



# Duurzaam energiebeleid in Nederland; met de kop boven het maaiveld.

Over het implementeren van EU-energiebeleid in Nederland

Jesper Coeleveld

Bachelorthesis GPM Faculteit der  
Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
juni 2013



# Duurzaam energiebeleid in Nederland; met de kop boven het maaiveld

Over het implementeren van EU-energiebeleid in Nederland

Jesper Coeleveld

Bachelorthesis GPM  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Studentnummer: 4048504  
Begeleider: Drs. J.C.M. Klaver juni 2013

*Lijst van afkorting:*

<i>EU:</i>	<i>Europese Unie</i>
<i>EC:</i>	<i>Europese Commissie</i>
<i>CBS:</i>	<i>Centraal Bureau voor de Statistiek</i>
<i>PBL:</i>	<i>Plan Bureau voor de Leefomgeving</i>
<i>BAB:</i>	<i>Beleidsarrangementen benadering</i>
<i>GPM:</i>	<i>Geografie, Planologie &amp; Milieu</i>
<i>SER:</i>	<i>Sociaal - Economische Raad</i>
<i>IPO:</i>	<i>Inter Provinciaal Overleg</i>
<i>EZ:</i>	<i>Ministerie van Economische Zaken</i>
<i>I&amp;M:</i>	<i>Ministerie van Infrastructuur &amp; Milieu</i>
<i>RCR:</i>	<i>Rijks Coördinatie Regeling</i>
<i>SDE+:</i>	<i>Stimulering Duurzame Energie Plus</i>

## Voorwoord

*Energiebeleid is een vorm van beleid waar ik niet alleen in de hoedanigheid van Milieu-  
maatschappijwetenschapper belangstelling voor heb. Mijn vader heeft bij P-NEM en Essent gewerkt  
en is nu werkzaam bij Enexis en ik heb discussies rondom hernieuwbare energie altijd met veel  
interesse gevolgd. Ik was dan ook zeer benieuwd naar de regelgeving die rondom dit beleid bestond  
en de verschillende belangen die ermee gemoeid zijn. Daarnaast hoorde ik van de 2020 doelen  
opgesteld door de EU en was ik erg benieuwd hoe dit dan zijn weerslag vond in de lidstaten.*

*Met dit onderzoek wil ik het voorgaande onderzoeken en wel door het beleidsarrangement  
hernieuwbare energie in Nederland in kaart te brengen en door na te gaan welke invloed de EU-  
regelgeving daarop heeft.*

*In dit onderzoek ben ik begeleid door de heer Klaver, die wil ik bedanken voor zijn ondersteunende  
commentaar, zeker in de plan fase van dit onderzoek. Daarnaast wil ik mijn vader en mijn oom  
bedanken die mij hebben geholpen met het regelen van interviews bij respectievelijk Enexis en Essent.  
Ten slotte wil ik mijn dank uit laten gaan naar de negen andere respondenten die in mijn onderzoek  
een belangrijke rol hebben gespeeld. Dank voor de tijd en voor het enthousiasme waarmee ik  
onthaald werd.*

*Jesper Coeleveld*

*Nijmegen, juni 2013*

## Samenvatting

Hoewel er in het verleden al heel wat onderzoek verricht is naar EU-beleid en de doorwerking daarvan op de lidstaten, blijft de implementatie-problematiek van hernieuwbaar energiebeleid op nationaal niveau nog vrij onderbelicht. Dit bleek vooral zo te zijn bij het "onpopulaire" beleid vanuit de EU, waaronder het energiebeleid (de 2020 doelen). Met dit onderzoek is dan ook geprobeerd om een bijdrage te leveren om het optredende implementatie-tekort in lidstaten te dichten. Dit is gedaan in de vorm van aanbevelingen. Aangezien het nagenoeg onmogelijk is om alle 27 lidstaten van de EU individueel te onderzoeken is er gekozen om het bij één enkele lidstaat te houden, Nederland. De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *In hoeverre is het implementatie-tekort ten aanzien van het EU-hernieuwbare-energiebeleid in Nederland te verklaren vanuit het doelrationeel en institutioneel perspectief?*

Hierbij is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementen-benadering, afgekort BAB, om het beleidsveld in kaart te brengen. De vier dimensies van deze benadering (spelregels, actoren, dimensies en macht & middelen) zijn geoperationaliseerd aan de hand van eerdere werken over deze benadering door Kleßmann, Liefferink, Wiering & Immink met een eigen aanvulling. Deze operationalisatie is in onderstaande tabel weergegeven.

Spelregels	Actoren	Discours	Macht & Middelen
Formele regels	Staats-actoren	Ontologische discoursen	Macht
Informele regels	Markt-actoren	Normatieve discoursen	Invloed
	'Civil society'	Transitie discoursen	

Aangezien de beschikbare tijd voor dit onderzoek beperkt was, is gekozen voor het uitvoeren van een enkelvoudige casestudy. Op basis van de bestudeerde literatuur is een beeld gevormd van de EU-2020-doelen en de wijze waarop Europees beleid doorvertaald wordt naar de lidstaten. Door dit beeld te confronteren met de verkregen informatie uit interviews met direct betrokken actoren zijn aanbevelingen geformuleerd voor het dichten van het implementatie-tekort in Nederland. Het gaat hier om een elftal interviews met verschillende direct betrokken actoren die samen in staat zijn om een volledig beeld te geven van de huidige situatie van het hernieuwbare energiebeleid in Nederland en de knelpunten in dat beleid zoals zij die ervaren.

Zo blijkt dat alle respondenten van mening waren dat er momenteel een implementatie-tekort in Nederland bestaat, maar was slechts de helft van hen van mening dat dit tekort in 2020 nog steeds zou bestaan. Dit geeft al aan dat de wijze waarop de verschillende respondenten de

implementatie-problematiek ervaren een belangrijke rol speelt. Ook blijkt de houding van de Nederlandse overheid een belangrijke rol te spelen. In de laatste jaren is er erg wisselend gereageerd op het implementatie-tekort, de meeste kabinetten zagen de ernst van dit tekort niet in. Pas nu, onder Rutte II, lijkt bij de overheid de noodzaak van de verduurzaming van de energievoorziening door te dringen en is er actie ondernomen. Er is een doel van 16% gesteld voor 2020 en er wordt hard gewerkt om dat doel te bereiken in 2020. Hieruit blijkt al hoe belangrijk het is om een scherp geformuleerd doel te hebben en daar ook daadwerkelijk naar toe te werken. Dit is echter maar een kant van de medaille, er wordt namelijk ook nog gekeken naar de institutionele context binnen Nederland.

Zo blijkt dat door de vele politieke wisselingen en de opkomst van meer radicale partijen (SP & PVV) er geen eenduidig beleidsdoel op te stellen is waardoor er veel onzekerheid optreedt.

Daarnaast blijkt dat de status quo die de laatste jaren geïnstitutionaliseerd raakte tussen de overheid en de marktactoren de grootste oorzaak van het opgetreden implementatie-tekort is. Er wordt naar elkaar gekeken en gewacht op (re)actie van de ander. De overheid is van mening dat de markt de verduurzaming moet faciliteren en de markt wacht op zekerheden die alleen door de overheid geboden kunnen worden.

Ook is in de afgelopen tien jaar de steun voor verduurzaming vanuit de Nederlandse maatschappij afgenomen, dit zorgt ervoor dat er minder draagvlak is voor energieprojecten.

Er is gelukkig een omslag gaande. Er zijn namelijk al verbeteringen geïntroduceerd (in de vorm van de SDE+ regeling & de Rijks Coördinatie Regeling, afgekort tot RCR) om de problematiek rondom de spelregels verder te verminderen en om in de nabije toekomst meer middelen beschikbaar te maken. Tevens is de algemene instelling van de betrokken actoren positief en is er een steeds positiever discours waar te nemen.

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het implementatie-tekort binnen Nederland inderdaad te verklaren is aan de hand van de doelrationele en institutionele perspectieven. Daarnaast was dit met de beleidsarrangementen benadering goed in kaart te brengen.

Voortbouwend op de conclusie zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd die zouden kunnen bijdragen aan het dichtens van het implementatie-tekort in Nederland. Een groot deel van de aanbevelingen heeft betrekking op het doorbreken van de status quo binnen het energiebeleid, sommige bieden ook inzicht in de maatschappelijke grondslag van het implementatie-tekort. Beter gezegd wat kan de Nederlandse burger bijdragen aan een duurzamere energievoorziening.

## Inhoudsopgave

Voorwoord		IV
Samenvatting		V
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
	1.1 Projectkader	9
	1.2 Doelstelling	13
	1.3 Vraagstelling	14
	1.4 Leeswijzer	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Theorie</b>	<b>16</b>
	2.1 Theoretische perspectieven	16
	2.1.1 (Sociaal)-interactie perspectief	16
	2.1.2 Doelrationeel perspectief	17
	2.1.3 Institutioneel perspectief	18
	2.2 De Theorie: beleidsarrangementen benadering (BAB)	18
	2.2.1 Spelregels	19
	2.2.2 Actoren	19
	2.2.3 Discoursen	20
	2.2.4 Macht & Middelen	20
	2.2.5 Interdependentie	20
	2.3 Operationalisatie	21
	2.3.1 Spelregels	21
	2.3.2 Actoren	21
	2.3.3 Discoursen	22
	2.3.4 Macht & Middelen	22
	2.4 Conceptueel model	22
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Methodologie</b>	<b>24</b>
	3.1 Onderzoeksstrategie	24
	3.2 Onderzoeksmateriaal	25
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Beleidsarrangement uitgewerkt</b>	<b>27</b>
	4.1 De vier dimensies	27
	4.1.1 Spelregels	27
	4.1.2 Actoren	29
	4.1.3 Discoursen	32
	4.1.4 Macht & Middelen	35
	4.2 Interdependentie	37



<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Conclusies, aanbevelingen en reflectie op het onderzoek</b>	<b>38</b>
	5.1 Conclusies	38
	5.2 Aanbevelingen	39
	5.3 Reflectie op het onderzoek	41
Referenties		43
Bijlage:		47
	Interviewguide	47

# 1 Inleiding

In deze paragraaf zal er worden ingegaan op het EU-energiebeleid. Het zal hierbij dan gaan om de oorsprong en ontwikkeling van hernieuwbaar-energiebeleid op Europese schaal. Er zal op basis van literatuur gekeken worden naar de ontwikkelingen van Europees energiebeleid door de jaren heen, maar ook naar de moeilijkheden die daarmee gepaard gingen. Tevens zal er een bruggetje worden geslagen naar de kern van dit onderzoek, namelijk de huidige implementatie problematiek in Nederland. Vervolgens zal in paragraaf 1.2 de doelstelling van dit onderzoek geformuleerd worden en zal er in paragraaf 1.3 daarop een vraagstelling worden beschreven.

*“Het is tegenwoordig niet eenvoudig meer om een binnenlandse wet of regel te vinden die niet de sporen draagt van Brussel” (van Schendelen, 2004, p.1).*

## 1.1 Projectkader

Het EU-energiebeleid is op voorgaande uitspraak geen uitzondering. Het energiebeleid van de EU heeft wortels die terug gaan tot de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal in 1952 en het Euratom-verdrag, een samenwerkingsverband op het gebied van kernenergie in 1958 (Website europa-nu, z.j.). ‘Sinds die tijd heeft het beleid zich ontwikkeld tot een beleid dat zich nu vooral richt op verdere liberalisering van de energiemarkt, het veiligstellen van de Europese energievoorziening en op ontwikkeling van duurzame energiebronnen’ (Website europa-nu, z.j.).

In de laatste 30 á 40 jaar zijn daar wel de nodige veranderingen voor doorgevoerd. In 1974-1985 streefde de EU naar energie-veiligheid met de nadruk op onderzoek doen naar nieuwe vormen van energie om Europese energie-onafhankelijkheid te bewerkstelligen. In de periode tussen 1986 en 1990 is dit verder uitgebreid met het inrichten van een interne Europese markt voor energie. In 1991-1997 is de beleidsvoering verder aangepast en werd er een zogenaamde ‘driehoek’ voor energiebeleid gecreëerd. Energie-veiligheid is hierbinnen gecombineerd met klimaatverandering en concurrentievermogen (Hildingsson, et al, 2010). Binnen deze driehoek krijgt het beleid met betrekking tot hernieuwbare energie een steeds grotere rol toebedeeld.

Europees duurzaam energiebeleid is al lang in de maak. Het ontwikkelde zich langzaam in de jaren '80 in de vorm van een losse samenwerking tot een algemeen geldende regelgeving in het recente energiepakket van de Commissie (Hildingsson, Stripple & Jordan, 2011, p.19).

In 2007 zijn de regeringsleiders van de lidstaten het eens geworden over een ambitieus klimaatplan, met als hoofddoel het broeikaseffect te bestrijden en de afhankelijkheid van Europa van

(fossiele-)energieleveranciers terug te dringen (Website europa-nu, z.j.). Dit leidde tot het opstellen van vijf kerndoelstellingen voor een sterke en duurzame economie (Website europa-nu, z.j.). Eén van deze doelstellingen had betrekking op de energie productie- en voorzieningen van de lidstaten, namelijk het ontwikkelen van ‘groene economische groei’ en bestond uit drie pijlers, te weten:

- Uitstoot-vermindering van 20% ten opzichte van 1990.
- Energie-efficiëntie met 20% te verhogen.
- 20% van de energie dient op duurzame wijze opgewekt te worden.

In dit onderzoek zal er niet dieper in worden gegaan op alle drie de pijlers, er zal alleen worden gekeken naar de laatste pijler: 20% energie opwekking uit hernieuwbare bronnen. Dit heeft er vooral mee te maken dat uit literatuur (Steunenbergh, B. en Voermans, W., 2005 & Stuiveling, S. en de Brauw, W.M., 2008) blijkt dat dit de pijler is waarbij een groot implementatie-tekort optreedt. Het aandeel van hernieuwbare energie is binnen Nederland namelijk maar mondjesmaat toegenomen, van 3,75% in 2010 tot 4,33% in 2012 (Website CBS statline, 2012). Er zullen nog grote ontwikkelingen doorgemaakt moeten worden wil het doel voor 2020 bereikt worden. In de richtlijnen rondom deze pijler stelt de Europese Commissie (2008): “Het communautaire streefcijfer van 20% moet worden omgezet in individuele doelstellingen voor elke EU-lidstaat, waarbij de nodige aandacht moet worden besteed aan een billijke en adequate toewijzing, rekening houdende met de uiteenlopende vertrekpunten en mogelijkheden in elke lidstaat inclusief de mate waarin energie uit hernieuwbare bronnen nu al wordt gebruikt in de actuele energiemix”. Voor Nederland gold tot voor kort bijvoorbeeld een percentage van 14% energieproductie uit hernieuwbare bronnen voor 2020 (Ministerie EZ, 2011, p. 12). Op zich een mooi plan, maar zoals zo vaak worden veel van de grote verwachtingen in Brussel gevolgd door een zwakke en inconsistente uitvoering op nationaal niveau (Jordan, 1999, p.71). Een verwachting van 7 á 10% energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 is bij lange na niet goed genoeg om het doel van 14% te behalen (PBL, 2012, p. 74). Daar komt nog eens bij dat in de kabinetsdoelstellingen van Rutte II een ambitieus doel van 16% opgenomen is. Een doel waar het kabinet zich sterk voor wil maken (Website Rijksoverheid, 2012).

*De architecten van de EU construeerden een internationale organisatie met een ingebouwde pathologie van nalatigheid (Jordan, 1999, p.70).*

Het maken van dergelijke plannen als de 2020-Energiedoelen lijkt een goede stap vooruit, ware het niet dat bij het in werking stellen van EU-beleid er veelal een implementatie-tekort optreedt. Dit heeft veel te maken met de concentratie van de EU de laatste decennia, die ligt namelijk veelal op het produceren van veel beleid output (Knill & Liefferink, 2007, p. 208). Er wordt

daardoor te weinig aandacht besteed aan het creëren van beleid- “outcome”, lees daadwerkelijke uitkomsten en implementatie van beleid (Knill & Liefferink, 2007, p. 208). Hierbij zijn een aantal zaken van belang om rekening mee te houden.

Ten eerste zijn milieu-overeenkomsten het resultaat van veelvuldig overleg. Zeker de overeenkomsten op grotere schaal (dus zeker de EU) vergen veel tijd om te ontwikkelen. (O’Neill, 2009, p.79). Het is hierom dat veel staten al tevreden zijn met beleid als er überhaupt beleid tot stand komt (O’Neill, 2009, p.82).

Ten tweede zijn de deadlines die door de EU gesteld worden een probleem. Europese richtlijnen definiëren een implementatiedeadline normaliter als volgt: binnen een bepaalde tijd moeten de Europese vereisten verwerkt worden in de nationale wetgeving. Zodra dit gebeurd is dient de lidstaat de nationale implementatiemaatregelen te melden aan de Europese commissie (EC). Deze deadlines worden echter zo vaak overschreden door de lidstaten dat de implementatie die binnen de deadline gemeld wordt de uitzondering is en niet de regel (Knill & Liefferink, 2007, p. 205).

Binnen de lidstaten bestaan ook de nodige problemen wat betreft de interesse voor de implementatie van Europese richtlijnen. Daarnaast kunnen institutionele en administratieve omstandigheden er voor zorgen dat het behalen van een deadline erg in het geding komt (Knill & Liefferink, 2007, p. 205). Ook wordt de formele transpositie van de EU-richtlijnen regelmatig gekarakteriseerd door een grote ruimte voor interpretatie. Veel lidstaten maken hier misbruik van door de verkeerde of minimale invulling van de richtlijnen in te voeren (Knill & Liefferink, 2007, p. 206). Maar zelfs als de lidstaat de richtlijnen op een juiste wijze in het nationale recht verwerkt, kan het nog fout lopen. Worden er namelijk geen aanpassingen gemaakt in de administratieve en geïnstitutionaliseerde organisaties, dan wordt de praktische invulling en/of observatie nagenoeg onmogelijk. (Knill & Liefferink, 2007, p. 207). Bovendien heeft de EU de neiging om in plaats van het reduceren van nieuwe regelgeving en het versterken van beleidsuitvoerende instanties, juist veel nieuwe milieu-regelgeving te produceren (Jordan, 1999, p.70).

Ook is er in veel gevallen sprake van het instemmen met beleidsplannen door de lidstaten om in de implementatiefase te komen, een fase waarin de lidstaten zelf de invulling van beleid kunnen bepalen en ze dus een voor hen zo gunstig mogelijk beleid aan kunnen dragen (Knill & Liefferink, 2007, p. 95).

In 1996 ontwikkelde de EU Europa-brede minimum criteria voor de inspectietaken binnen de lidstaten (Jordan, 1999, p. 86). Dit is een eerste stap in de goede richting.

Het is natuurlijk erg interessant om onderzoek te doen naar de barrières die EU-energiebeleid met zich mee brengt, maar in het werk van Kleßman (2012) is er al intensief en omvangrijk onderzoek verricht naar de verscheidene barrières en mogelijkheden wat betreft de

implementatie van EU-beleid ten aanzien van hernieuwbare energie. Het gaat hierbij, kort samengevat, namelijk om:

- Economische en markt barrières: hierbij gaat het om het feit dat hernieuwbare energie hoge kosten met zich mee brengt, leidt tot ongunstige marktprijs regelingen, maar ook de onwilligheid van de markt om hernieuwbare energie te accepteren. Bovendien is het verkrijgen van financiën voor het ontwikkelen van hernieuwbare energiebronnen niet eenvoudig voor actoren. Het gaat hier dus om barrières met een economisch- en markt gerelateerde herkomst (p. 38-39)
- Administratieve en wettelijke barrières: bij deze barrières moet men denken aan de inefficiënte administratieve procedures die rondom hernieuwbare energie bestaan, er zijn veel autoriteiten betrokken met onvoldoende onderlinge afstemming tussen de verschillende autoriteiten. Ook bestaan er nog niet genoeg standaarden en gedragsregels, in de vorm van wetten, rondom de kwaliteit van de hernieuwbare energiewinning (p. 39-40).
- Grid-gerelateerde barrières: deze barrière komt vooral tot stand door het ontbreken van bereidheid bij de energiemaatschappijen en netwerkbeheerders. De toegang tot het energienetwerk is erg lastig te verkrijgen, omdat het een erg gesloten proces is en de procedures erg veel tijd in beslag nemen. Bovendien is de capaciteit van het energienetwerk veelal ook nog een probleem, er is nu eenmaal niet genoeg capaciteit beschikbaar voor hernieuwbare energie om een aandeel te verkrijgen binnen het netwerk (p. 40)
- Ontbreken van gekwalificeerd personeel: Hierbij heeft men vooral te maken met het ontbreken van genoeg specialistisch personeel, en de bijbehorende trainingen. Ook bestaan er tekortkomingen in de certificatieschema's die uitgereikt worden. De instellingen die deze certificaten uit dienen te reiken beschikken namelijk ook niet over voldoende expertise waardoor het verkrijgen van een certificaat nauwelijks enige meerwaarde bevat (p. 40).

Juist omdat hier al veel onderzoek naar verricht is zal er verder niet ingegaan worden op deze Europese beleidsmatige barrières en mogelijkheden, ze leveren echter wel verklaringen die samenhangen met het later gehanteerde institutionele en doelrationele perspectief. In verband met het voorgaande zal binnen dit onderzoek de nadruk liggen op de relatie tussen EU-energiebeleid met betrekking tot hernieuwbare energie en de gebrekkige implementatie daarvan in de lidstaten, met de nadruk op de invloed van de vormgeving van EU-energiebeleid in de richtlijnen en de moeite van de lidstaten om maatschappelijk relevante actoren te betrekken bij het implementeren van EU-energiebeleid.

## 1.2 Doelstelling

Dit onderzoek zal praktijkgericht zijn. Er is namelijk sprake van een beleidsprobleem in de praktijk dat onderzocht kan worden met het oogmerk om aanbevelingen te doen over het verkleinen van het implementatie-tekort. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

*Aanbevelingen doen voor een verbetering van de implementatie van EU-beleid rondom hernieuwbare energie (2020 doelen) binnen de lidstaat Nederland.*

*De aanbevelingen zullen worden gebaseerd op literatuur en op informatie verkregen uit interviews met direct betrokken actoren binnen Nederland.*

Binnen deze doelstelling komt al duidelijk naar voren dat er veel waarde gehecht zal worden aan de direct betrokken actoren binnen Nederland. Het is vooraf dan natuurlijk al erg belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van wie die direct betrokken actoren dan precies zijn en waarom ze relevant zijn binnen dit onderzoek. Het kiezen van de juiste actoren is nooit eenvoudig, binnen dit onderzoek zal er gedacht moeten worden aan de actoren die direct betrokken worden bij het uitvoeren, dus de implementatie van het EU-energiebeleid ten aanzicht van hernieuwbare energie in Nederland. De informatie die ingewonnen wordt van deze actoren geeft een beeld van hun perceptie van het implementatie-tekort binnen Nederland. In hoofdstuk 3.2 wordt een overzicht gegeven van de actoren die vooralsnog als direct betrokken worden beschouwd.

Binnen dit onderzoek zal er gekeken worden naar een tweetal mogelijke oorzaken van het implementatie-tekort binnen Nederland dat bestaat tussen het EU-energiebeleid rondom de 2020 doelen en de implementatie daarvan in Nederland.

Aangezien de tijd voor dit onderzoek beperkt is, wordt het beleid rondom hernieuwbare energie aanzienlijk ingeperkt. Er zal slechts op één doel ingegaan worden. De reden om de focus te leggen op het doel met betrekking tot 20% energieopwekking uit hernieuwbare bronnen is vrij praktisch. Uit de literatuur blijkt dat dit het doel is waarbij de implementatie veelal moeizaam verloopt. De beperking in de tijd heeft er ook toe geleid dat er een keuze is gemaakt om slechts één van de lidstaten nader te onderzoeken, voor een vergelijking tussen twee of meerdere lidstaten is de tijd nu eenmaal te beperkt. Natuurlijk betekent dit dat de resultaten dus erg specifiek zullen zijn en alleen voor Nederland gebruikt kunnen worden.

### 1.3 Vraagstelling

#### Centrale vraag

Voor het uitvoeren van dit onderzoek wordt de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

*In hoeverre is het implementatie-tekort ten aanzien van het EU-hernieuwbare-energiebeleid in Nederland te verklaren vanuit het doelrationele en institutioneel perspectief?*

#### Deelvragen

Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling van het onderzoek is het belangrijk dat er deelvragen opgesteld worden. Verschuren & Doorewaard (2010) stellen: "De bedoeling is dat (de antwoorden op) de deelvragen samen het antwoord vormen op de centrale vraag waaruit ze zijn afgeleid." Hieruit komen de volgende deelvragen tot stand (mede gebaseerd op het onderzoeksmodel):

- *Welke theorie is binnen dit onderzoek het meest geschikt voor het onderzoeken van EU-beleidsimplementatie?*
- *Welke theoretische perspectieven zijn bruikbaar voor het analyseren van het EU-duurzaam-energiebeleid?*
- *Welk inzicht leveren de theoretische perspectieven tezamen met de gekozen theorie op ten aanzien van het implementatie-tekort van EU-duurzaam-energiebeleid in Nederland?*
- *Op wat voor wijze percipiëren en waarderen de verschillende actoren/respondenten de implementatieproblematiek van EU-duurzame-energiebeleidsimplementatie in Nederland?*
- *Welke overeenkomsten komen uit de analyse van de meningen en achtergronden van de onderzoeksobjecten naar voren?*
- *Welke verschillen komen uit de analyse van de meningen en achtergronden van de onderzoeksobjecten naar voren?*

## 1.4 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit 5 hoofdstukken. Na deze inleiding zal er in Hoofdstuk 2 aandacht worden besteed aan de theoretische concepten en aan de benadering die centraal zal staan in dit onderzoek. In hoofdstuk 3 zal vervolgens kort de methodologie worden besproken. Daaropvolgend zal er in hoofdstuk 4 de uitwerking worden gegeven van het energiebeleid in Nederland aan de hand van de beleidsarrangementen benadering. Ten slotte zal er in hoofdstuk 5 op basis van de uitkomsten een aantal conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Tevens wordt in de reflectie teruggeblikt op het onderzoek.



## 2 Theorie

Binnen dit hoofdstuk zal er aandacht worden besteed aan een drietal perspectieven en één benadering die de theoretische basis van dit onderzoek zullen vormen. Zoals al eerder in het onderzoeksmodel gesteld is zal de beleidsarrangementen-benadering als theorie toegepast worden. Daarvoor dient er wel een theoretische achtergrond gegeven te worden. Deze achtergrond zal tot stand komen door het bekijken van een drietal verschillende perspectieven, te weten; het (sociale) interactie perspectief, het doelrationele perspectief en het institutionele perspectief. Dit zal in paragraaf 2.1 gebeuren. In paragraaf 2.2 zal de beleidsarrangementen benadering nader toegelicht worden als theorie die in dit onderzoek centraal staat. In paragraaf 2.3 zal deze theorie geoperationaliseerd worden. Ten slotte zal er in paragraaf 2.4 een conceptueel model opgesteld worden als grafische weergave van het onderzoek.

### 2.1 Theoretische perspectieven

Deze paragraaf zal een korte theoretische achtergrond voor het onderzoek schetsen aan de hand van drie verschillende perspectieven, te weten het (sociale)interactie perspectief, het doelrationele perspectief en het institutionele perspectief. Deze drie perspectieven op beleidsvoering bieden een kijk- en zoekrichting van waaruit het beleid wordt onderzocht.

#### 2.1.1 (Sociale) -Interactie perspectief

Allereerst wordt het (sociale)interactie-perspectief besproken. Hierbij gaat men uit van een complex beleidsproces. Er bestaat geen alles overziende sturende overheid, maar de interactie en de machtsverhoudingen tussen actoren en maatschappelijke actoren worden vanuit dit perspectief het meest belangrijk geacht. (Driessen, Goverde & Leroy, 2007, p. 161). Hierbij wordt een erg belangrijke rol weggelegd voor zogenaamde entrepreneurs, bepaalde beleidsmakers die in staat zijn om een *policy window* te openen, een politieke kans om beleid door te voeren (Driessen, et al., 2007, p. 161). Dit perspectief verwijst ook naar het feit dat actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn doordat het bezit van bepaalde hulpbronnen, diensten en dwang als ruilmiddel of hefboom gebruikt kan worden (Driessen, et al., 2007, p. 164). Bovendien vormen actoren beleidsnetwerken waarbinnen beleid gevormd wordt, door tegenstrijdige en overeenkomende belangen vertonen actoren strategisch gedrag waardoor een zekere stabiliteit ontstaat (Driessen, et al., 2007, p. 166). Dit perspectief hecht erg veel waarde aan het overleg tussen de verschillende actoren. Bij het vormen van EU-energiebeleid is er echter sprake van enkelzijdige besluitvorming: staatsactoren spelen hier namelijk de hoofdrol. Aangezien de mate van overleg centraal staat binnen dit perspectief, waardoor

het in dit onderzoek waar beleid centraal staat dus niet als perspectief kan dienen. Ook is het belang van entrepreneurs een belangrijke reden om dit perspectief verder niet binnen dit onderzoek te hanteren, bij het vormen van EU-beleid speelt dit namelijk geen rol en het geeft geen verklaring voor het opgetreden implementatie-tekort binnen Nederland.

### **2.1.2 Doelrationeel perspectief**

Ten tweede zal er gekeken worden naar de theoretische achtergrond vanuit het doelrationele perspectief. Doelrationeel handelen, kan gedefinieerd worden als: "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen" (Hoogerwerf, 2003, p.20). Hierbij is het belangrijk om in het oog te houden dat beleid niet zomaar ontworpen wordt, maar dat het een antwoord moet zijn op een bepaald maatschappelijk probleem of vraagstuk (Runhaar & Driessen, 2007, p. 131). Dat wil niet zeggen dat de gekozen doeleinden in combinatie met de gekozen middelen deels of geheel bereikt worden (Hoogerwerf, 2008, p. 20). Bovendien kan het gevormde beleid onvolledig zijn, de keuze van tijdstippen en tijdsvolgorde kan ontbreken (Hoogerwerf, 2008, p.21). Uit de bovenstaande punten wordt al duidelijk dat beleid gevormd vanuit het doelrationeel perspectief dus doelen, middelen en een tijdsdoel dient te hebben. Dit houdt in dat er sprake is van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid (Hoogerwerf, 2008, p.20). Als er dus gekeken wordt naar dit onderzoek zijn er duidelijke overeenkomsten waar te nemen, er is sprake van een bepaald doel dat bereikt moet worden binnen een bepaalde tijdsspanne.

Binnen dit perspectief kan een aantal aannames worden geformuleerd (Runhaar & Driessen, 2007, p. 134)

- Beleidsdoelen kunnen relatief eenduidig worden vastgesteld.
- Implementatie van beleid kan door (lagere) overheden of andere actoren worden afgedwongen.

Deze laatste aanname kan ook worden aangeduid met hiërarchische sturing. Als er gekeken wordt naar het beleidsveld waarbinnen dit onderzoek zich afspeelt kan er geconcludeerd worden dat er sprake is van een multi-level-proces. Dit houdt in dat de besluitvorming en uitvoering op verschillende niveaus plaatsvindt; hier EU, het Rijk, de provincie en eventueel de gemeenten. Voor het bestuderen van de vormgeving van EU-beleid is dit perspectief erg geschikt. Binnen dit onderzoek gaat het om het nader bekijken van lopend beleid waarbij een implementatie-tekort optreedt, een zogeheten ex-nunc evaluatie (Bressers, 1998). Dit houdt in dat het vormgegeven beleid dus (deels) faalt. Het doelrationele perspectief biedt een heldere structuur voor het bestuderen en ontwikkelen van beleid. Voor de nadere analyse en verklaring van de ondervonden implementatieproblemen is aanvullend onderzoek vanuit het institutionele perspectief noodzakelijk. Zoals hierboven beschreven is dit perspectief erg geschikt voor het onderzoeken van de vormgeving

van beleid, maar als dat de enige oorzaak zou zijn voor het waar te nemen implementatie-tekort, had dit binnen alle lidstaten op moeten treden, iets dat niet het geval is.

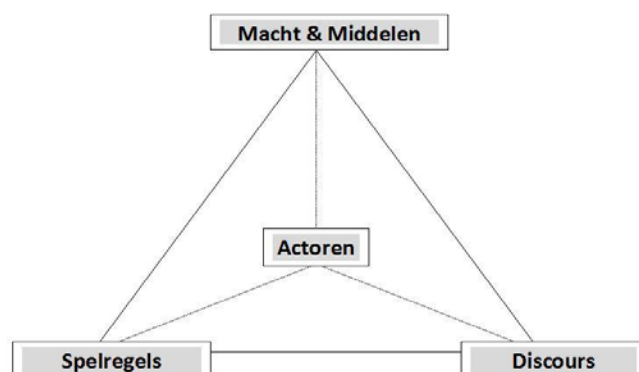
Er wordt namelijk in het doelrationele perspectief niet genoeg aandacht geschonken aan de institutionele context waarbinnen het beleid plaats moet gaan vinden (Runhaar & Driessen, 2007, p. 153). Hier zal in de volgende sub-paragraaf dan ook wel aandacht aan besteed worden.

### 2.1.3 Institutioneel perspectief

Verdergaand op het voorgaande zal binnen deze sub-paragraaf een invulling worden gegeven van de institutionele context die bij het doelrationele perspectief ontbreekt. Men kan Institutionaliserings definiëren als: “een proces waarin waarden, normen en sociale handelingen in instituties geleidelijk stollen in min of meer vaste patronen van handelen” (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 185). Er wordt gesproken van instituties als ons maatschappelijk handelen en onze sociale interacties dus min of meer in bekende en vertrouwde patronen worden gevat. Hiermee wordt de onzekerheid gereduceerd (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 185). Het gaat hierbij niet alleen om formele patronen, maar ook om informele gedragspatronen. In het doelrationele perspectief wordt er niet genoeg aandacht besteed aan de beperkingen en omstandigheden die de institutionele context biedt binnen een land. In dit onderzoek moet er juist meer aandacht worden geschonken aan de beperkingen die de institutionele context aan het sociale handelen oplegt (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 186). Een vorm van institutionalisme die binnen dit onderzoek een rol speelt is het historisch institutionalisme. Het gaat hierbij om *domestic institutional factors*, die ervoor zorgen dat internationaal vergelijkbaar beleid toch tot behoorlijk grote nationale verschillen leidt (van der Zouwen, 2006). Met andere woorden hoe de institutionele inrichting en omstandigheden binnen een land ertoe kunnen leiden dat beleidsimplementatie heel verschillend kan verlopen. Andersom kunnen uiteenlopende historische verschillen in verschillende landen tot verschillende instituties leiden, terwijl ze vergelijkbare effecten hebben (Hemerijck, 2001).

## 2.2 De gekozen theorie: beleidsarrangementen benadering (BAB)

De theorie die binnen dit onderzoek centraal staat is zoals eerder genoemd de beleidsarrangementen benadering (BAB). Deze theorie is ontwikkeld om de institutionele dynamiek en de meervoudigheid in het milieubeleid te



Figuur 2: Tetraëder (Lieverink, 2006)

kunnen analyseren (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 198). De theorie spreekt zich van tevoren niet uit over de vraag of stabiliteit of verandering domineren. Of over de vraag of spelregels, discoursen, actoren, omgeving of nog andere factoren de motor van verandering zijn (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 198). De wijze waarop een beleidsveld op een gegeven moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen, kan volgens de beleidsarrangementen-benadering worden aangeduid als een beleidsarrangement. Deze theorie plaatst institutionele arrangementen in bredere maatschappelijke en politieke veranderingen (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 199). De theorie legt de nadruk op vier onderling sterk samenhangende dimensies, te weten: actoren, macht en middelen, spelregels en discoursen. Zoals te zien in figuur 2 worden deze vier dimensies weergegeven in een tetraëder. De keuze voor het weergeven in de vorm van een tetraëder bestaat uit twee punten. Ten eerste omdat de dimensies principieel gelijkwaardig zijn en ten tweede om de sterke samenhang tussen de vier dimensies nogmaals te benadrukken. In het vervolg van deze paragraaf zullen deze dimensies verder uitgewerkt worden.

### **2.2.1 Spelregels**

Als eerste dimensie worden de spelregels genoemd. De spelregels zijn van invloed op de organisatie van beleid en beleidsprocessen. *“Spelregels zijn afgesproken formele procedures en informele routines van interactie binnen een institutie”* (Lieverink, 2006, p.56). Onder spelregels wordt binnen de beleidsarrangementen benadering een aantal dingen verstaan, te weten termen als wetgeving, procedures en de leidende politieke denkbeelden (Wiering & Arts, 2006). Bovendien wordt er een onderscheid gemaakt tussen formele en informele regels. Het onderscheid hiertussen ligt in het vastleggen van de regels. Bij formele regels gaat het om regels die vastgelegd zijn in wetten of statuten, terwijl het bij informele regels gaat over regels die sociaal gevormd zijn en van invloed zijn op de manier waarop actoren elkaar benaderen en behandelen (Boonstra, 2004).

### **2.2.2 Actoren**

Actoren zijn personen, groepen en/of organisaties die betrokken zijn bij een bepaald thema van beleid of bij het vormen van beleid. Binnen deze dimensie wordt er niet alleen gekeken naar de betrokkenen, maar ook naar de wijze waarop deze actoren samenwerken (of juist niet). Dit kan natuurlijk op verschillende wijzen, denk bijvoorbeeld aan een gedeeld doel of de afhankelijkheid van een actor qua hulpmiddelen. Actoren werken dan dus samen om hun eigen doelen beter of eenvoudiger te bereiken door gebruik te maken van samenwerking (Tatenhove, et al, 2000).

### **2.2.3 Discoursen**

Ten derde wordt de dimensie “discoursen” onderscheiden. Het begrip discours verwijst naar de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren. Het kan hier gaan om normen en waarden, de wijze waarop men oplossingen zoekt, maar ook naar het formuleren van bepaalde probleemdefinities (Leroy & Arts, 2003, p. 14). Deze discoursen kunnen macht opleveren of juist tegenmacht mobiliseren (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 200; van Tatenhove, Arts & Leroy, 2006). Het gaat dus in feite om de inhoudelijke regels en gedeelde interpretatiekaders van actoren waarmee ze naar een bepaald beleidsdomein kijken (Boonstra, 2004, p. 22). Op basis van een gedeeld discours kunnen dus zogenaamde discourscoalities gevormd worden. Wiering en Arts (2006) noemen een dergelijke discourscoalitie “*een coalitie van gelijkgestemden*”.

### **2.2.4 Macht & middelen**

Zoals al naar voren gekomen in de toelichting rondom de dimensie actoren kunnen hulpbronnen een belangrijke basis voor samenwerking zijn. Onder hulpbronnen worden middelen of instrumenten verstaan die een actor kan aanwenden om zijn rol in een beleidsdomein te bepalen. Een onevenwichtige verdeling van hulpbronnen kan leiden tot afhankelijkheid van actoren, eenzijdig maar ook wederzijds (Tatenhove et al., 2000). Het gaat hierbij om een bepaalde verdeling van macht en invloed tussen actoren. Macht verwijst dan vooral naar de inzet en verdeling van bepaalde hulpbronnen en invloed naar diegene die de hulpbronnen inzet (Leroy & Arts, 2003, p. 14). Omdat actoren niet allemaal over dezelfde hoeveelheid of samenstelling van hulpbronnen beschikken, wordt dit een relevante factor binnen het beleidsproces.

### **2.2.5 Interdependentie**

Bij het hanteren van de beleidsarrangementen benadering is het erg belangrijk dat er zicht gehouden wordt op de onderlinge verwevenheid, ook wel interdependentie genoemd, van de vier dimensies. De vier dimensies zijn namelijk erg sterk met elkaar verbonden (Leroy & Arts, 2003, p. 13). Een verandering binnen één van de dimensies heeft namelijk een bepaalde invloed op de andere dimensies (Leroy & Arts, 2003, p.15). Wat praktischer weergegeven aan de hand van een aantal voorbeelden uit de werken van Arts & Leroy, 2003 en 2006. Het toetreden van nieuwe actoren in een beleidsdomein kan leiden tot het verbreden of verbreken van coalities, het kan leiden tot een aanvulling op het bestaande discours of tot een andere verdeling van de macht en middelen. De verandering kan natuurlijk plaatsvinden binnen één van de andere dimensies, bijvoorbeeld in de vorm van veranderende spelregels. Spelregels kunnen namelijk uitmaken welke actoren deel uitmaken van een bepaald beleidsdomein en hebben een sterke invloed op de bestaande

machtsverhoudingen tussen deze actoren, bovendien kunnen de spelregels ervoor zorgen dat bepaalde discoursen meer gaan leven bij de actoren.

## **2.3 Operationalisatie**

In de voorgaande paragraaf is elke dimensie van de beleidsarrangementen kort de revue gepasseerd. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek zal hier niet dieper op ingegaan worden. Het is echter wel belangrijk om binnen dit onderzoek een duidelijke operationalisatie van de theorie voorhanden te hebben. Dat zal binnen deze paragraaf aan de hand van de verschillende dimensies beschreven worden.

### **2.3.1 Spelregels**

De dimensie spelregels, in de paragraaf 2.2.3 omschreven als afgesproken formele procedures en informele routines van interactie binnen een institutie. Binnen dit onderzoek zal binnen de dimensie spelregels een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele regels. Onder formele regels worden verschillende vormen van wetgeving en beleidsplannen verstaan, waarbij naleving in de vorm van juridische maatregelen tot stand komt. Onder informele regels verstaat men tradities en gewoonten. Kleßmann (2012) geeft ook aan dat de procedures en wetgeving rondom EU-beleid veelal leiden tot veel onduidelijkheden en ruimte voor interpretatie waardoor de eigenlijke implementatie problemen oplevert.

### **2.3.2 Actoren**

Als men kijkt naar de dimensie actoren, in de vorige paragraaf omschreven als personen, groepen en/of organisaties die direct zijn bij een bepaald thema of beleidsvormingsproces betrokken zijn, kan een volgende operationalisatie deels gemaakt worden aan de hand van Liefverink (2006). Ten eerste onderscheid men staats-actoren, hieronder valt niet alleen de rijksoverheid, maar ook provincies en gemeenten. Ten tweede kan men markt-actoren onderscheiden, hieronder vallen alle actoren die een markt (winst) oogmerk hebben, hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan energiemaatschappijen. Als derde groep worden experts onderscheiden door Liefverink. Het gaat hierbij om actoren die over bepaalde kennis en expertise beschikken die niet algemeen voorhanden is, denk bijvoorbeeld aan academici. En als laatste groep onderscheid Liefverink belangengroepen, deze groep bestaat uit actoren die een bepaald belang bij een beleidsthema hebben, het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om burgers of milieuorganisaties. Wanneer men kijkt naar het energiebeleid is het erg lastig om de precieze rol van experts vast te leggen aangezien zij zich verspreid over de verschillende partijen bevinden, hetzelfde is ook van toepassing op de belanghebbenden. Daarom

wordt ervoor gekozen om de laatste twee categorieën te laten vervallen en te vervangen door 'civil society'. Binnen deze categorie zal dan de Nederlandse maatschappij worden gevat, het gaat dan dus om de burgers van Nederland.

### 2.3.3 Discoursen

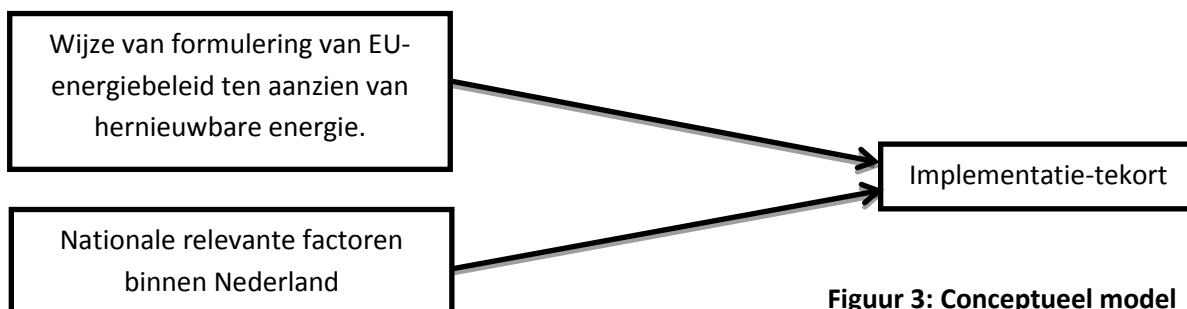
Ten slotte de laatste dimensie discoursen, in paragraaf 2.2.4 omschreven als opvattingen en verhalen van de betrokken actoren, zal binnen dit onderzoek geoperationaliseerd worden aan de hand van Wiering en Immink. Zij maken onderscheid in 3 soorten discoursen (Wiering & Immink, 2009): Discoursen waarbinnen uitspraken worden gemaakt over de werkelijkheid (ontologisch), discoursen die uitspraken doen over wenselijkheden (normatief) en discoursen die mogelijkheden aandragen om van een bepaalde werkelijkheid naar een bepaalde wenselijkheid te komen (Transitie). Men kan hierbinnen ook de gewilligheid van actoren zien om hun manier van doen te veranderen. Kleßmann (2012) noemt de onwilligheid van bepaalde sleutelactoren dan ook als een van de barrières voor het succesvol implementeren van EU-beleid.

### 2.3.4 Macht en middelen

Binnen de dimensie Macht en Middelen, in paragraaf 2.2.2 omschreven als middelen of instrumenten die een actor kan aanwenden om zijn rol in een beleidsdomein te bepalen, zal een onderscheid worden gemaakt tussen twee onderdelen, te weten Macht en Invloed. Macht verwijst naar de mate waarin een actor de mogelijkheid heeft om de aanwezige hulpbronnen te benutten. Invloed verwijst naar de mate waarin diezelfde actor er daadwerkelijk in slaagt via het inzetten van deze hulpbronnen beleidsuitkomsten naar zijn hand te zetten (Lieverink, 2006).

## 2.4 Conceptueel model

Wanneer het voorgaande schematisch weergegeven wordt, leidt dit tot het volgende conceptueel model:



**Figuur 3: Conceptueel model**

Er is binnen Nederland sprake van een implementatietekort op het gebied van hernieuwbare energie. Binnen dit onderzoek wordt er getracht vast te stellen hoe het implementatietekort er

binnen Nederland precies uitziet en in hoeverre het kan worden verklaard vanuit de genoemde variabelen. Te weten de wijze van formulering van EU-energiebeleid ten aanzien van hernieuwbare energie en de nationale relevante factoren binnen Nederland.



### 3 Methodologie

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

Zoals eerder al benoemd in de voorgaande hoofdstukken zijn de tijd en mogelijkheden voor de uitvoering van dit onderzoek vrij beperkt. Daarnaast is het onderzoeksveld waarin ik me zal begeven erg omvangrijk en uitgebreid. Dit blijkt ook uit de doelstelling van het onderzoek en de daar bijhorende hoofdvraag. Het doel van dit onderzoek is:

*Aanbevelingen doen voor een verbetering van de implementatie van EU-beleid rondom hernieuwbare energie (2020 doelen) binnen de lidstaat Nederland.*

*De aanbevelingen zullen worden gebaseerd op literatuur en op informatie verkregen uit interviews met direct betrokken actoren binnen Nederland.*

De hoofdvraag daarbij luidt:

*In hoeverre is het implementatie-tekort ten aanzien van het EU-hernieuwbare-energiebeleid in Nederland te verklaren vanuit het doelrationeel en institutioneel perspectief?*

Dit alles resulteert erin dat het onderzoek de karakteristieken van een diepte-onderzoek ontwikkelt. Het gaat hier namelijk om het nader bekijken van één enkele casus. Dit leidt weliswaar tot een zeer specifieke kennis die niet generaliseerbaar is, maar het zorgt wel voor een kwalitatief sterkere analyse. Het feit dat er veel stroperigheid zit in de implementatie van EU-energiebeleid in Nederland, maakt dat deze keuze te verantwoorden is. Dit betekent ook automatisch dat er sprake zal zijn van empirisch onderzoek in het veld. Er is namelijk de nodige literatuur bekend over implementatie en over EU-beleid, maar de uitwerking hiervan voor Nederland is nog vrij onderontwikkeld. Met dit onderzoek wordt beoogd hier een bijdrage aan te kunnen leveren.

Hierbij wordt gekozen voor een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve benaderingen. Op basis van een kwantitatieve analyse van de beschikbare gegevens is er getracht om een duidelijk beeld te verkrijgen van de achtergronden en historie van het EU-energiebeleid en de implementatie daarvan in Nederland (uiteengezet in de inleiding). Dit zal dan vergeleken worden met de informatie die verkregen wordt uit de interviews met de relevant betrokken actoren binnen Nederland. Door het afnemen van interviews wordt er op een kwalitatieve wijze getracht om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van het implementatie-tekort in Nederland met betrekking tot het 2020 doel.

In dit onderzoek gaat het over de problemen met betrekking tot het implementatie-tekort van EU-energiebeleid in Nederland. Deze overwegingen hebben er ook toe geleid dat er een keuze is gemaakt om een enkelvoudige casestudy onderzoek uit te gaan voeren. Zoals duidelijk wordt uit de vraagstelling staat de vraag centraal of het implementatie-tekort in Nederland verklaard kan worden aan de hand van het doelrationeel en institutioneel perspectief.

De casestudy zal op een hiërarchische wijze uitgevoerd worden, dit houdt in dat de onderzoeksobjecten los van elkaar bestudeerd worden, maar wel op exact dezelfde wijze, een voorbeeld hiervan is het gebruik van een en dezelfde interviewguide (bijgevoegd in de bijlage). Daarna zullen de resultaten van deze analyses met elkaar en met de literatuur vergeleken worden.

### **3.2 Onderzoeksmateriaal**

Dit onderzoek zal dus gaan over het verband tussen het EU-energiebeleid en de moeizame implementatie daarvan, waarbij er sprake is van Nederland als onderzoeksobject.

Bij het starten van dit onderzoek was de literatuurstudie de belangrijkste vorm voor het verzamelen van informatie. Na het doen van een degelijk literatuuronderzoek konden kernbegrippen worden gedefinieerd, geoperationaliseerd en ingebed. De uitwerking daarvan is te vinden in de twee voorgaande hoofdstukken.

De eerste fase van dit onderzoek was vooral gericht op het goed uitvoeren van het literatuuronderzoek. Het verzamelen van kennis over het verband tussen EU-energiebeleid en implementatie hiervan stond hierbij centraal. Omdat het hier over een aantal erg omvangrijke concepten gaat is het erg belangrijk om deze fase secuur uit te voeren om een zo helder mogelijk beeld te verkrijgen. Voor het uitvoeren van dit bureau-onderzoek is er gebruik gemaakt van inhoudsanalyses en zoeksystemen (Picarta, google scholar, catalogus Radboud Universiteit). Hierbij heb ik me vooral geconcentreerd op de kernbegrippen uit het theoretisch kader: implementatie, instituties, EU-energiebeleid, 2020 doelen. Deze verkregen informatie is gebruikt voor het schrijven van het theoretisch kader van deze bachelor thesis.

In de tweede fase van dit onderzoek werd de casus Nederland onderzocht. Aan de hand van de literatuur die verkregen is in de eerste fase van het onderzoek is er een interviewguide opgesteld (te vinden in de bijlage) die voorgelegd is aan de geïnterviewde respondenten. Aangezien het hier om een beleidsvraagstuk gaat is het nagenoeg onmogelijk om data te verzamelen door middel van observatie, maar dit biedt wel veel mogelijkheden voor interviews. Respondenten zullen worden geïnterviewd over een aantal zaken rondom het implementatie-tekort (zoals omschreven in het projectkader en hoofdstuk 2). Op die manier wil ik de mate van implementatie meetbaar maken en de daar bij horende factoren in kaart te brengen. Het gaat hierbij om een aantal diepte-interviews met sleutelfiguren binnen het doelgebied. Omdat het als buitenstaander erg lastig was om een

compleet beeld van de betrokken actoren te schetsen is er voorafgaand aan het contacteren van mogelijke respondenten een interview geweest met Michael Persson, wetenschapsredacteur bij de Volkskrant. Op basis van dit interview is het gelukt om een beter overzicht te verkrijgen van de direct betrokken actoren binnen Nederland. Daaropvolgend zijn er een tiental interviews afgenomen. De respondenten die geïnterviewd zijn staan hieronder met hun functies en respectievelijke bedrijven genoemd.

- 9 april: D. Liefverink (Universitair hoofddocent Radboud Universiteit, sectie GPM. Hij heeft tevens veel geschreven over EU-beleid en is bekend met de gang van zaken in Brussel).
- 17 april: M. Oteman (Promovendus, sectie GPM. Doet momenteel onderzoek naar burgerinitiatieven op lokaal niveau).
- 23 april: A. van Hoorn (Planoloog in dienst van het PBL. Heeft meegewerkt aan de 'Green deals' ex-ante evaluatie).
- 25 april: A. de Roo (Oud-parlementariër uit Europa, momenteel in dienst van provincie Gelderland en neemt deel aan het SER-akkoord als lid van het interprovinciaal overleg (IPO)).
- 26 april: E. van der Velden (Werkzaam bij het directoraat Energie, telecom en marktmededinging. Directie Energie en Duurzaamheid. Ministerie van economische zaken(EZ)).
- 1 mei: J. Peters Enexis (Directeur Asset Management Enexis).
- 6 mei: J. C. van Elburg (Financieel-economisch adviesbureau Rebel).
- 16 mei: K. Hommes (Projectmanager, System operations/ concepts TenneT).
- 21 mei: F. Stas (Projectmanager energie, Rijkswaterstaat (RWS)).
- 27 mei: I. Steenbergen (Woordvoerder energiewetgeving onderwerpen Essent).  
C. Buijnsters (Public-affairs adviseur, afdeling corporate affairs Essent).

Op basis van deze verkregen informatie zal er in de conclusie een confrontatie plaatsvinden tussen de informatie die is gevonden door het doen van literatuuronderzoek en de verkregen informatie van respondenten.

## **4 Beleidsarrangement uitgewerkt**

Binnen dit hoofdstuk zal de beleidsarrangementen theorie, zoals gepresenteerd in H2, worden uitgewerkt op basis van de verkregen informatie uit de afgenomen interviews. Dit zal gebeuren in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 zal er dieper in worden gegaan op de ontdekte interdependentie die de vier dimensies met elkaar vertonen. Ten slotte zullen er in paragraaf 4.3 een aantal conclusies worden getrokken.

### **4.1 De vier dimensies**

Deze paragraaf zal een bondig overzicht geven van de verkregen informatie uit de afgenomen interviews. De resultaten zullen hieronder gepresenteerd worden in de vorm van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering, te weten; spelregels, actoren, discours en macht en middelen.

#### **4.1.1 Spelregels**

Binnen deze paragraaf zal de dimensie spelregels uitgewerkt worden. In paragraaf 2.2.1 beschreven als van invloed zijnde op de organisatie van beleid en beleidsprocessen. Zoals in paragraaf 2.3.1 geoperationaliseerd in formele en informele regels.

Ten eerste wordt er dus gekeken naar de formele regels. Allereerst komt hier dus de richtlijn vanuit de EU naar boven. Het 20%-doel is zoals al eerder beschreven in de inleiding onderdeel van een pakket aan regels vanuit de EU. Het is belangrijk om hier wat dieper op in te gaan. Bij de formulering van regelgeving in de vorm van een richtlijn is het doel in principe bindend. De manier waarop dat doel bereikt wordt staat de lidstaten echter vrij (D. Liefverink, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Dit houdt in dat elk individuele lidstaat vervolgens zelf mag bepalen wat ze ondernemen om hun doel te halen (M. Persson, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Het is opvallend om te zien dat veel van de in de laatste jaren geformuleerde Europese regelgeving niet of nauwelijks uitgevoerd werd in Nederland. Dit heeft vooral te maken met het heersende discours van Nederland, waarover later meer. In de laatste tien jaar zijn we namelijk aanmerkelijk sceptischer geworden ten opzichte van de EU en alle regelgeving die uit Brussel komt (D. Liefverink, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Hoewel het een officieel doel is, vastgesteld door de Europese Commissie (EC) is het maar de vraag hoe streng er opgetreden zal worden in het geval dat dat doel niet wordt behaald (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie 6 mei 2013). Dit vindt vooral zijn grondslag in het feit dat de EC geen echte macht heeft door de hoge mate van soevereiniteit die de lidstaten wensen te behouden. Het zou dan erg raar zijn als de EC wel de macht zou hebben om boetes of andere sancties uit te delen (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013).

Bovendien speelt vanuit Europa nog iets ander mee. De EC is de laatste jaren bezig geweest met het op touw zetten van een lange termijn visie. Deze visie stelt ambitieuze doelen voor 2050, namelijk een Europa dat CO<sub>2</sub> neutraal energie opwekt. Vervolgens moet dat gebeuren aan de hand van minstens 90% energie opwekking uit hernieuwbare bronnen. De EC ziet de 2020-doelen dan ook meer als een opstapje om haar 2050 doelen te verwezenlijken (A. van Hoorn, persoonlijke communicatie 23 april).

Op nationaal niveau is het belangrijk om aandacht te besteden aan het regeerakkoord. Daarin is opgenomen dat Nederland geen 14%, maar 16% wil bereiken in 2020. Tevens is daar een visie voor ontwikkeld. Door middel van 6000 Megawatt op land en 6000 Megawatt op zee te verwezenlijken moet de doelstelling bereikt worden (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). De 6000 Megawatt die op land gecreëerd dient te worden is over de provincies van Nederland verdeeld en daar hoeft nog slechts 285 Megawatt van verdeeld te worden (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Het is daarbij essentieel om rekening te houden met het feit dat de vergunningsprocedure binnen Nederland erg lang duurt. Om deze proceduretijd in te korten is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) in het leven geroepen (van der Velden, persoonlijke communicatie, 26 april 2013). Nederland is een erg dicht bevolkt land met veel beleidsterreinen die door elkaar heen lopen en dat maakt het erg lastig om projecten ruimtelijk in te passen. Met de RCR past de overheid in de vorm van de ministeries van EZ en I&M grootschalige energieprojecten van meer dan honderd Megawatt in zonder dat de provincies of gemeenten iets in te brengen hebben. Dit reduceert de proceduretijd aanzienlijk (M. Persson, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). De RCR zorgt ervoor dat de provincies allemaal tegelijkertijd hun vergunningen gereed moeten hebben en kapt op deze wijze een groot deel van de wetten en regels die voor vertragingen zorgen (van der Velden, persoonlijke communicatie, 26 april 2013). In theorie zou deze regeling het beoogde effect moeten kunnen bereiken, de toekomst zal uit moeten wijzen of de praktijk aansluit bij de theorie (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013).

Bovendien ligt ook een ander belangrijk deel van de regelgeving bij het ministerie van EZ, namelijk de Stimulering Duurzame Energie+ (SDE+) regeling. In Nederland is er de laatste jaren gewerkt met de SDE regeling, dit jaar is dat omgezet in de SDE+ regeling. Dit is een hele vooruitgang, zo blijkt ook uit de woorden van Persson (Volkskrant): *“Dat plusje lijkt een klein verschil, maar het is een rigoureuus verschil”*. Dat plusje heeft namelijk de hele structuur van het subsidiesysteem veranderd. Bij de SDE-regeling werd de subsidie ieder jaar in de begroting van het kabinet opgenomen, waardoor er geen langdurige zekerheid geboden kon worden (M. Persson, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Er is daarom in 2011 een motie aangenomen die ervoor zorgt dat de financiering achter de subsidies daarom rechtsreeks bij de energiegebruikers gehaald kan worden. Dit om zo het subsidiesysteem dus buiten de begroting te kunnen houden. De SDE+ regeling is erg

grootschalig opgezet, maar wordt tot op heden weinig aangevraagd (Van der Velden, persoonlijke communicatie, 26 april 2013). Aangezien de regeling pas dit jaar, in 2013 is ingegaan is het logisch dat het nog op gang moet komen (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Een deel van dit probleem ligt echter ook in het feit dat de organisatie van de SDE+ bestaat uit een aantal vakken. Deze vakken zijn geordend naar techniek, per techniek staat er dan beschreven wat er terug verdiend kan worden. Dit is echter niet de wijze waarop bedrijven hun bedrijvigheid indelen (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Vervolgens wordt de subsidie als eerste verstrekt aan het goedkoopste initiatief, dat is de reden dat er in de laatste 3 á 4 jaar weinig windturbines in Nederland gebouwd zijn (A. van Hoorn, persoonlijke communicatie, 23 april 2013). Daarnaast zijn de subsidieregels voor een beginnend burgerinitiatief erg onduidelijk (M. Oteman, persoonlijke communicatie, 17 april 2013). Blijkbaar zijn de subsidies niet de doorslaggevende reden om tot aanschaf van zonnepanelen over te gaan, omdat blijkt dat de meeste panelen zonder subsidie aangeschaft worden (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 Mei 2013).

Naast de formele regels zijn er ook nog informele regels waar rekening mee gehouden dient te worden. Informeel geeft al aan dat deze regels niet zo vast omkaderd zijn als de formele regels.

Er is echter wel sprake van een bepaalde traditie te herkennen om zaken over te laten aan de markt, de overheid wil wel de verduurzaming faciliteren maar de daadwerkelijke acties moeten door marktpartijen ondernomen worden (M. Persson, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). En er is erg veel vertrouwen in de juiste werking van het marktmechanisme, teveel in een tijd dat de markt gewend is aan zekerheden en rendementen op korte termijn (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013).

De wisselwerking tussen de markt en de overheid verloopt niet op alle vlakken zoals beide partijen het graag zouden zien (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Nederland zit in de situatie dat de markt op vlak van duurzaamheid niet investeert en dat de overheid ook afwacht, deze patstelling dient doorbroken te worden willen lange termijn investeringen gedaan worden om bijvoorbeeld verduurzaming van de energiemarkt te bewerkstelligen (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013).

#### **4.1.2 Actoren**

In deze paragraaf zal een beeld geschetst worden van de betrokken actoren als het gaat om het hernieuwbare energiebeleid in Nederland. Zoals in paragraaf 2.2.2 beschreven zijn actoren personen, groepen en/of organisaties die betrokken zijn bij een bepaald thema van beleid of bij het vormen van beleid. Deze definitie is vervolgens in paragraaf 2.3.2 nader geoperationaliseerd deels

aan de hand van Liefferink (2006) als een drietal soort actoren; te weten, staats-actoren, markt-actoren en de 'civil society'.

Allereerst spreekt men dus van staats-actoren. De besluitvorming rondom het energiebeleid ligt bij een drietal ministeries (M. Oteman, persoonlijke communicatie, 17 April 2013). Het ministerie dat direct te invloed heeft op de stimulering van hernieuwbare energie in Nederland is het ministerie van EZ. Op geothermie na vallen alle vormen van hernieuwbare energie onder EZ (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 April 2013). Het is voor EZ ook erg belangrijk dat de kosten in het oog gehouden worden. Dit blijkt ook duidelijk uit de wijze waarop Van der Velden (EZ) de taak van EZ beschrijft, namelijk: *"we proberen duurzame energie zo te stimuleren, dat we zoveel mogelijk krijgen voor zo min mogelijk geld."* Het ministerie van EZ wil dit doel bereiken door subsidies te verstrekken in de vorm van de SDE+ regeling, hierover meer in de paragraaf met betrekking tot de spelregels. Deze kosten-efficiency vormt de hoofdgedachte van het tweede ministerie, namelijk het ministerie van Financiën. Ook dit ministerie heeft namelijk invloed op de stimulering van hernieuwbare energie. Financiën kijkt vooral naar wat financieel logisch is en *"trappen vandaar wel eens op de rem."* (J-C van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Ten slotte is er nog een aanzienlijke rol weggelegd voor het ministerie van I&M. Dit ministerie houdt zich namelijk bezig met het uitvoeren van grote infrastructurele projecten en daarbinnen dus ook potentiële energieprojecten. Belangrijk hierbij is om te zien dat I&M een eigen uitvoeringsorganisatie heeft, te weten Rijkswaterstaat (RWS). Hoewel het hoofddoel van RWS zich beperkt tot de infrastructuur van Nederland, met de nadruk op het wegennet en de waterwegen, verbinden zij zich daarnaast ook aan het beleid van I&M met betrekking tot duurzame energie (F. Stas, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2013).

Kort samengevat kan er gezegd worden dat de ministeries van EZ en Financiën zich vooral bezig houden met de financieel-economische kant van het energiebeleid in Nederland en dat I&M zich vooral buigt over het daadwerkelijk in uitvoering brengen van duurzame energieprojecten.

Los van deze ministeries speelt de Nederlandse politiek als zodanig ook nog een rol in het energiebeleid. De doelstellingen die de laatste jaren door verschillende kabinetten geformuleerd zijn geven namelijk niet alleen een richting, maar zeker ook een beeld van de urgentie die de huidige regering voelt ten opzichte van dit vraagstuk (M. Persson, persoonlijke communicatie 18 april 2013). Naast de hierboven beschreven actoren die als nationale overheid een rol spelen zijn er nog twee groepen actoren die op een lager niveau van de Nederlandse staat een rol spelen. Het gaat hier dan om de provincies en de gemeenten. De provincies zijn de overheidsinstanties binnen Nederland die de vergunningverlening voor de kleinere energieprojecten, tot honderd Megawatt, verzorgen. Tevens zijn zij ook verantwoordelijk voor de ruimtelijke inpassing van dergelijke projecten (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). De gemeente is de laatste overheidsinstantie die onderscheiden kan worden. De rol van de gemeenten is echter beperkt. Zij kunnen geen

grootschalige projecten begeleiden, maar kunnen wel verzet bieden tegen energieprojecten binnen hun grenzen (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013).

Ten tweede worden de markt-actoren onderscheiden. Zoals in het theoretisch kader omschreven gaat het hier dus om partijen die handelen in de economische sfeer en een winstoogmerk hanteren. Automatisch wordt er gekeken naar de traditionele energieproductiemaatschappijen binnen Nederland, aangezien die altijd verantwoordelijk zijn geweest voor de opwekking van energie. Verschil met het verleden is wel dat deze partijen nu op commerciële basis werken (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Voorheen waren het deze zelfde energiemaatschappijen die de stroom maakte en dan ook daadwerkelijk leverden aan de consument; dit alles veranderde door de splitsingswet uit 2007 (M. Persson, persoonlijke communicatie 18 april 2013). De grote energiemaatschappijen werden gedwongen om hun bedrijvigheid op te splitsen en zo ontstonden de netbeheerders, een andere groep actoren die een belangrijke rol spelen in Nederland (J-C van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Daarnaast is het zo dat Nederlandse energiemaatschappijen veelal in buitenlandse handen zijn overgegaan (J. Peters, persoonlijke communicatie 1 mei 2013). Het is namelijk zo dat bedrijven als Nuon en Essent in de laatste paar jaren over zijn genomen door grotere buitenlandse energiebedrijven als RWE, EON en Vattenfall. Hoewel de rol van energiemaatschappijen dus sterk veranderd is, blijven zij nog steeds grotendeels de verantwoordelijke actoren wat betreft het opwekken van stroom in Nederland, zo blijkt ook uit de woorden van Steenbergen (Essent): *“wij zijn natuurlijk ook gewoon een commercieel bedrijf met heel veel klanten die we goed willen bedienen, maar we zijn niet alleen een leverancier van energie maar produceren het ook zelf.”* Het is echter wel zo dat zij samen moeten werken met de netbeheerders om de stroomvoorziening naar hun klanten in stand te houden. De rol van de netbeheerders lijkt steeds belangrijker te worden, ze verbinden de klanten zo betaalbaar mogelijk met de producenten, ze houden rekening met initiatieven van klanten, initiatieven van producenten en met maatschappelijke randvoorwaarden (J. Peters, persoonlijke communicatie 1 mei 2013). Ook kan er ook nog gekeken worden naar twee erg grote bedrijven binnen Nederland die wellicht invloed hebben op het Nederlands energiebeleid, namelijk Shell en de NAM. Dit zijn miljarden bedrijven die hun geld verdienen met het exploiteren van fossiele brandstoffen

Binnen Nederland is ook nog een andere groep marktpartijen waar te nemen die deels overlap kent met de ‘civil society’. Het gaat hier om wind coöperaties. Dit zijn organisaties die hun oorsprong kennen in de jaren '80 en zich geformeerd hebben uit de anti-kernenergie-beweging die destijds erg in opkomst was (M. Oteman, persoonlijke communicatie 17 april 2013). Zij begonnen destijds erg klein met enkele windmolens, maar bleken vrij succesvol en zijn dat tot op de dag van vandaag (A. van Hoorn, persoonlijke communicatie, 23 april 2013). Sommige van deze coöperaties



zijn gefuseerd en vormen ondertussen aanzienlijke koepelorganisaties die een redelijk aantal windmolens bezitten, zoals de Windunie (M. Persson, persoonlijke communicatie 18 april 2013).

Tenslotte spreekt men over de 'civil society'. Zoals al eerder genoemd spelen de wind coöperaties een vrij aanzienlijke rol in de markt. Deze coöperaties zijn echter voort gekomen uit de 'civil society' en worden dus ook hier nog even genoemd. De oprichting van de wind coöperaties wordt door velen gezien als de eerste golf van bewustwording van de Nederlandse maatschappij op het gebied van duurzame energie (M. Oteman, persoonlijke communicatie, 17 april 2013). De laatste jaren is er trend waar te nemen van burgers die steeds meer een rol willen gaan spelen in de eigen energievoorziening (M. Persson, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Het gaat hier meestal om consumenten die vragen om 'echte' groene stroom in plaats van gewone stroom die voorzien is van een groen label en zij dragen ook bij aan de eigenlijke productie van groene stroom in de vorm van burgerinitiatieven (M. Oteman, persoonlijke communicatie, 17 april 2013). Zo blijkt ook uit de woorden van Van Hoorn (PBL): *"Burgerinitiatieven helpen de implementatie mondjesmaat en dan gaat het om losse procenten, procenten die Nederland nodig heeft!"* Met losse procenten doelt men op één, misschien twee procent hernieuwbare energie die door middel van burgerinitiatieven tot stand komt. Dit zal een bijdrage leveren aan de nationale doelstelling van 16%. De huidige marktbevingen geven aan dat de burgerinitiatieven een steeds grotere rol spelen en wellicht in de toekomst een aanzienlijke bijdrage kunnen gaan leveren (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). De initiatieven zijn namelijk nog vrij gefragmenteerd en dienen de ruimte qua regelgeving te krijgen om zich te kunnen ontplooien (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie 6 mei 2013).

#### **4.1.3 Discoursen**

Binnen deze paragraaf zal de derde dimensie, het discours uitgewerkt worden. In paragraaf 2.2.3 beschreven als de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren. Deze definitie is vervolgens in 2.3.3 geoperationaliseerd in een drietal soorten discoursen. Het gaat hier om discoursen waarbinnen uitspraken worden gedaan over de werkelijkheid, discoursen die uitspraken doen over wenselijkheden en ten slotte onderscheidt men discoursen die mogelijkheden aandragen om van een bepaalde werkelijkheid naar een bepaalde wenselijkheid te komen.

Allereerst wordt er dus gekeken naar discoursen waarbinnen uitspraken worden gemaakt over de werkelijkheid. Onder Rutte I is er nauwelijks tot niets ondernomen om de hernieuwbare energie in Nederland te stimuleren (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Onder Rutte II is hier verandering in gekomen. In het regeerakkoord is het doel opgenomen om over 16% hernieuwbare energie te beschikken in 2020 en minister Kamp van EZ heeft zich daar hard voor gemaakt (A. van Hoorn, persoonlijke communicatie, 23 april 2013). Kamp heeft gezegd: "ik heb mijn

handtekening onder dit doel gezet en ik ga dat gewoon halen.” Zoals al eerder besproken in 4.1.1 zijn de spelregels hierbij van essentieel belang, zo zegt ook van der Velden (EZ): *“we zijn nu wel aan het kijken waar zijn de knelpunten in de regelgeving en hoe kunnen we die zo aanpassen dat we in de toekomst ook gewoon aan de slag kunnen”*. De politieke bereidheid bij EZ is er dus, de vraag is alleen of de bereidheid om middelen beschikbaar te stellen er ook is (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). RWS loopt wat dat betreft nog wel een beetje achter, ze hebben namelijk het realiseren van energieprojecten nog niet opgenomen in hun hoofddoelstellingen. Op het moment dat RWS dat doet kan ook RWS vooruitgang gaan maken (F. Stas, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Het is nu zo dat eigenlijk alle betrokken partijen wel mee willen gaan werken aan de hernieuwbare energievoorziening binnen Nederland, er zit alleen erg veel verschil in de snelheid waarmee dit gedaan moet worden (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Zo is het voor Essent bijvoorbeeld ingewikkelder om die omslag in één keer te kunnen maken, terwijl dit voor Eneco minder tijd kost (E. van der Velden, persoonlijke communicatie, 26 april 2013). Het is voor oude en nieuwe partijen erg belangrijk dat het duidelijk wordt of ze er geld mee kunnen verdienen (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Energiemaatschappijen zijn namelijk vrij conservatief en moeten erg op hun geld passen, vooral met het oog op de investeringen die de moederbedrijven gedaan hebben (J-V. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Steenberg (Essent) zegt daarom ook: *“voor ons is dus heel erg van belang dat we dus die brede energiemix hebben zodat we inderdaad met betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam als primaire doelstellingen tot een duurzame toekomst kunnen komen”*. Over het algemeen kan er dus gezegd worden dat er op het moment best mogelijkheden liggen voor vooruitgang (A. van Hoorn, persoonlijke communicatie, 23 april 2013). Opvallend daarbij is wel dat het draagvlak onder de burgers de laatste jaren veranderd is. Naast de kleine groep die erg actief is binnen de opkomende energiecoöperaties is het algemene draagvlak achteruitgegaan. Peters (Enexis) zegt dan ook:

*“Ik denk namelijk dat we jaren terug tijden hebben gehad dat we in Nederland gewoon voorop liepen in de moderniseringsgedachten, gemiddeld gezien. En dat daar ook brede steun voor was bij de bevolking, jammer genoeg is tegenwoordig de steun van de bevolking en van de politiek een stuk minder.”*

Dit heeft onder andere te maken met de politieke schommelingen van de laatste jaren en de opkomst van nieuwe partijen als de SP en de PVV die het als uitersten niet eenvoudiger maken om tot een eenduidige en standvastige visies te komen (D. Liefferink, J. Peters, J-C van Elburg, K. Hommes, persoonlijke communicatie, 9 april, 1 mei, 6 mei & 16 mei 2013).

Ten tweede zal er gekeken worden naar discourses die uitspraken doen over wenselijkheden. Binnen dit kader is het belangrijk dat alle partijen zich zoveel mogelijk in gaan zetten op hernieuwbare energie. Dit houdt in dat de overheid zich zal moeten richten op het scheppen van duidelijke en toegankelijke randvoorwaarden (J-C van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Daarnaast ziet de overheid in dat er ruimte gegeven moet worden voor het ontwikkelen van de burgerinitiatieven en gaan ze daaraan werken (E. van der Velden, persoonlijke communicatie 26 april 2013). De marktpartijen dienen ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen van de grond komt en zo tegelijkertijd het marktmechanisme benutten.

Tenslotte wordt er gekeken naar discourses die mogelijkheden aandragen om van een bepaalde werkelijkheid naar een bepaalde wenselijkheid te komen. Zoals al eerder in deze paragraaf bleek is de bereidheid er wel onder de meeste actoren. De politiek moet zich, zoals eerder gezegd, toeleggen op het creëren van duidelijke en toegankelijke randvoorwaarden. Dit vergt de opname van energieprojecten in de hoofddoelstellingen van bijvoorbeeld I&M. Wenselijk zou het zijn als deze bereidheid zich uit zou breiden naar de Nederlandse bevolking als geheel. Mensen zetten zich af tegen de grote energiemaatschappijen en daar liggen nu dan ook juist de mogelijkheden voor de opkomende kleine energie coöperaties (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Voor een gezonde energiebalans is het noodzakelijk dat er een goede verhouding gerealiseerd wordt tussen de centrale en decentrale elementen van de energievoorziening (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Steenbergen (Essent) geeft wel aan dat ze daar mee bezig zijn:

*“We willen die partner zijn, dat centrale en decentrale en vandaar dat we ook allerlei pilotprojecten starten om te testen hoe die twee samen kunnen gaan en dat je dus echt gewoon naar een nieuw energiesysteem kunt waar eigenlijk die consument centraal staat”.*

Bovendien is het essentieel dat Shell en de NAM actief betrokken raken bij hernieuwbare energie, zij bezitten nu eenmaal over de meeste geldelijke middelen (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Deze twee grootmachten steunen wel het overheidsdoel van 16% (C. Buijnsters, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Een mogelijke manier om deze twee actiever te betrekken bij de overheidsdoelstellingen is samen met deze twee partijen te kijken naar innovatieve projecten, bijvoorbeeld gasinnovaties (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). De Roo noemt: *“power to gas”* als een innovatie die nader gevolgd moet worden. Een innovatie die in de toekomst een rol zou kunnen gaan spelen in Nederland, het uitgebreide infrastructurele netwerk qua gas in Nederland is hier uitermate geschikt voor ((te maken)(K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013).

#### 4.1.4 Macht en Middelen

In deze paragraaf zal er nader ingegaan worden op de macht en middelen oftewel hulpbronnen van de betrokken actoren. In paragraaf 2.2.4 beschreven als middelen of instrumenten die een actor kan aanwenden om zijn rol in het beleidsdomein te kunnen bepalen. Vervolgens is deze definitie in paragraaf 2.2.4 geoperationaliseerd in een tweetal onderdelen, te weten Macht en Invloed.

Allereerst spreekt men dus over macht. Het gaat hierbij om de macht om zaken te kunnen veranderen en faciliteren. In de vorige subparagraaf kwam al duidelijk naar voren dat het ministerie van EZ een aanzienlijke rol speelt binnen het energiebeleid van Nederland en qua macht zijn zij de belangrijkste staatsactor. Zij bezitten namelijk een belangrijke stimulans in de vorm van het subsidiesysteem SDE+ dat verder toegelicht is in de paragraaf over spelregels. EZ heeft als doel om met behulp van de SDE+ regeling het zo interessant mogelijk te maken om investeringen van de grond te krijgen. Dit jaar bedraagt de SDE+ €900 miljoen euro en dat zal jaarlijks doorgroeien naar €3,8 miljard euro in 2020 (van der Velden, persoonlijke communicatie, 26 april 2013). Daarbij dient wel voor ogen gehouden te worden dat deze subsidies vooral betaald worden door de Nederlandse consument en ook voor een klein deel door de provincies (A. de Roo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Daarnaast zit de overheid op het verdelingsmechanisme. Daar kunnen ze heel veel mee bereiken, bijvoorbeeld in de vorm van belastingvoordeel of salderingsregelingen (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Op lagere overheidsniveaus zijn ook nog de nodige middelen voorhanden. Zo beschikken een aantal provincies over de erfenis van de verkoop van de eerder genoemde energiemaatschappijen en willen ze die middelen herinvesteren in een duurzame energievoorziening (A. de Roo & J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 25 april & 6 mei 2013).

Als er gekeken wordt naar de macht van de marktactoren binnen Nederland is het erg belangrijk om te begrijpen dat er grote onderlinge verschillen bestaan. Door de overname van grote energiemaatschappijen door buitenlandse bedrijven blijven hun investeringsmogelijkheden beperkt. Grote moederbedrijven als RWE, EON en Vattenfall hebben de laatste jaren enorme klappen gekregen door de EnergieWende in Duitsland en de kernenergieproblematiek rondom Fukushima (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Dit zorgt ervoor dat er bij de Nederlandse takken van die bedrijven geen tientallen miljoenen klaar liggen om te investeren in duurzame vormen van energie (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Daarnaast hebben Essent en Nuon bijvoorbeeld veel conventionele centrales waar nu veel op af wordt geschreven, waardoor de investeringsmogelijkheden nog verder afnemen (C. Buijnsters, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Het echte geld bevindt zich echter bij Shell en bij de NAM, twee bedrijven waar echt miljarden winst in omgaan, deze bedrijven hebben de middelen om duurzame energie een gigantische boost te geven (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013).

Als men kijkt naar de derde groep actoren die eerder besproken zijn dan zien we dat daar maar erg beperkte macht voorhanden is. De ‘civil society’ als zodanig beschikt niet over miljoenen en moest het lang hebben van kleinere bijdragen en initiatieven om bij te dragen aan de duurzame opwekking van energie (M. Oteman, persoonlijke communicatie, 17 April 2013). Dit is echter aan het veranderen. Burgers zien steeds meer mogelijkheden om samen met ondernemers grootschalige projecten te financieren (Website Crowdfunding, 2013).

Vervolgens spreekt men over de invloed die actoren hebben. Daar gaat het om de wijze waarop de verschillende actoren hun beschikbare hulpmiddelen inzetten. Allereerst zal er weer gekeken worden naar de overheidskant. Hoewel de overheid over het herverdelingsmechanisme beschikt, wat eerder genoemd werd, wordt hier nog lang niet genoeg aan gedaan. Er zou veel slimmer ingespeeld kunnen worden op het creëren van belastingvoordelen en salderingsregelingen (J-C. van Elburg, persoonlijke communicatie, 6 mei 2013). Daar komt bij dat de SDE+ vormgeving niet ideaal is voor bedrijven om mee te werken, Zoals eerder beschreven in paragraaf 4.1.1.

Tevens wordt er nog niet veel gedaan om burgerinitiatieven te stimuleren, hoewel dit wel in het volgende regeerakkoord opgenomen zal gaan worden in 2014 (Van der Velden, persoonlijke communicatie, 26 april 2013). Op de wat lagere overheidsniveaus valt het op dat er heel veel verschillen zijn, de ene provincie of gemeenten werkt meer aan duurzaamheid dan een ander en het is dus lastig daar een eenduidige lijn in te herkennen (M. Persson, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Grote energiebedrijven als Shell en NAM zijn slechts beperkt actief in de nieuwe energiekeers. Die bedrijven hebben logischerwijs een ambivalente houding tegen een verduurzaming van de energiesector (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013).

Onder de commerciële energiemaatschappijen ligt die zaak ook gevoelig. Eneco is de laatste jaren erg veel op duurzame vormen van energie in gaan zetten en investeert op dit moment behoorlijk in duurzame energieopwekking binnen Nederland (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Voor een bedrijf als Essent, dat nog over veel conventionele centrales beschikt is het belangrijk dat de verduurzaming in een laag tempo tot stand komt (I. Steenberg, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013): *“voor Essent is het essentieel dat de energiemix verduurzaamt, maar wel op een betrouwbare en betaalbare wijze.”* En hoewel de moederbedrijven van Nederlandse energiemaatschappijen flinke klappen hebben gekregen in de laatste jaren nemen ook daar de investeringen in duurzame energieopwekking toe. Zo investeert RWE het komende jaar ruim €500 miljoen; grotendeels in wind op land, wind op zee en biomassa, maar ook deels in innovaties (C. Buijnsters, persoonlijke communicatie, 27 april 2013).

De netbeheerders hebben op dit vlak niet direct veel bij te dragen aangezien zij moeten werken binnen gereguleerde taken en kaders en officieel slechts belast zijn met het verwerken van de vergunningen (K. Hommes, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Dit houdt niet in dat de

netbeheerders helemaal niets doen. Zij bevinden zich vaak op een scheidslijn tussen hun publieke en private karakter. Dit geldt zeker op het gebied van infrastructurele innovaties zoals E-laad, de oplaadpunten voor elektrische auto's (J. Peters, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Zij kunnen echter niet de grote risico's gaan nemen, zo zegt ook Hommes (TenneT): *“Maar laten we helder zijn het is en blijft beperkt.”*

## **4.2 Interdependentie**

Binnen deze paragraaf zal er gekeken worden naar de onderlinge verwevenheid van de vier dimensies. In paragraaf 4.1 zijn de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering beschreven aan de hand van de afgenomen interviews. Zoals ook al duidelijk bleek bij het uitwerken van de vier dimensies die samen de beleidsarrangementen benadering vormen is het onmogelijk om de ene dimensie los te zien van de andere. Er is vaak sprake van bepaalde raakvlakken tussen de dimensies. Zo wordt het handelen van de actoren bepaald door de randvoorwaarden die gecreëerd worden door de overheid in de vorm van formele regelgeving. De hulpmiddelen die een actor in kan zetten zijn afhankelijk van een aantal zaken, waaronder de eventuele mogelijkheid tot subsidies, de toegankelijkheid van bepaalde vergunningsprocedures, maar ook de mate waarin de moederbedrijven stimulansen geven om te investeren. Deze zaken worden op hun beurt ook weer beïnvloed door de discourses die de actoren aanhangen en in welke mate daar een verschuiving in plaatsvindt. Het is dan ook onmogelijk om de huidige ontwikkelingen binnen één enkele dimensie te beschrijven, zonder ook te kijken naar de gevolgen die dit met zich meebrengt binnen de andere dimensies.

Het implementatie-tekort dat is opgetreden in Nederland vindt dan ook zijn herkomst in deze diepgaande en complexe onderlinge verwevenheid van de vier besproken dimensies. Op basis van het bovenstaande kunnen een aantal conclusies geformuleerd worden. Conclusies die omgezet kunnen worden in aanbevelingen om het opgetreden implementatie-tekort binnen Nederland te dichten.

## 5 Conclusie & Aanbevelingen

In het voorgaande hoofdstuk zijn aan de hand van de afgenomen interviews de beleidsarrangementen uitgewerkt voor het beleidsarrangement hernieuwbare energie. Op basis hiervan is in dit hoofdstuk een aantal conclusies getrokken waarmee tevens de vraagstelling van dit onderzoek zal worden beantwoord. Dit zal in paragraaf 5.1 gebeuren. Vervolgens worden in paragraaf 5.2 op basis van deze conclusies een aantal aanbevelingen gedaan.

### 5.1 Conclusies

In het vorige hoofdstuk is aan de hand van een elftal interviews met direct betrokken actoren het beleidsarrangement voor hernieuwbare energie in Nederland geschetst. Op basis van deze elf interviews worden in dit hoofdstuk conclusies geformuleerd. Deze conclusies zullen samen het antwoord geven op de vraagstelling die eerder in deze thesis geformuleerd is.

*In hoeverre is het implementatie-tekort ten aanzien van het EU-hernieuwbare-energiebeleid in Nederland te verklaren vanuit het doelrationele en institutionele perspectief?*

Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag zijn er in het theoretisch kader twee perspectieven (Doelrationele en Institutionele) en één benadering (BAB) aangedragen. Deze perspectieven bieden in combinatie met de benadering inzicht in de huidige energiemarkt van Nederland. Op basis van de vier dimensies en hun onderlinge vervlechting bleek het mogelijk om met de BAB een beeld te creëren van de Nederlandse energiemarkt en de belemmeringen die daarin ervaren worden door de direct betrokkenen.

Het is hierbij van belang om de wijze waarop de respondenten de implementatieproblematiek ervaren en waarderen in het achterhoofd te houden. Alle respondenten erkenden dat er sprake is van een implementatie-tekort in Nederland, maar slechts de helft van hen was van mening dat dit tekort in 2020 nog zou bestaan.

Om tot eenduidige conclusies te kunnen komen zijn de elf interviews met elkaar vergeleken om de overeenkomsten en verschillen waar te kunnen nemen. Zo is de instabiliteit van de politiek (snelle kabinet-wisselingen) een veel genoemde bron van onzekerheid. Het is namelijk erg lastig dat er soms wel elke twee jaar een nieuw kabinet zit. Tevens noemden veel respondenten de opkomst van (extreme) politieke partijen (SP en PVV) in Nederland als factor die de politieke besluitvorming (extra) vertraagt. Dit heeft vooral te maken met de extreme standpunten, die maken het namelijk veel lastiger om tot een consensus of compromis te komen. Deze oorzaken hebben ertoe geleid dat er geen eenduidig beleidsdoel opgesteld kon worden door “de overheid” en er dus geen langdurige

zekerheid geboden kon worden. Daarnaast is er de laatste jaren erg wisselend gereageerd op het implementatie-tekort. Pas nu, onder Rutte II, lijkt bij de overheid de noodzaak van de verduurzaming van de energievoorziening door te dringen. Het doel van 16% dat opgenomen is in het regeerakkoord is hiervan het beste voorbeeld. Dit is een concreet doel dat aangeleverd is door de overheid en tevens is daarbij een deadline voor dat doel gesteld, namelijk 2020. Het daadwerkelijke vaststellen van dit doel door de Nederlandse overheid en niet door de EC is een doorbraak. De overheid geeft hiermee aan dat ze echt zelf doelgericht aan het werk wil en niet omdat de verplichting vanuit de EU haar daartoe dwingt.

Naast de eerder genoemde politieke oorzaken zijn er ook nog een aantal andere oorzaken waar te nemen. Deze oorzaken slaan meer terug op het institutionele karakter van de Nederlandse energiemarkt en de Nederlandse maatschappij als zodanig.

Zo is er in de loop der jaren een status quo ontstaan tussen het ministerie van EZ en de marktactoren. EZ blijft erg vasthouden aan het marktmechanisme en is van mening dat de markt de verduurzaming dient te realiseren. Daar staat tegenover dat de markt alleen wil investeren in duurzame vormen van energie mits er een goede business case aan ten grondslag ligt, met andere woorden, het moet wel rendabel zijn. Zolang het opwekken van energie uit fossiele bronnen goedkoper blijft dan het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen zit er voor de marktactoren geen druk achter om hun focus te verleggen naar duurzamere vormen van energieopwekking. Ook is de regelgeving door EZ de afgelopen jaren niet (altijd) goed afgestemd op de bedrijfsvoering van de marktactoren.

Dit is echter niet de enige tendens die de laatste jaren waar te nemen is. In de afgelopen tien jaar is de steun voor een verduurzaming van de energievoorziening vanuit de maatschappij afgenomen. Dit heeft te maken met een steeds toenemend gevoel van nationalisme en eurosceptis waardoor het draagvlak voor grootschalige hernieuwbare energieprojecten uit blijft.

Ten slotte is de economische crisis nog een belangrijke factor die genoemd moet worden. Een crisis die er toe heeft geleid dat banken nog zorgvuldiger met leningen omgaan waardoor de financiering voor energieprojecten moeilijker rond komt.

Concluderend kan er dus gesteld worden dat het implementatie-tekort ten aanzien van EU-hernieuwbaar-energiebeleid in Nederland inderdaad te verklaren is vanuit het doelrationele en institutionele perspectief.

## **5.2 Aanbevelingen**

Nu in de voorgaande paragraaf conclusies zijn getrokken en de centrale vraagstelling van deze thesis beantwoord is, zal in deze paragraaf getracht worden om aanbevelingen te formuleren. Een deel van de problemen die uit de interviews naar voren kwamen is al opgepakt door de Nederlandse



overheid. Zo is de RCR in het leven geroepen om de proceduretijd in te korten en zal dat misschien ook wel leiden tot een betere afstemming tussen de verschillende overheidslagen. Tevens is ook de overgang van de SDE regeling naar de SDE+ regeling hier een voorbeeld van, vooral omdat de achterliggende financiële strategie veel meer zekerheid biedt voor de toekomst. Dit lijkt theoretisch gezien een grote stap vooruit, maar de toekomst zal uit moeten wijzen hoe het zich in de praktijk bewijst.

Om de doelrationaliteit van de Nederlandse overheid te vergroten is het belangrijk dat het hernieuwbaar-energiebeleid vastgesteld wordt voor een langere termijn. Dit betekent dat de politiek een besluit dient te nemen over de energievoorziening in de toekomst en dat in beleid dient om te zetten. Dat beleid moet dan op een dusdanige wijze vastgesteld worden dat het erg lastig wordt voor nieuwe kabinetten daar iets aan te wijzigen. Dit zal een groot deel van de onzekerheden bij de betrokken actoren wegnemen. Hiermee is dus al een begin gemaakt door het stellen van het 16% doel in het regeerakkoord. Belangrijk hierbij is wel dat het kabinet dan nu ook daadwerkelijk energie en tijd in het doel gaat steken en laat zien dat ze de 16% echt willen halen. Het feit dat minister Kamp zich hier sterk voor heeft gemaakt en zich heeft gecommitteerd aan de 16% is hier een uitstekend voorbeeld van. Maar dat is nog niet genoeg, het succes van de verduurzaming van de Nederlandse energiemarkt kan natuurlijk niet afhangen van één persoon. Het is dus essentieel dat EZ zich als geheel achter het doel schaaft en zich richt op 16 % energie uit hernieuwbare bronnen in 2020.

Dit zal dus ook een aantal aanpassingen vergen binnen het institutionele karakter van de Nederlandse energiemarkt.

Om de huidige status quo te doorbreken hoeft het marktmechanisme niet losgelaten te worden, maar er moet wel een realistische business case zijn voor de marktactoren. Hiervoor is het belangrijk dat de marktpartijen in gaan zien dat het rendabel is om te investeren in hernieuwbare energie. EZ dient echter ook een keuze te maken. Zo kunnen ze er bijvoorbeeld voor kiezen om een 'level playing field' te creëren door de kosten voor fossiele brandstoffen te verhogen. Zodra het verschil in prijs tussen fossiel en hernieuwbaar minimaal is zullen de marktinitiatieven vanzelf op gang komen, het wordt dan immers naast ideologisch ook financieel aantrekkelijk.

Tot slot is het succes van de implementatie van hernieuwbaar energiebeleid in Nederland erg afhankelijk van de steun van de bevolking. Hier liggen mogelijkheden voor de overheid om door middel van positieve aandacht (reclames) voor hernieuwbare energie de maatschappij te informeren en zo het draagvlak te vergroten. Daarnaast kan er gedacht worden aan het stimuleren van participatie van burgers in grootschalige energieprojecten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de initiatiefnemers van Stichting Duurzaam Texel door middel van het succesvol betrekken van de inwoners (door ze financieel te laten participeren) een positievere houding hebben gegeneerd. Dit heeft er toe geleid dat het initiatief een succes is geworden (Mourik, Feenstra & Raven, 2007). Ook

werd zo de NIMBY-problematiek sterk verminderd. Er wordt ook al met dit concept geëxperimenteerd door andere partijen, bijvoorbeeld Essent en Enexis. Er zal meer ingezet moeten gaan worden op integrale duurzaamheidsprojecten. Projecten waarbij niet slechts alleen de markt betrokken is, maar een wisselwerking en samenwerking ontstaat tussen de maatschappij en markt.

### 5.3 Reflectie

Al met al ben ik zeer tevreden over de wijze waarop dit onderzoek verlopen is. Het duurde even voordat ik mijn theorie goed op de rails had, maar uiteindelijk ben ik ervan overtuigd dat de beleidsarrangementen benadering in deze een juiste keuze is geweest. Daarnaast is de kwaliteit van de respondenten en de open manier waarop deze meegewerkt hebben boven verwachting. Het is achteraf een goede keuze geweest om eerst een tweetal oriënterende interviews te houden en zo een duidelijker beeld van de betrokken actoren te creëren. Ik ben vervolgens vroeg en volgens schema begonnen met het aanschrijven van mogelijke respondenten en kreeg daar veelal positieve reacties op. Jammer is dat het me niet gelukt is om naast Essent een van de andere energiemaatschappijen te spreken of om in contact te komen met Shell of de NAM. Toch zijn er ook een aantal kritische noten.

Ten eerste had de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was zijn weerslag op de resultaten. Zoals al in de conclusie vermeldt begint het kabinet zich nu pas actief in te zetten voor hernieuwbare energie. Het zou erg interessant zijn om deze ontwikkelingen op de voet te volgen. Daarnaast merkte ik, zeker na het afnemen van de interviews, dat er over dit onderwerp toch nog veel meer te onderzoeken is dan ik nu heb gedaan. Zo kan men ook nog analyseren wat de Europese omstandigheden zijn die de verduurzaming van de energiemarkt lastig maken en wat de rol daarbinnen van Nederland is. Ook is het wellicht interessant om een vergelijking te maken tussen Nederland en Duitsland om te kijken of de omstandigheden wel echt zo verschillend waren.

Een ander kritisch punt is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Elke lidstaat is een casus op zich. En alle uitspraken die gedaan worden hebben dus alleen betrekking op Nederland. Maar zijn de oorzaken die hier gevonden zijn wel zo anders als in andere lidstaten? Een aanbeveling voor een eventueel vervolgonderzoek is dan ook om Nederland te vergelijken met een andere lidstaat met vergelijkbare condities om daadwerkelijk andere omstandigheden te ontdekken.

Tenslotte is de wijze van operationalisatie nog een punt van kritiek. De dimensies zijn in dit onderzoek onderverdeeld in een tweetal of drietal indicatoren volgens een min of meer standaard operationalisatie. Hiermee loop je het risico om te veel in een al bestaand denkpatroon te komen en zo weinig nieuws te produceren. Dit is in mijn ogen echter wel beperkt gebleven, met name door de vele informatie die geboden is door de verschillende respondenten.

Kijkend naar het bovenstaande zou het erg interessant zijn om komend jaar een soort revisie te schrijven om zo te kunnen zien wat de invloed van bijvoorbeeld minister Kamp (de rijksoverheid) echt is geweest. Of wat voor vooruitgang er is geboekt wat betreft het actief betrekken van Shell en de NAM en eventueel dieper in te gaan op de invloed van de EU en andere lidstaten op de verduurzaming van de Nederlandse energiemarkt.

## Referenties

- De Bruijn, T.J.N.M. (2008). §15 Samenwerken in beleidsnetwerken. In Hoogerwerf, A. & Herwijer, M., *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. (p. 301-317). Alphen aan de Rijn: Walter Kluwer Business 2008.
- Bressers, J. Th. A. (1998). *De evaluatie van beleid*. In Hoogerwerf, A. & Herwijer, M., *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. 6<sup>de</sup> geheel herziene druk Alphen aan de Rijn: Samson Business 1998.
- Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels*. Dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Driessen, P., Goverde, H. & Leroy, P. (2007). Hoofdstuk 6; *Milieubeleid als interactie vraagstuk*. In Driessen & Leroy. *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp. 159-184.
- EC (2008c): *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, COM (2008) 19 definitief*. Europese Commissie (EC), Brussel. (2009). *Richtlijn 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad. Ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen*. EC, Brussel.
- Hemerijck, A. (2001). *De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsveranderingen*, in T. Abma & R. in 't Veld (eds.). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Boom, Amsterdam, pp. 83-95.
- Hildingsson, R., J. Stripple and A. Jordan (2010). *Renewable Energies: A Continuing Balancing Act?* In: A. Jordan, D. Huitema, F. Berkhout and H. van Asselt (eds), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hildingsson, R., Stripple, J. & Jordan, A. (2011). *Governing renewable energy in the EU: confronting a governance dilemma*. In *European Political Science*: 11, 2012.

- Hoogerwerf, A (2003). *Beleid, Processen en effecten*. In Hoogerwerf & Herwijer. *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, 7<sup>e</sup> druk, Kluwer, Alphen aan de Rijn, pp 17-35.
  
- Jordan, A. (1999). *The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?* In *Environment and Planning C: Government and policy 1999*, volume 17: 69-90. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (C SERGE) Norwich, 1999.
  
- Jordan, A. (2001). *The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?* In *Policy & Politics*, vol 29, no 2: 193-208. The policy press, 2001.
  
- Kleßmann, C.B. (2012). *Increasing the effectiveness and efficiency of renewable energy support policies in the European Union*. Proefschrift Utrecht University, 2012.
  
- Knill, C. & Liefferink, D. (2007). *Environmental politics in the European Union*. Manchester University Press.
  
- Leroy, P., & Arts, B. (2003). *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid*. Nijmegen: Nijmegen University Press.
  
- Leroy, P., & Arts, B. (2006). Institutional Dynamics in Environmental Governance. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.
  
- Liefferink, D. (2006). The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In B. Arts and P. Leroy (Eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer Verlag, Environment and Policy 47, Chapter 3, 45-68.
  
- Liefferink, D. (2007). Hoofdstuk 10; Nederlands milieubeleid in de Europese context. In Driessen, P.P.J. & Leroy, P. (2007), *Milieubeleid. Analyse en perspectief*. (p. 265-285). Uitgeverij Couthino Bussum 2007
  
- Meijerink, S & van Tatenhove, J (2007). *H7Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming*. In Driessen & Leroy. *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp. 185-210

- Ministerie EZ, L & I. (2011). *Energierapport 2011*. 10 juni 2011
- Mourik, R.M., Feenstra, C.F.J. & Raven, R.P.J.M. (2007). *Voorbeelden voor draagvlakbevordering bij duurzame energieprojecten op eilanden en in kleine gemeenschappen*. ECN-E-07-033. April 2007. Petten.
- O'Neill, K. (2009). *The Environment and international relations*. University of California at Berkely. Cambridge university press.
- PBL (2012). *Balans van de leefomgeving 2011*. Den Haag 2012. Vijfkeerblauw uitgever PBL.
- Runhaar, H & Driessen, P (2007). Hoofdstuk 5; *Milieubeleid als vraagstuk van doelrationeel handelen*. In Driessen & Leroy (2007). *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp 131-158.
- Schendelen, R. van (2004). *Stop de mythes over Brusselse invloed op wetten*. NRC-handelsblad, 21 oktober.
- Steunenbergh, B. & Voermans, W. (2005). *De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*. Universiteit Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van justitie. Leiden, 1 juli 2005.
- Stuiveling, S. & de Brauw, W.M. (2008). *Europese regelgeving. Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland*. SDU uitgever's-Gravenhage 2008.
- Tatenhove, J. v., Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2000). *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Verschuren, P.J.M., Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

- Website Crowdfunding. (2013). Geraadpleegd op 5 juli 2013.  
<http://www.crowdfunding.nl/2013/06/27/rabobank-over-crowdfunding-het-beste-van-twee-werelden/>
  
- Website Europa-Nu. (z.j.). Geraadpleegd op 17 februari 2013.  
[http://www.europa-nu.nl/id/vicyffri83lm/eu\\_2020\\_strategie](http://www.europa-nu.nl/id/vicyffri83lm/eu_2020_strategie)
  
- Website CBS (z.j.). Geraadpleegd op 17 Maart 2013.  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=7516>
  
- Wiering, M., en Arts, B., (2006), "Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy?", *Hydrobiologica*, 565. p. 327-338
  
- Wiering, M., & Immink, I. (2009). Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening? In M. Hidding & M. v. d. Vlist (Eds.), *Ruimte en water*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
  
- Zouwen, M. van der (2006). *Nature policy between trends and tradition: dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*. Eburon, Delft.

## **Bijlage: Interviewguide**

Interview met (.....), Werkzaam bij....., (Plaats) op (Datum). Door Jesper Coeleveld

### **Hoofdvraag**

*In hoeverre is het implementatietekort ten aanzien van het EU-hernieuwbare-energiebeleid in Nederland te verklaren vanuit het doelrationeel en institutioneel perspectief?*

### **Introductie**

- Reden voor het interview
- Gebruik van opname-apparatuur
- Structuur van het interview

### **Energie in Europa**

#### **1. Wat denkt u van het EU-beleid met betrekking tot hernieuwbare energie?**

- Was de keuze voor een richtlijn in uw ogen de juiste?
- Zijn er bepaalde beleidsmatige onderdelen hiervan die het eigenlijke implementeren van het beleid in de lidstaten moeilijker maakt?
- Hoe kan het in uw ogen beter?

### **Hernieuwbaar-energiebeleid**

*In 2009 formuleerde de EU een aantal ambitieuze doelstellingen voor het creëren voor een duurzame groene economische groei. Eén van deze doelen en het doel dat in dit onderzoek centraal staat is: 20% van de totale energie in Europa dient uit hernieuwbare bronnen te worden opgewekt. Hierbij tredt in een aantal lidstaten (Casus Nederland) een implementatietekort op waardoor het bereiken van dat doel binnen de gegeven tijdspanne in gevaar komt.*

- 2. Zou u misschien eerst een beeld kunnen schetsen van het energiebeleid in Nederland voor 2009?**
- 3. Binnen wat voor regelkaders beweegt het (hernieuwbaar) energiebeleid in Nederland zich?**
  - Hoe zijn deze regels opgebouwd?
  - Heeft u kennis van de subsidieregelingen binnen Nederland?
  -
- 4. Zou u kunnen omschrijven welke actoren een rol spelen met betrekking tot (hernieuwbaar) energiebeleid in Nederland?**
  - Wat is precies hun rol in Nederland?
  - Is die rol aan het veranderen?
- 5. Zou u misschien in staat zijn om kort de denkbeelden van die actoren te beschrijven?**
  - Gaat het hier om een actieve of passieve houding t.o.v. het 2020 doel?
  - Beginnen de denkbeelden te verschuiven?
- 6. Zou u misschien kort kunnen benoemen wat voor hulpmiddelen de actoren ter beschikking hebben?**
  - Wat voor macht kunnen ze uitoefenen?
  - Wat voor invloed hebben ze (daadwerkelijke inzetten van middelen)?



**7. Zou u kunnen omschrijven binnen welke institutionele context het (hernieuwbaar) energiebeleid in Nederland zich moet ontwikkelen?**

- Zijn er bepaalde institutionele factoren binnen Nederland die invloed hebben op het energiebeleid?

**Implementatie van Beleid**

*Nederland beschikte in 2011 slechts over 3,8% energie uit hernieuwbare bronnen, een achteruitgang in vergelijking met 2010.*

**8. Kunt u misschien een beeld schetsen over de wijze waarop energiebeleid in Nederland geïmplementeerd wordt?**

- Zijn er bepaalde procedures en stappen die doorlopen moeten worden?
- Zo ja, hebben deze procedures en stappen een verhelderende of juiste belemmerende werking op de eigenlijke implementatie?
- Zijn er bepaalde voorwaarden waar aan voldaan moet worden?

**9. Er kan dus vooralsnog gesproken worden van een implementatietekort. Zou u misschien een beeld kunnen schetsen van de factoren die ten grondslag liggen aan dit opgetreden implementatietekort?**

- Zijn dit factoren specifiek voor Nederland?

**10. Hoe zou het implementatietekort binnen Nederland tegengegaan kunnen worden?**

- Zijn er bepaalde actoren die hierbij een hoofdrol in moeten nemen?
- Dient bestaande regelgeving aangepast of vervangen te worden?
- Is er een omslag qua discours nodig?

**De Toekomst**

**11. Wat verwacht u voor Nederland in de toekomst op het gebied van hernieuwbare energie?**

- Zal het implementatietekort binnen Nederland tijdig opgevuld worden om het 2020 doel te halen?

**12. Hebt u nog iets toe te voegen? Iets belangrijks dat ik gemist heb?**

**Afsluiting**

- Bedanken voor het interview
- Kort vertellen over de verwerking van het interview
- Vragen of (Respondent) geïnteresseerd is in de uitkomsten van het interview en het eigenlijke verslag.

*Na het afnemen van de interviews hebben negen van de elf respondenten aangegeven geïnteresseerd te zijn in het eindresultaat.*

