elke overheidsorganisatie vanuit de traditionele werkwijze een grote institutionele trekkracht heeft: alles van buiten moet passen in de interne procedures, in het intern geformuleerde beleid en in de eigen planning. Gezamenlijke trajecten worden dan vaak met weinig respect en soms zelfs achterdocht ('er mag niet iets anders uitkomen dan we onszelf al hebben voorgenomen') bejegend. Een hoogwaardige governance aanpak moet deze trekkracht dus kunnen weerstaan, zonder deze te negeren.

Ten derde laten we zien dat overheidsorganisaties vaak de neiging hebben om de timing van externe processen ondergeschikt te maken aan de noodzaak om intern op bepaalde deadlines 'iets te hebben'. Dat verhoudt zich meestal niet tot de tijdslogica van externe processen. Ook dit element van spanning vereist leiderschap. Zonder deadlines te stellen, kunnen tafels uitmonden in praatcircuits zonder opbrengst, maar met hele strakke deadlines ontbreekt de tijd om tot innovaties te komen die meer gaan bijdragen aan de CO₂-reductie dan alleen het laaghangend fruit.

10.1 Balans tussen 'maatwerk dat werkt' en 'uniform beleid dat iedereen snapt'

Klimaat overstijgt alle bekende sectorale grenzen van beleid en vereist dus een gelijktijdige aanpak over beleidsdomeinen. Dat is hier ook gebeurd. Er is gestart met een tafel voor haven, gebouwde omgeving, energie en mobiliteit. Deze beleidsdomeinen hebben echter eigen sets van relevante actoren en eigen manieren van werken. Om de klimaatambities op de tafels begrijpelijk en vooral ook attractief te maken is het nodig om tot een eigen vertaling per tafel te komen. Dat is hier vooral gebeurd via de keuze van voorzitters uit de betreffende sectoren. Zij kregen de vrijheid om de aanpak zo in te vullen dat deze paste bij hoe partijen werken in de sector. In de eerdere secties hebben we laten zien hoe het maatwerk per tafels eruitziet in aanpak, werkwijze en resultaat.

De casus is daarmee een voorbeeld van de in beleidsstukken regelmatig voorgestelde maatwerk-aanpak. Maatwerk vergroot de effectiviteit van een interventie juist door de bestaande sectorale logica waarop is ingespeeld, en anderzijds de specifieke benaderingen waarmee de verschillende voorzitters dat hebben gedaan. De keuze voor voorzitters gecombineerd met de ruimte die ze kregen voor een eigen aanpak heeft invloed gehad op de ontwikkeling van het Rotterdams Klimaatakkoord en zal invloed hebben op de doorwerking ervan, maar hoeveel en hoever zal pas de komende jaren blijken.

Een extra dimensie van het leveren van maatwerk zien we terug in de installatie van de tafel Consumptie. Er bestond aanvankelijk geen aparte tafel voor dit thema. De thema's van de Rotterdamse tafels waren deels gebaseerd op de thema's die ook in de nationale klimaattafels zijn besproken, en deels gebaseerd op de vraag op welke thema's er ingrepen mogelijk zijn in Rotterdam waarmee CO₂-reductie kan worden bewerkstelligd. Aangezien mogelijkheden voor het ingrijpen in de CO₂-uitstoot van 'Rotterdamse consumptie' voor een belangrijk deel buiten de stad liggen, lag het voor de gemeente in eerste instantie niet voor de hand om consumptie als thema mee te nemen. De kracht van een meer overkoepelende aanpak is dat er nieuwe tafels kunnen ontstaan die niet passen bij de aanvankelijk gekozen focus. Consumptie is daarvan een voorbeeld. Deze tafelagenda is dan ook experimenteel en de participanten zijn jong en open. Nadeel is wel dat de oplossingen aan deze tafel nog in een startfase zitten en het belang van consumptie veel moeilijker doorwerking zal vinden dan bij de meer geïnstitutionaliseerde tafels.

Maatwerk maakt het wenselijk om elke tafel langs haar eigen meetlat te beoordelen. Wat zijn de specifieke uitgangssituaties en werkwijzen van actoren bij dat thema? Hoe denken zij zelf verder te komen en wat verwachten zij zelf dat de doorwerking zal zijn na het akkoord? Ons algemeen oordeel is dat het proces naar het Rotterdams Klimaatakkoord ruimte heeft gegeven voor maatwerk. Daarmee heeft het bijgedragen aan een breder gevoel van eigenaarschap. Het kiezen van tafelvoorzitters die de sectorale logica kennen en ermee kunnen werken en ze de vrijheid te geven deze kennis en kunde te gebruiken om de tafels naar eigen inzicht in te richten en te leiden zijn cruciale elementen in een effectief procesontwerp.

Tegelijkertijd diende het proces de gemeentelijke belangen en ambities. De gemeente is initiator en de wethouder wil er zijn ambities in realiseren. Juist door de vertaling van het maatwerk naar de eigen ambities ter hand te nemen met het structureren van het proces, het stellen van deadlines en het standaardiseren van een aantal tussentijdse en eindproducten is het gelukt om het akkoord ook binnen de gemeentelijke logica acceptabel, begrijpbaar en werkbaar te maken.

Juist door tegelijkertijd maatwerk te leveren en de opbrengsten ervan weer te vertalen in een standaardtaal die intern werkende gemeentefunctionarissen begrijpen, lukt het om de balans te houden. Er is een werkbare verbinding gelegd tussen generiek gemeentebestuur en verschillende sectorale logica's van zowel interne als externe partijen. Het creëren van een centraal zenuwstelsel waarin informatie, ideeën en plannen worden gedeeld is een krachtige manier om een governanceproces dat bestaat uit verschillende stromingen een gezamenlijke beweging te laten maken, die ook nog weer gemeentelijk verteerbaar is.

De keuze voor sectorale tafels leidt – niet verbazingwekkend – wel tot afzonderlijke stromen die elkaar weinig ontmoeten. Mogelijke grote uitdagingen en kansen op de interfaces tussen de tafels blijven daarmee net als bij klassieke beleidsprocessen binnen de gemeente onderbelicht. Wel zijn er bij de ontwikkeling van het Klimaatakkoord pogingen gedaan om de cross-overs te verkennen en uit te werken. Het bewustzijn van de kansen in overgangsgebieden is daarmee aanwezig. Voornamelijk door de tijdsdruk is er prioriteit gegeven aan activiteiten ‘aan’ de tafels zelf. Er zijn wel cross-overs benoemd, maar vervolgens is besloten de uitwerking ervan voor de langere termijn te bewaren.

10.2 Balans tussen ‘gedeeld eigenaarschap’ en institutionele trekkracht’

Het realiseren van gedeeld eigenaarschap is een van de winsten behaald met de Rotterdamse Klimaataanpak. Door het eigenaarschap over partijen te verdelen wordt invulling gegeven aan de gedachte dat de aanpak van klimaatproblematiek een zaak van velen is. Bovendien maken vele handen licht werk, wat van belang is in een vraagstuk waarin geen enkele partij alleen de benodigde capaciteit heeft om tot oplossingen te komen.

Het gezamenlijk werken aan oplossingen is echter niet vanzelfsprekend en maakt geen onderdeel uit van ‘de normale gang van zaken’. Ook in de reconstructie van dit proces merkten wij meermaals dat er bij veel organisaties, bij de gemeente in het bijzonder, een neiging bestaat om gedeelde processen ‘naar binnen te trekken’, een institutionele trekkracht. Gedurende het proces hebben indirect betrokken ambtenaren van de gemeente meermaals gevraagd wat de uitkomsten van de tafels zouden worden, wat deze zouden betekenen voor de gemeente, en of daar niet op moest worden geanticipeerd in beleidsontwikkeling. Er bestond volgens betrokkenen een verleiding om het proces van het Rotterdams Klimaatakkoord te vertalen naar een beleidslogica waarin de gemeente weer leidend is. Het risico van deze beweging is dat het gedeeld eigenaarschap over het vraagstuk en de oplossingen ervoor wordt ondermijnd, dat de gemeente weer alleen verantwoordelijkheid krijgt voor een vraagstuk dat het niet alleen kan oplossen, en dat andere partijen naar de gemeente gaan kijken voor het scheppen van kaders die onmogelijk de ruimte voor het maatwerk kunnen creëren zoals de klimaattafels dat hebben gedaan.

De projectmanager van het Rotterdams Klimaatakkoord, de voorzitters van de tafels en hun ambtelijke ondersteuning waren op deze institutionele trekkracht bedacht, en boden regelmatig tegenkracht. Dit begon met de keuze voor ‘externe’ voorzitters, en het is gaandeweg het proces gewaarborgd door faciliterend en verbindend leiderschap te tonen. De leden van het Kernteam

gaven ook aan dat zij regelmatig de trekkracht ‘naar buiten’ toe vanuit de voorzitters benut hebben om weerstand te bieden tegen institutionele trekkracht naar binnen. Het doel hiervan is overigens niet om institutionele trekkracht te neutraliseren. Deze trekkracht is immers ook een signaal dat de eigen organisatie zich het proces van de tafels “aantrekt” en reflecteert op de vraag wat het tafelproces betekent voor de eigen organisatie en haar wettelijke taken en maatschappelijke verantwoordelijkheden in het klimaatvraagstuk. Die reflectie is belangrijk voor de vertaling van de gezamenlijke ambities van de tafels naar concrete activiteiten binnen de eigen organisatie. Het bieden van weerstand tegen institutionele trekkracht is dus vooral van belang om het in balans te brengen, niet om het weg te nemen.

10.3 Balans tussen tijd en ruimte geven en deadlines stellen

Een derde punt van sturing is de timing van de stappen in het proces. De deadlines van het proces waren vanaf het begin ambitieus. Gaandeweg het proces hebben betrokkenen zich vaak afgevraagd of ze niet té ambitieus waren. Met andere woorden, de relatief korte tijdsspanne die voor de ontwikkeling van het Rotterdams Klimaatakkoord is genomen heeft druk op het proces gezet. In tijdbestekken van maanden moesten resultaten geleverd worden. Dan is het verleidelijk om vooral naar laaghangend fruit te zoeken en de echte doorbraken maar even te laten liggen, omdat ze zo ongewis zijn en zoveel veranderingen vragen.

Onze analyse is dat de deadlines vooral positieve druk hebben geleverd. Door het Rotterdams Klimaatakkoord zijn veel partijen gemobiliseerd. Door de relatief korte sprint die partijen moesten inzetten, is het mogelijk geweest om de opgebouwde energie vast te houden, en zo momentum in het proces te behouden. Op het moment dat de druk eraf gaat, bestaat het risico dat de energie verdampt en het proces vertraagt. Alle participanten hebben immers ook diverse andere gremia, inclusief de eigen organisatie, waar ze kunnen werken aan hun ambities.

Er zijn echter aanwijzingen dat er in sommige gevallen verkeerde drukpunten zijn gekozen. De timing van de doorrekeningen door de DCMR was voor velen een bron van ergernis. De plannen waren nog niet ver ontwikkeld, waardoor doorrekening maar beperkt inzicht geeft in de daadwerkelijke bijdragen die de maatregelen gaan leveren aan CO₂-reductie. Bovendien waren diverse plannen niet op de eerste plaats gedreven door een wens om direct tot CO₂-reductie te leiden, maar door een positieve toekomst voor de stad. In die zin zijn de doorrekeningen ervaren als een voorbeeld van institutionele trekkracht die de plannen van de tafels in een andere richting dreigde te trekken dan de richting waar het gedeeld eigenaarschap zich naartoe ontwikkelde.

10.4 Slotconclusie

De aanpak met zoveel partijen en met handelingsvrijheid aan de tafels was gedurfd en lijkt geslaagd. Het blijkt mogelijk om in korte tijd en met beperkte middelen stappen te zetten. Deze stap nam de vorm aan van een massasprint gedurende een jaar. Na een korte periode van verkennen voor de zomer, is na de zomer met de handen uit de mouwen op Rotterdamse wijze gewerkt. Agenda's zijn een stap verder gebracht en soms verbreed, zoals naar consumptie. Partijen hebben zich weer een stap meer gecommitteerd om ook klimaat mee te nemen als randvoorwaarde in hun aanpak.

11 Vooruitblik en lessen

11.1 Hoe nu verder?

Het Rotterdams Klimaatakkoord is een feit en het stokje wordt nu overgedragen. Daarbij is nog niet helder aan wie en hoe en met welke urgentie. Dat verdient aandacht, want klimaatadaptatie is een blijvende estafette met steeds weer nieuwe spelers. Het akkoord verdient een vervolg en een deel van de aanpak dient te worden gecontinueerd. In de geest van het akkoord zal moeten worden verder gewerkt aan het concretiseren van de deals en het verkennen van nieuwe deals. Dat vraagt om het consolideren van de aanpak en het organiseren van het trekkerschap. Het is onzes inziens verstandig om dit opnieuw buiten de gemeente te beleggen, teneinde het gedeeld eigenaarschap over de Rotterdamse klimaataanpak te behouden. De oogst van het Klimaatakkoord is de oogst van 2019. Het is aannemelijk dat er over een paar jaar een andere oogst kan worden opgehaald, dat er wellicht nieuwe thema's opduiken, andere mogelijkheden zijn ontstaan en dat er meer aandacht is voor cross-overs tussen de tafels dan nu. De inhoud moet zich kunnen blijven ontwikkelen. Dat vraagt om een doorgaande dialoog, terwijl de neiging snel is om weer over te gaan tot de orde van de dag, zeker nu de druk van de deadlines is verdwenen. Het organiseren van nieuwe momenten waardoor partijen een deadline hebben waar ze naartoe moeten werken blijft dus nodig!

Voor een deel betekent de volgende fase ook dat organisaties intern aan de slag gaan met hun deel van de deals. Daarbij worden gezamenlijke ambities weer terugvertaald naar de eigen agenda. Dat is niet erg en is zelfs noodzakelijk om zaken gerealiseerd te krijgen en verder te brengen. Wel is het van belang dat partijen elkaar vasthouden in de uitvoering, elkaar informeren en elkaar blijvend weten te vinden. Een platform met bijbehorende ontmoetingen kan helpen het weefsel te onderhouden.

Tot slot lijkt het van belang om na te denken over de wijze waarop de uitvoering en verversing van het Klimaatakkoord bewaakt kan worden, zonder dat in de valkuil wordt gestapt van een enkelvoudige, reductionistische monitoring. Een vorm van reflexieve monitoring die ook de dialoog over aanvulling en aanscherping voedt, zou het governance-arrangement en de opbrengst ervan wel eens meer kunnen versterken.

Reflexieve monitoring checkt niet zozeer of gedaan is wat vooraf is afgesproken, maar vraagt of de interacties die wij hebben blootgelegd in deze studie de gemeente en andere partijen aanzetten tot het sneller uitvoeren van al eerder geformuleerde intenties (juist ook doordat andere partijen gaan

meewerken; vele handen maken licht werk). Daarnaast stimuleert het de ontwikkeling van slimmere aanpakken die vervolgens tot minder weerstand en meer support leiden en dus sneller en vollediger worden gerealiseerd. Het richt zich daarmee op de kracht van het netwerk en de ketens die actoren moeten vormen om de klimaatdoelen te halen. Vervolgens kan elke partij, ook een bijzondere partij als de gemeente, voor zichzelf analyseren wat zij kunnen doen om het netwerk en de ketens nog meer in gewenste richtingen aan te jagen.

Maar in plaats van alleen de eigen doelen en acties staan bij reflexieve monitoring de samenhang, de conflicten en de combinatiekansen tussen wat partijen doen en hoe zij denken de eigen doelen te combineren met klimaatdoelen centraal. Uitgangspunt is dat zowel de klimaatproblemen, aanpalende beleidsdossiers, de ambities van de partners die zich mede-eigenaar (moeten) voelen van de klimaatdoelen en de context waarin de doelen gerealiseerd moeten worden veranderen. De reflectie gaat dan ook over de vraag of in het arrangement expliciet ruimte wordt gegeven en wordt genomen voor het bijstellen van ambities op basis van het geleerde, in plaats van het proces af te rekenen op vooraf gestelde doelstellingen die achteraf niet haalbaar (of zelfs wenselijk) blijken te zijn (Van Mierlo et al. 2010).

Dit vereist een monitorende partij die gedurende het proces problemen, ambities en ontwikkelingen in de omgeving in beeld brengt, vergelijkt, en op verschillende momenten deze inzichten als spiegel voorhoudt aan betrokken partijen en hen mag uitnodigen daarop (expliciet) te reflecteren en ervan te leren. Dit is een vorm van verantwoording afleggen die navolgbaar is voor bestuur en politiek, maar die vooral helpt om te leren het beter te doen op het moment dat er ook echt geleerd kan worden. Dat is vaak het tekort van evaluaties achteraf. De monitor is dus meer dan een observant en meer een door kennis gedreven facilitator die de relaties tussen problemen, ambities en omgevingsontwikkelingen en mogelijke mismatches of gemiste kansen daarin spiegelt.

Een dergelijke monitoring wint aan gezag als de monitor een onafhankelijke, gezaghebbende partij is. In dat licht past een kanttekening met betrekking tot de doorrekeningen van de DCMR. Deze voelen voor veel partijen als 'een zwaard van Damocles', en partijen zijn bang afgerekend te worden met deze technocratische benadering. Een legitieme vorm van monitoring hanteert een bredere focus dan alleen een nauwe blik op CO₂-reductie en heeft oog voor het feit dat ambities tijd nodig hebben om uit te kristalliseren. In feite zou de monitoring ook en juist misschien wel vooral proceskwaliteiten moeten bevatten: hoe ontwikkelt de kwaliteit van de samenwerking zich, het urgentiebesef en de bereidheid om bij te dragen aan de gemeenschappelijke samenwerking?

11.2 Zes lessen voor de governance van transities

Tot slot willen we stilstaan bij de vraag welke lessen er nu te trekken zijn op basis de werkwijze die heeft geleid tot het Rotterdamse Klimaatakkoord.

Les I: Overweeg een tafelaanpak als middel om bij een omvangrijk vraagstuk het probleemoplossend vermogen van een complex netwerk te mobiliseren

Veel ambtenaren deinzen terug voor een open beleidsaanpak in samenwerking met een groot aantal stakeholders¹⁶. Ze zijn bang hun eigen bewinds-persoon in de problemen te brengen ten opzichte van de politici, of ze zijn bang dat een interactieve aanpak leidt tot overschrijding van tijd en budget of uitkomsten die de eigen lijnorganisatie of belangenpartijen niet zinnen. Deze casus laat echter zien dat ook een brede en open aanpak de wethouder kan helpen bij de uitvoering van het eigen beleid. Bovendien kan het de interne organisatie meer positie in inter-organisatorische netwerken geven en andere partijen uitlokken om zelf een deel van de enorme opgave op zich te nemen, waardoor de opgave van de gemeente beter uitvoerbaar wordt.

Les II: Ruimte geven voor zelforganisatie aan tafels werkt, maar vereist tegelijkertijd actieve sturing op het verbonden houden van de zelforganiserende tafels en de beleidsprocessen bij de gemeente.

We hebben laten zien dat een tafelaanpak leidt tot een complexe kluwen aan gebeurtenissen die niemand volledig overziet, maar die wel hanteerbaar is en uitmondt in een akkoord. Het is van groot belang om te begrijpen hoe dat complex eruit ziet. In deze studie laten we dit complex in zijn delen (tafels) en als geheel (inclusief zenuwcentrum) zien. De ontrafelde geschiedenis kan ter lering en inspiratie dienen voor alle partijen die zich buigen over de vraag hoe ingrijpende transformaties vorm kunnen krijgen, in het Rotterdamse en daarbuiten. In dergelijke transformaties werken tal van partijen, in verschillende arena's, elk op hun eigen manier aan hun eigen agenda, maar alleen gezamenlijk zijn zij in staat zijn om de transitie daadwerkelijk voor elkaar te krijgen. Het Rotterdams Klimaatakkoord faciliteerde hierin via een decentrale aanpak binnen herkenbare arena's (op het niveau van tafels en op het niveau van thema's daarbinnen of zelfs van concrete deals), gecombineerd met het

16 Zo toont Max Herold (2017) aan dat veel ministeriële beleidsambtenaren inzien dat ze om effect te sorteren in de samenleving een beleidsproces interactief moeten vormgeven, maar het toch niet doen omdat dit in strijd is met de interne informele regels van het eigen ministerie. Het ministerie van Justitie, dat niet in het onderzoek van Herold zat, heeft zelf aanvullend onderzoek laten uitvoeren en kwam tot dezelfde conclusie.

achter de schermen organiseren van de broodnodige verbinding. Dit leidt weliswaar tot een enorme kluwen van interacties, maar ook tot een samenhangend eindproduct waar velen zich in herkennen en weer in hun eigen arena mee verder kunnen.

Partijen kunnen leren van deze episode, maar moeten beseffen dat de aanpak niet gekopieerd moet of kan worden. Om de vele partijen die nodig zijn in het tot stand brengen van transities te kunnen verleiden tot inzet, dienen we voortdurend een balans te vinden tussen het koesteren van waardevolle bestaande elementen van governance, en het ontdekken van nieuwe elementen die vooraf niet bedacht waren maar tijdens het proces wel als belangrijk worden ontdekt. Bovendien moet elke toepassing in andere domeinen rekening houden met de eigenaardigheden van die domeinen, waardoor sommige elementen van de tafelaanpak werken en andere niet.

Wel laat deze leergeschiedenis zien dat een belangrijke maatschappelijke opgave daadwerkelijk nieuwe impulsen kan krijgen als er een aanpak wordt ontwikkeld waarbij partijen gezamenlijk maar tegelijk ook passend bij hun eigen voornemens en belangen werken aan een agenda die hen bindt. Door deze agenda op te bouwen uit deals tussen partijen die iets met elkaar willen en kunnen, wordt de agenda een rijk reservoir aan acties die passen binnen en bijdragen aan een gemeenschappelijk verhaal. Deze leergeschiedenis laat overtuigend zien dat een centraal zenuwcentrum bij de totstandkoming van zo'n reservoir onmisbaar is.

Les III: Durf als gemeente ruimte te geven aan andere partijen bij dit soort maatschappelijke opgaven, beleg een aanzienlijk deel van het eigenaarschap bij anderen, maar laat het proces allerm minst los. Ook de gemeente moet helder zijn over haar aandeel eigenaarschap en wat ze daarmee doet.

Vaak wordt sturen gelijkgesteld met grip hebben op inhoud en wat actoren doen. Dat werkt als bekend is wat gedaan moet worden met wie en als die actoren zich ook laten sturen. Het werkt niet erg effectief als de oplossing nog in ontwikkeling is, het aantal actoren relevant voor succes groot is en niet aan een touwtje zitten bij de gemeente. Juist in deze casus zien we de strategie van het delen van eigenaarschap heel bewust toegepast worden door de gemeentelijke projectmanager. Juist door als gemeente een stapje opzij te doen bij het bepalen van inhoud en het selecteren en uitnodigen van de actoren aan tafels (dat werd bij de voorzitters belegd), ontstond er ruimte voor gezamenlijke beleidsontwikkeling.

We hebben laten zien dat de set van betrokken gemeenteambtenaren er vooral achter de coulissen voor zorgt dat een dergelijk proces verbonden blijft met de werkelijkheid van beleid en bestuur. We hebben laten zien dat er

aan de tafel inhoudelijke meerwaarde kan ontstaan, door versnelling van de bestaande uitvoering of juist de ontwikkeling van nieuwe ideeën. We hebben laten zien dat er ook meerwaarde ontstaat door versterkt sociaal kapitaal. Partijen ontmoeten elkaar en spreken zichzelf na verloop van tijd uit voor hun eigen doelen en kunnen daar vervolgens op aangesproken worden. Zo werkt een breed eigenaarschap.

Het gaat er dus niet om de tafelprocessen los te laten, alsof de gemeente er niet meer van is, maar om anderen ruimte te geven met voorstellen te komen die werken en niet gauw zullen worden bedacht in de gemeentelijke lijnorganisatie zelf. Daarnaast gaat het erom deze voorstellen direct weer te verbinden en te synchroniseren met het vele relevante dat er al bij de gemeente gebeurt. Ruimte geven en niet loslaten. Niet opdragen, maar wel verbinden. Dat is de dubbele managementstrategie die lijkt te werken.

Les IV: Zorg dat (snel) stappen worden gezet in diverse parallelle processen door zoveel mogelijk maatwerk toe te staan en minimaliseer daarin niet vroegtijdig de vernieuwingsruimte. Benut deadlines om de variëteit aan opbrengsten weer samen te brengen.

In elke transitie moeten er direct stappen worden gezet. Dat geeft een gevoel van actie en voortgang, en het zorgt ervoor dat transities meer zijn dan 'toekomstmuziek'. Tegelijkertijd zijn de oplossingen waar we nu mee aan de slag kunnen niet altijd de oplossingen die uiteindelijk het verschil maken. In de tafels Haven & Industrie, Gebouwde Omgeving en Schone Energie zijn concrete stappen gezet op thema's als waterstof, elektrificatie, gasloze woningen, en wind- en zonne-energie. Tegelijkertijd was er aan de mobiliteitstafel meer aandacht voor innovatie en is de consumptietafel (halverwege toegevoegd) te beschouwen als een nieuw beleidsthema dat nog niet was belegd bij de bestaande beleidskokers. Juist de tafelaanpak maakt het gemakkelijker om de moeilijke balans te vinden tussen doen wat al is afgesproken en ontdekken wat echt gaat helpen in de transitie.

Les V: Zorg voor een onafhankelijk derde partij, die als extern geweten toetst – op een wijze die past bij het proces – wat de partijen met elkaar nu 'echt' voor elkaar boksen.

In deze casus speelt DCMR deze rol, zoals de planbureaus op nationaal niveau deze rol spelen. Deze derde partij moet daarbij wel het vermogen hebben om niet alleen de direct meetbare korte-termijn resultaten te toetsen, maar ook de nieuwe wegen die je niet direct kwantitatief kunt beoordelen. Veel derde partijen in het publieke domein willen hun maatstaven graag baseren op eerdere ingrepen waarvan de werking is vastgesteld. Dat is mooi, maar heeft onvoldoende oog voor innovaties. Gemeenten kunnen daar misschien leren van de private sector, waar ervaren

ondernemers oordelen geven over startups en dat vervolgens omzetten in financiële participatie in de bedrijven die volgens hen in de toekomst het verschil gaan maken. Bij de A2 tunnel Maastricht en Ruimte voor de Rivier zijn dit soort jury's ook gebruikt in het publieke domein.

Les VI: Bewaak het evenwicht tussen de interne trekkracht van de gemeente en de externe neiging om mee te liften.

Bij interactieve beleidsvorming ontstaat onvermijdelijk interne wrevel omdat het eigen beleid niet de kern maar een randvoorwaarde is geworden aan de tafels en omdat aan de tafels iets bedacht kan worden wat niet past in het beleid van gemeentelijke afdelingen. Dat ongemak zet vaak aan tot institutionele trekkracht: "kunnen we toch alvast niet opschrijven wat er uitkomt en dan wel zo dat het prachtig past bij waar wij al mee bezig zijn?" Als de ambtelijke organisatoren van een tafelproces daar geen weerstand tegen bieden, valt het externe proces snel dood. In deze casus is de trekkracht weerstaan, vooral door professioneel balanceren door de ambtelijke organisatoren. Ze negeren de interne belangen niet, maar stellen ze niet centraal aan de tafels.

Tegelijkertijd weten dezelfde ambtelijke organisatoren, in samenwerking met de tafelvoorzitters, te voorkomen dat er te veel actoren aan tafel zitten die uit zijn op een gemeentelijke opdracht. Ze slagen erin partijen uit te nodigen die er zelf ook belang bij hebben om tot actie over te gaan, vanuit bedrijfsmatige of maatschappelijk doelen. Ze lokken partijen niet met een zak met geld. Als dat gebeurt, werken partijen even samen om het geld binnen te halen, maar ontbreekt de prikkel tot doorgaande samenwerking als het geld op is. In plaats daarvan slaagden de voorzitters en hun ambtelijke ondersteuners erin om partijen zich te laten uitspreken over wat ze zelf gaan doen (dat is eigenaarschap), waardoor anderen zich ook gaan uitspreken, puur omdat ze niet achter willen blijven. Als je je niet uitspreekt verdwijnt je uit het proces, zoals in deze casus bij een aantal partijen is gebeurd. Hoe je partijen kunt verleiden om zich uit te spreken, is contextafhankelijk. Zo zien we dat het aan de mobilitestafel is bereikt door partijen te betrekken die al hebben bewezen zich te willen inzetten voor duurzamere, gezondere mobiliteit. Door juist koplopers te betrekken, ontstaat bij andere partijen het gevoel dat ze zullen achterblijven als ze nu niet aansluiten. Bij de tafel Gebouwde Omgeving is het gelukt om partijen zich te laten uitspreken door ze in bilaterale overleggen te benaderen. Door partijen direct aan te spreken, wordt het voor hen onmogelijk om 'de kaarten op de borst te houden' totdat een ander zijn mond heeft opengedaan.

Je zet je in, of doet anders even niet mee. Dat lijkt een nieuwe ongeschreven regel van tafelaanpakken te worden. In de volgende ronde kunnen deze partijen zich alsnog revancheren. Dat is ook de mooie dynamiek van tafelaanpakken.

Referenties

- Herold, M.E.J. (2017). 'Omgaan met ongeschreven regels: Hoe beleidsambtenaren zelf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling'. Noordwijk: Uitgeverij Managementissues.com.
- Spekkink, W. A. H., & Boons, F. A. A. (2016). The emergence of collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4), 613-630.
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1990). Methods for studying innovation development in the Minnesota Innovation Research Program. *Organization science*, 1(3), 313-335.
- van Mierlo, B., Regeer, B., Beekman, V., Bunders, J., Buning, T. D. C., Elzen, B., & Leeuwis, C. (2010). Reflexive Monitoring in Action. Wageningen: Communication and Innovation Studies, WUR.
- Werkgroep Industriecluster Rotterdam-Moerdijk (2018). In drie stappen naar een duurzaam industriecluster: Rotterdam-Moerdijk in 2050. URL: <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/in-drie-stappen-naar-een-duurzaam-industriecluster-rotterdam-moerdijk-in-2050.pdf?token=nUYiyTOs>

Over de boeg van een akkoord

De totstandkoming en oogst van het Rotterdams Klimaatakkoord

Wat gebeurt er als een overheid beleid maakt door partijen die nodig zijn om tot effectief beleid te komen daadwerkelijk uitgenodigd om samen dat beleid te maken? Levert dat wel snel en efficient resultaat op en past dat resultaat wel bij ander gemeentelijk beleid? In dit rapport geven we antwoorden door de aanpak, werkwijzen en opbrengsten van het Rotterdams Klimaatakkoord in haar volle omvang bloot te leggen en te analyseren. We leggen de kwaliteiten die het Rotterdams Klimaatakkoord kracht geeft bloot en vertalen deze in zes lessen voor een uitnodigende en effectvolle aanpak van omvangrijke maatschappelijke vraagstukken.

Erasmus University Rotterdam (EUR)

**Erasmus School of Social and
Behavioural Sciences (ESSB)**

Burgemeester Oudlaan 50

3062 PA Rotterdam, The Netherlands

www.eur.nl/essb



Gemeente Rotterdam