

# De twee gezichten van verantwoordelijkheid

Bevrijdende en beheersende verantwoordelijkheden in het besturen  
van duurzame energieopwekking

STERRE BOLLUIJT

*De twee gezichten van verantwoordelijkheid: bevrijdende en beheersende verantwoordelijkheden in het besturen van duurzame energieopwekking*

Masterscriptie  
Utrecht, juni 2022

Sterre Bolluijt  
4307496

Master Bestuur en beleid  
Universiteit Utrecht  
Begeleiding door Dr. Rianne Dekker  
Tweede beoordeling door Lars Brummel MSc

Deze onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van een stage bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

# VOORWOORD

---

Deze scriptie vertelt een verhaal over de twee gezichten van verantwoordelijkheid in het openbaar bestuur. Wanneer burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden medeverantwoordelijk worden gemaakt voor het creëren van publieke waarde, kan dat hen vrijheid en kansen bieden, maar het kan ook een zware last of taak zijn.

Die twee gezichten van verantwoordelijkheid zijn niet alleen inherent aan openbaar bestuur, maar ook aan leven, werken en studeren. De verantwoordelijkheid voor mijn eigen afstuderen voelde soms als een behoorlijke opgave. Op andere momenten was ik mij vooral bewust van wat deze verantwoordelijkheid me bracht: een kans om te leren, mezelf te ontwikkelen en te laten zien wat ik wil en kan bijdragen.

Dit onderzoek laat zien dat verantwoordelijkheid dragen in openbaar bestuur niet mogelijk is zonder de juiste ondersteuning. Hetzelfde geldt voor het schrijven van een scriptie. Mijn dank gaat daarom uit naar Yvonne de Kluzenaar (SCP), Lars Brummel (UU) en Rianne Dekker (UU), voor het begeleiden van mijn afstudeertraject. En naar papa en mama – voor hun steun tijdens mijn afstuderen, maar vooral voor de vrijheid die ze me tijdens mijn gehele school- en studieloopbaan gegeven hebben om mijn eigen keuzes te maken.

Sterre

## SAMENVATTING

---

Het openbaar bestuur wordt in toenemende mate gekenmerkt door collaborative governance: verregaande samenwerkingen tussen verschillende overheidslagen, maatschappelijke partners, bedrijven en burgers (Voets et al., 2021). Hoe de Rijksoverheid kijkt naar de capaciteit en de bereidheid van andere actoren om verantwoordelijkheid te dragen in deze nieuwe vorm van bestuur, is mogelijk van invloed op de mate waarin deze actoren verantwoordelijkheid krijgen, en die verantwoordelijkheid voor hen bevrijdend of beheersend werkt. In dit onderzoek dient het Nederlandse beleidsdomein ‘opwekking van duurzame energie’ als casus om de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance, en de invloed van ideeën van de Rijksoverheid daarop, te onderzoeken. De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

*Hoe kunnen we de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking begrijpen vanuit ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteiten en bereidheid van decentrale actoren om verantwoordelijkheid te dragen?*

Om een antwoord te vinden op deze vraag, is in dit onderzoek een narratieve beleidsanalyse gedaan van beleidsdocumenten, en zijn daarnaast interviews gehouden met betrokken bij het beleid. Aan de hand van deze data is in dit onderzoek allereerst een beeld geschetst van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden in de collaborative governance van duurzame energieopwekking. Vervolgens is uiteengezet met welke beleidsinstrumenten de Rijksoverheid deze actoren in hun rol stuurt, en of dat een bevrijdende of beheersende werking heeft, ofwel: of hun verantwoordelijkheid decentrale actoren vooral *empowerment*, vrijheid en zelfontwikkeling brengt, of juist plichten, beperkingen en lasten. Aan deze bevindingen over de verantwoordelijkheid van decentrale actoren, is vervolgens duiding gegeven aan de hand van de ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en de bereidheid van decentrale actoren om verantwoordelijkheid te dragen.

Uit dit onderzoek blijkt dat actoren die volgens de Rijksoverheid een grote capaciteit en bereidheid hebben om bij te dragen aan de realisatie van duurzame energieopwekking – bedrijven, en in minder sterke mate ook energiecoöperaties – daarvoor ook een grote en bevrijdende verantwoordelijkheid krijgen. Wanneer actoren zich minder welwillend tonen om bij te dragen aan de realisatie van duurzame energieopwekking, zoals het geval is voor de industrie en glastuinbouw, verandert de Rijksoverheid de inzet van haar instrumentarium, waardoor verantwoordelijkheid beheersend gaat werken. Decentrale overheden worden in staat en bereid geacht om duurzame energieopwekking te realiseren en tegelijkertijd participatie te waarborgen, en krijgen dus een complexe, maar bevrijdende verantwoordelijkheid via de Regionale Energie Strategie (RES). Voor burgers geldt dat het Rijk geen eenduidig beeld heeft van hun capaciteit en bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen, waardoor de verantwoordelijkheidsverdeling voor hen op sommige punten bevrijdend en op andere punten beheersend uitpakt.

In vervolgonderzoek kunnen de rollen, capaciteiten en bereidheid van de verschillende burgers nader worden onderzocht. Van deze actor komt uit dit onderzoek het minst duidelijk een beeld naar voren, terwijl juist burgers kwetsbaar kunnen zijn in het dragen van verantwoordelijkheid (WRR, 2017). Ook is aanvullend onderzoek naar de perspectieven van decentrale overheden, burgers, bedrijven en energiecoöperaties relevant, om verschillen in visies op de verdeling van verantwoordelijkheid te kunnen aanwijzen en begrijpen.

# INHOUD

---

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
1 Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Probleemstelling .....	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie .....	8
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.5 Leeswijzer.....	9
2 Theoretisch kader .....	11
2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling.....	11
2.1.1 Verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance .....	11
2.1.2 Verschuiving van verantwoordelijkheid.....	12
2.1.3 Sturing door de centrale overheid in collaborative governance .....	14
2.1.4 Verantwoordelijkheidsverdeling in duurzame energieopwekking.....	16
2.2 Ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteiten en bereidheid van actoren.....	17
2.2.1 Beleid als ideeënstrijd .....	17
2.2.2 De beleidsconstructie van actoren: kunnen en willen.....	18
2.2.3 Ideeën over actoren in duurzame energieopwekking.....	19
3 Methoden en technieken.....	21
3.1 Onderzoeksbenadering.....	21
3.2 Casusselectie.....	22
3.3 Casus: het Nederlandse beleid voor duurzame energieopwekking .....	22
3.4 Dataverzameling .....	24
3.4.1 Beleidsdocumenten .....	24
3.4.2 Interviews.....	26
3.5 Data-analyse .....	26
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit .....	27
4 Resultaten .....	29
4.1 Rollen van decentrale actoren.....	29
4.1.1 Rol van bedrijven .....	29
4.1.2 Rol van energiecoöperaties .....	30
4.1.3 Rol van burgers .....	31
4.1.4 Rol van decentrale overheden.....	32
4.2 Bevrijdende en beheersende sturing door het Rijk.....	34

4.2.1	Sturing van bedrijven .....	34
4.2.2	Sturing van energiecoöperaties .....	35
4.2.3	Sturing van burgers .....	36
4.2.4	Sturing van decentrale overheden.....	37
4.3	Deelconclusie: verantwoordelijkheidsverdeling.....	39
4.3.1	Verantwoordelijkheid en sturing van bedrijven .....	40
4.3.2	Verantwoordelijkheid en sturing van energiecoöperaties .....	40
4.3.3	Verantwoordelijkheid en sturing van burgers .....	40
4.3.4	Verantwoordelijkheid en sturing van decentrale overheden.....	41
4.4	Ideeën van de Rijksoverheid over actoren .....	41
4.4.1	Ideeën over bedrijven .....	41
4.4.2	Ideeën over energiecoöperaties .....	43
4.4.3	Ideeën over burgers .....	44
4.4.4	Ideeën over decentrale overheden .....	46
4.5	Deelconclusie: ideeën en verantwoordelijkheden .....	48
4.5.1	Bedrijven .....	48
4.5.2	Energiecoöperaties .....	49
4.5.3	Burgers .....	49
4.5.4	Decentrale overheden .....	50
5	Conclusie en discussie.....	51
5.1	Beantwoording vraagstelling .....	51
5.1.1	Rollen van decentrale actoren .....	51
5.1.2	Sturing door het Rijk .....	52
5.1.3	Ideeën van de Rijksoverheid over decentrale actoren .....	53
5.1.4	Beantwoording hoofdvraag .....	54
5.2	Reflectie .....	56
5.3	Beperkingen en suggesties .....	57
	Literatuurlijst.....	58
	Bijlage A: Gecodeerde beleidsdocumenten.....	61
	Bijlage B: Lijst geïnterviewde personen .....	63
	Bijlage C: topiclijsten.....	64

# 1 INLEIDING

---

## 1.1 AANLEIDING

De energietransitie - de overgang naar het gebruik van duurzame in plaats van fossiele brandstoffen - is een van de grote maatschappelijke opgaven van nu. In het coalitieakkoord (2021) heeft de regering de ambitie geformuleerd om in 2030 55 procent minder CO<sub>2</sub> uit te stoten dan in 1990, en om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Om die doelen te bereiken moeten onder andere wind- en zonneparken worden gebouwd voor de opwekking van duurzame elektriciteit, en moeten duurzame warmtebronnen woonwijken en de industrie van warmte gaan voorzien. Om deze opgave aan te pakken kiest de Rijksoverheid ervoor om bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden te betrekken bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid. Met verschillende beleidsinstrumenten stuurt het Rijk deze actoren in de rol die in de energietransitie voor hen is weggelegd.

De verantwoordelijkheid voor energievoorziening is al geruime tijd in beweging. In 1998 wordt de energievoorziening geliberaliseerd met de Energiewet. Daarmee verschuift de opwekking en levering van energie van de overheid naar de markt (CBS, 2015). In de jaren die volgen wordt 'duurzaamheid' een steeds belangrijker thema in de energiesector, en in 2013 maken bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden in het Energieakkoord afspraken over de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening (SER, 2013). In 2019 volgt het Klimaatakkoord (2019), waarin opnieuw breed gedragen afspraken worden gemaakt voor het verduurzamen van de energievoorziening en het tegengaan van klimaatverandering. In dit akkoord wordt onder andere vastgelegd dat verder beleid voor het realiseren van duurzame energieopwekking vooral gemaakt en uitgevoerd zal worden op regionaal niveau, via de Regionale Energie Strategie (RES).

Deze vormen van samenwerking tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke actoren in het energiedomein zijn onderdeel van een bredere bestuurlijke trend naar besturen in collaborative governancenetwerken (Pierre & Peters, 2020; Voets et al., 2021). Collaborative governance is een bestuursvorm waarin de overheid, private actoren en maatschappelijke actoren gezamenlijk betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van beleid (Voets et al, 2021, 1). In deze netwerksamenwerkingen is meer ruimte voor het gebruik van kennis 'uit het veld', kan maatschappelijke weerstand worden verkleind en kan beleid effectiever worden uitgevoerd, is de gedachte (Pierre & Peters, 2020).

Bij collaborative governance horen nieuwe ideeën over de verdeling van verantwoordelijkheden in bestuur. Decentrale actoren, zoals bedrijven, burgers en decentrale overheden, krijgen een rol in beleid en dus ook verantwoordelijkheden in het aanpakken van beleidsproblemen. Door verschillende auteurs zijn modellen ontwikkeld om de samenwerking in collaborative governance te beschrijven en begrijpen (o.a. Ansell & Gash, 2007; Emerson & Nabatchi, 2015). Daarin worden factoren meegenomen zoals de geschiedenis van samenwerking in het beleidsdomein en het belang dat actoren hebben bij samenwerking. Met dit onderzoek lever ik een bijdrage aan bestaande modellen, door te onderzoeken hoe we de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance kunnen begrijpen vanuit een andere factor: de ideeën die de Rijksoverheid heeft over de capaciteit en de bereidheid van de betrokken actoren om verantwoordelijkheid te dragen in het collaborative governancenetwerk. De casus waarmee ik dit onderzoek is de governance

van duurzame energieopwekking in Nederland. Het beleidsdomein klimaat en energie geldt als een typische casus van collaborative governance, omdat er sprake is van een samenwerking tussen een diverse publieke en private actoren om een complex vraagstuk gezamenlijk aan te pakken (Voets, 2021, 12). Het domein leent zich dus goed voor een onderzoek de manier waarop ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance kan duiden.

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

Met dit onderzoek wordt getracht inzicht te verkrijgen in de ideeën van Rijksoverheid over de mate waarin en manier waarop verschillende actoren in collaborative governance verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen, en de manier waarop kennis over deze ideeën kan bijdragen aan een beter begrip van de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance. De casus waarmee dit onderzocht wordt is de Nederlandse collaborative governance van de opwekking van duurzame energie. De hoofdvraag van het onderzoek is:

*Hoe kunnen we de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking begrijpen vanuit ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteiten en bereidheid van decentrale actoren om verantwoordelijkheid te dragen?*

Ik werk toe naar beantwoording van deze hoofdvraag, aan de hand van drie empirische deelvragen:

1. *Welke verantwoordelijkheden hebben verschillende decentrale actoren voor het opwekken van duurzame energie?*
2. *Welke bevrijdende en beheersende beleidsinstrumenten kiest de Rijksoverheid om de verantwoordelijkheden van decentrale actoren te sturen?*
3. *Welke ideeën heeft de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van decentrale actoren om verantwoordelijkheid te dragen voor het opwekken van duurzame energie?*

De eerste twee deelvragen bieden gezamenlijk inzicht in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de opwekking van duurzame energie. De verantwoordelijkheidsverdeling wordt in dit onderzoek niet alleen gezien als een feitelijke verdeling van taken en bevoegdheden, maar ook als een verdeling van vrijheden of lusten aan de ene kant, en plichten of lasten aan de andere kant, die tot stand komt door bevrijdende en beheersende sturing van de Rijksoverheid (Ossewaarde, 2006). Met beantwoording van de eerste deelvraag wordt inzicht verkregen in de taken en bevoegdheden die decentrale actoren in het collaborative governancenetwerk krijgen toebedeeld. Daarbij zijn niet alleen de formele bevoegdheden relevant, maar ook onderlinge afspraken over het oppakken van taken en de verwachtingen die actoren hebben van elkaars gedrag. Beantwoording van de tweede deelvraag laat zien of de Rijksoverheid verschillende actoren stuurt op een manier die hen vrijheid, autonomie en *empowerment* geeft en hen dus de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid laat ervaren, of op een manier die de nadruk legt op plichten, controle en machtsrelaties en hen daarmee de beheersende werking van verantwoordelijkheid laat ervaren. Met de derde deelvraag wordt vervolgens onderzocht in welke mate en op welke manier de verschillende actoren volgens het Rijk



verantwoordelijkheden kunnen en willen dragen in de collaborative governance van duurzame energieopwekking. Om tot slot de hoofdvraag te beantwoorden, wordt de relatie onderzocht tussen de ideeën van de Rijksoverheid over decentrale actoren en de (bevrijdende of beheersende) verantwoordelijkheden en sturing van decentrale actoren.

### 1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek levert in een aantal opzichten een relevante bijdrage aan wetenschappelijke kennis. De belangrijkste bijdrage van dit onderzoek zit in een verkenning van de rol die ideeën van een centrale overheid over decentrale actoren kunnen spelen in de totstandkoming van de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance. Deze kennis vormt een aanvulling op bestaande theorie over samenwerking in collaborative governance, waarbinnen tot nu toe weinig aandacht is voor de verdeling van verantwoordelijkheden, en voor de rol die centrale overheden daar mogelijk in spelen (Voets et al., 2021). Ik kijk daarmee voorbij het ideaalbeeld van ‘gezamenlijke’ of ‘gelijkwaardige’ verantwoordelijkheden in collaborative governance, en ga op zoek naar een beter begrip van verschillende verantwoordelijkheden in de samenwerking (ibid., 9).

Ten tweede draagt dit onderzoek bij aan een beter begrip van de hiërarchische relaties die binnen collaborative governance kunnen voorkomen tussen een centrale overheid en andere, decentrale, actoren. Naar het bestaan en de gevolgen van zulke hiërarchische structuren en de mogelijke inzet van macht in netwerken is weinig onderzoek gedaan (ibid., 12). In dit onderzoek verken ik de rol van hiërarchie in collaborative governance door de macht van een centrale overheid om via het inzetten van beleidsinstrumenten of sturing de verantwoordelijkheidsverdeling vorm te geven, en daarmee verantwoordelijkheid een bevrijdende of beheersende betekenis te geven. Met deze poging tot een rijker begrip van het veelzijdige concept ‘verantwoordelijkheid’ borduur ik voort op het werk van Ossewaarde (2006), door verantwoordelijkheid niet alleen als taak of bevoegdheid te definiëren, maar ook als potentieel bevrijdend en potentieel beheersend voor actoren in bestuur.

Tot slot draagt dit onderzoek bij aan bredere kennis over verantwoordelijkheid in verschillende beleidsdomeinen van het Nederlandse openbaar bestuur. De sociaal-maatschappelijke kanten van het energiebeleid zijn al in eerdere onderzoeken belicht (Brenninkmeijer, 2021; Hajer, 2011; SCP, 2021, WRR, 2018), maar onderzoek naar verantwoordelijkheden vond tot op heden niet zo zeer plaats in het energiedomein, maar vooral op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, immigratie en sociaal beleid (SCP, 2012; Ossewaarde, 2006; Bannink & Ossewaarde, 2012; WRR, 2017). Uit het ‘nieuwe’ beleidsterrein duurzame energie, kunnen nieuwe inzichten naar voren komen over de verantwoordelijkheidsverdeling in het Nederlandse openbaar bestuur.

### 1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek is om verschillende redenen maatschappelijk relevant. In de eerste plaats omdat de manier waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties door de overheid worden gezien van invloed is op hun politieke houdingen en gedragingen. De blik en het beleid van de overheid kunnen democratisch burgerschap, vertrouwen in de politiek en *empowerment* van actoren teweegbrengen, maar kunnen ook leiden tot politieke desinteresse of politiek wantrouwen (Schneider

& Ingram, 1993). Wanneer het Rijk actoren straffend benadert, en instrumenten inzet die hen belast, kan dat leiden tot teleurstelling of een verlies aan vertrouwen in de overheid. Wanneer actoren daarentegen op een positieve en effectieve manier worden uitgenodigd om mee te praten, denken en doen, leidt dat tot betrokkenheid en vertrouwen in bestuur (Brenninkmeijer, 2021, 35). Dit onderzoek biedt inzicht in de ideeën die het Rijk heeft over actoren in duurzame energieopwekking, en kan daarmee duiding geven aan praktijkvoorbeelden in de energietransitie waarin actoren *empowerment* of juist *deceptie* ervaren.

Daarnaast is dit onderzoek maatschappelijk relevant omdat het aansluit bij vragen over de rechtvaardigheid en legitimiteit van bestuur. De ideeën die de Rijksoverheid heeft over actoren, komen tot uiting in de verhalen die ze vertelt om de inzet van beleidsinstrumenten te legitimeren. Zo zouden actoren die iets bijdragen aan de maatschappij (of aan de energietransitie) beloningen verdienen, en actoren die maar niet willen meewerken juist straf (Schneider & Ingram, 1993). Het is belangrijk kritisch te blijven op de ideeën over actoren die aan beleid ten grondslag liggen. Inconsistenties of onwaarheden daarin doen af aan de legitimiteit en aan de ervaren rechtvaardigheid van bestuur. Ook een te groot verschil in ideeën van de overheid en andere actoren in de samenleving, kan leiden tot een gevoel van onrechtvaardigheid. Onder Nederlandse burgers leeft bijvoorbeeld het idee dat bedrijven geen eerlijke bijdrage leveren aan de energietransitie, en zwaardere lasten zouden moeten dragen (De Kluizenaar & Flore, 2021, 77). Het is goed mogelijk dat bij de Rijksoverheid andere ideeën leven over de capaciteit en bereidheid van bedrijven om een bijdrage te leveren aan de energietransitie. Het is belangrijk ideeën van de Rijksoverheid in beeld te krijgen, om erachter te komen waar deze leiden tot een mogelijke afbreuk aan de legitimiteit en rechtvaardigheid van bestuur.

Tot slot is dit onderzoek praktisch relevant als onderdeel van een onderzoeksproject van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De dataverzameling van deze scriptie dient niet alleen ter beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek, maar ook als onderdeel van de dataverzameling voor het onderzoek 'Verschuivende Verantwoordelijkheden'. In dit onderzoeksproject worden de visies van de Rijksoverheid, het gemeentebestuur en burgers op de verdeling van verantwoordelijkheden voor de opwekking van duurzame energie onderzocht. De beleidsanalyse van deze scriptie zal dan ook gebruikt worden om burger- en overheidsvisies naast elkaar te leggen. Zo kan breder in kaart worden gebracht hoe burger en overheid aankijken tegen de verantwoordelijkheidsverdeling in het besturen van duurzame energieopwekking.

## 1.5 LEESWIJZER

In deze scriptie wordt stapsgewijs de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. Op deze inleiding (hoofdstuk 1), waarin de hoofdvraag is gepresenteerd, volgt een theoretisch kader (hoofdstuk 2) waarin de belangrijkste concepten uit de hoofdvraag worden geoperationaliseerd. Eerst worden de concepten 'collaborative governance' en 'verantwoordelijkheidsverdeling' behandeld. Vervolgens ga ik in op twee elementen van de verantwoordelijkheidsverdeling: 'verantwoordelijkheid' en 'sturing door de Rijksoverheid'. Vervolgens worden reeds bestaande inzichten over de verantwoordelijkheidsverdeling in de energietransitie gepresenteerd. Daarna wordt het ander belangrijke begrip uit de hoofdvraag behandeld: 'ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en

bereidheid van decentrale actoren', en wordt ook hier ingegaan op bestaande kennis over dit concept in de collaborative governance van duurzame energieopwekking.

Hoofdstuk 3 (Methoden en technieken) gaat in op de onderzoeksopzet, de dataverzameling en de data-analyse. Ik licht daarnaast toe hoe de twee methoden van dit onderzoek – beleidsanalyse en interviews – zijn gebruikt om tot betrouwbare en valide onderzoeksresultaten te komen. Ook wordt in dit hoofdstuk de casusselectie toegelicht, en de benodigde informatie over de casus gegeven.

In hoofdstuk 4 (Resultaten) worden de resultaten van de data-analyse uiteengezet. Aan de hand van stapsgewijze beantwoording van de drie deelvragen kom ik tot een eerste, uitgebreide beantwoording van de hoofdvraag. Ik behandel iedere deelvraag voor de vier actoren die ik in het theoretisch kader en het hoofdstuk methoden en technieken als meest relevant heb aangemerkt: bedrijven, energievoerders, burgers en decentrale overheden. Voor elk van deze actoren zet ik uiteen welke verantwoordelijkheden of rollen voor hen uit de data naar boven komen, welke vormen van bevrijdende en beheersende sturing het Rijk hen geeft en welke ideeën de Rijksoverheid heeft over hun capaciteit en bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen. Deze resultaten komen bij elkaar aan het einde van het hoofdstuk, waar ik voor elk van de vier actoren een antwoord formuleer op de hoofdvraag.

Na een uitgebreide beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag in het hoofdstuk 4, volgt in hoofdstuk 5 (Conclusie en discussie) een beknopte beantwoording van deze vragen. Ik integreer de bevindingen tot bondige conclusies die we naar aanleiding van dit onderzoek kunnen trekken over de bruikbaarheid van kennis over de ideeën van een centrale overheid over de capaciteit en bereidheid van decentrale actoren voor het begrijpen van verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance. Ik reflecteer op de resultaten van mijn onderzoek door te refereren aan de in de inleiding benoemde wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. Op basis van de tekortkomingen van mijn onderzoek formuleer ik suggesties voor vervolgonderzoek.

## 2 THEORETISCH KADER

---

In dit hoofdstuk wordt de theoretische basis gelegd voor de uitvoering van dit onderzoek. Aan de hand van bestaande theorie en beschikbare kennis over de concepten die in dit onderzoek centraal staan, wordt een theoretisch kader ontwikkeld waarmee de deelvragen en hoofdvraag kunnen worden beantwoord. De twee belangrijkste concepten uit de hoofdvraag staan daarbij centraal: ‘verantwoordelijkheidsverdeling’ en ‘ideeën over de capaciteiten en bereidheid van actoren’. Ik begin met verkenning van het concept verantwoordelijkheidsverdeling vanuit literatuur over collaborative governance. Vervolgens bespreek ik twee elementen van verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance: ‘verantwoordelijkheid’ en ‘sturing door de Rijksoverheid’. Ik bespreek hoe we deze concepten kunnen herkennen en onderzoeken, en wat al uit eerder onderzoek bekend is over verantwoordelijkheid en sturing van de Rijksoverheid in de opwekking van duurzame energie. Daarna zet ik ook voor het concept ‘ideeën over de capaciteiten en bereidheid van actoren’ uiteen hoe we het dit concept kunnen herkennen en onderzoeken, en wat we er al over weten met betrekking in het beleidsdomein van duurzame energieopwekking.

### 2.1 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

#### 2.1.1 Verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance

In dit onderzoek wordt de verantwoordelijkheidsverdeling onderzocht op het terrein van duurzame energieopwekking, een grote en ingewikkelde maatschappelijke uitdaging. Zulke maatschappelijke uitdagingen worden ook wel ‘wicked problems’ genoemd, complexe problemen waarbij grote onduidelijkheid bestaat over het probleem en de mogelijke oplossingen, en waar veel verschillende belangen en instituties mee gemoeid zijn (Head & Alford, 2015, 716). Deze steeds complexere beleidsproblemen, waarvan klimaatverandering een vaak aangedragen voorbeeld is, kunnen niet worden opgelost door de overheid alleen, maar vragen om de betrokkenheid van private organisaties en het maatschappelijk middenveld (Voets et al., 2021). Steeds vaker worden wicked problems aangepakt in netwerken waarin de overheid en maatschappelijke actoren samenwerken om beleidsproblemen op te lossen. Zulke vormen van bestuur worden ook wel ‘network governance’ of ‘collaborative governance’ genoemd. Collaborative governance is een bestuursvorm waarbij het maken en uitvoeren van beleid niet wordt overgelaten aan ofwel de overheid, ofwel de markt, maar waarbij verschillende overheidslagen, private actoren en maatschappelijke actoren gezamenlijk betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van beleid om publieke waarde te creëren die in simpelere vormen van bestuur niet gecreëerd zou kunnen worden (Voets et al, 2021, 1).

Hoewel network governance en collaborative governance op elkaar lijken, valt in een aantal opzichten onderscheid te maken tussen de twee concepten. In de eerste plaats is de samenwerking bij collaborative governance meer geformaliseerd dan bij network governance. Waar bij network governance sprake kan zijn van informeel overleg of onderhandelingen, is er bij collaborative governance een expliciete, formele strategie waarbij de betrokkenen deelnemen aan het beleids- en

besluitvormingsproces (Ansell & Gash, 2007, 547-548). Daarnaast verschilt de rol van burgers bij network governance en collaborative governance. Waar bij network governance de nadruk ligt op de 'driehoek' van overheid, markt en maatschappelijke organisaties, is het voor collaborative governance kenmerkend dat ook burgers en burgerorganisaties zoals activisten of lokale bewoners, een plaats krijgen in het maken en uitvoeren van beleid (Bevir, 2009, 47). Collaborative onderscheidt zich ook van een ander concept dat er veel op lijkt, namelijk publiek-private samenwerking. Dat onderscheid zit vooral in het doel van de samenwerking. Bij publiek-private samenwerking is dat coördinatie tussen de overheid en maatschappelijke actoren van meer praktische aard, terwijl het bij collaborative governance gaat om het nemen van gezamenlijke besluiten in een formele samenwerkingsstructuur (Ansell & Gash, 2007, 548).

Collaborative governance kenmerkt zich dus door een verregaande en geformaliseerde samenwerking tussen vele mogelijke actoren. Omdat er deliberatie plaatsvindt, waarna beslissingen gezamenlijk worden gemaakt en actie gezamenlijk wordt ondernomen, is er in deze samenwerking een gedeeld eigenaarschap van het proces en daarmee een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid (Ansell & Gash, 2015; Emerson & Nabatchi, 2015). De term verantwoordelijkheidsverdeling, die in dit onderzoek centraal staat, lijkt haaks te staan op de conceptie van verantwoordelijkheid die geldt in het ideaalbeeld collaborative governance. Verantwoordelijkheid wordt in collaborative governance niet verdeeld, maar gedeeld. Dit idee van een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid is een onderdeel van collaborative governance dat op kritiek kan rekenen. Een zwakte van modellen van collaborative governance is dat ze neigen naar een ideaalbeeld van samenwerking en verantwoordelijkheid, en geen rekening houden met de reële kans op chaos en machtsverhoudingen in de samenwerking die een gelijkwaardig verdeelde verantwoordelijkheid in de praktijk onmogelijk maken (Voets et al., 2021, 9).

Collaborative governance modellen hebben moeite met het definiëren van verantwoordelijkheid voorbij het abstract ideaalbeeld van 'samen, gelijkwaardig en gedeeld'. Met dit onderzoek reageer ik op deze kritiek door binnen een casus van collaborative governance toch op zoek te gaan naar een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken actoren. Om de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance te kunnen aanwijzen en duiden, is kennis nodig over het concept 'verantwoordelijkheid'. Een helder begrip van haar verschijningsvormen en haar kenmerken, helpt ons mogelijke verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance te herkennen, beschrijven en begrijpen.

### 2.1.2 Verschuiving van verantwoordelijkheid

Om de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance te begrijpen, kunnen we deze afzetten tegen de traditionele verantwoordelijkheidsverdeling in openbaar bestuur. In de traditionele vorm van bestuur heeft de centrale overheid de volledige autoriteit. Wanneer decentrale actoren taken en bevoegdheden krijgen die traditioneel bij de centrale overheid lagen, vindt er een verschuiving van verantwoordelijkheid plaats (Bannink & Ossewaarde, 2012, 5). Deze decentrale actoren kunnen decentrale overheden zijn, maar ook marktpartijen, maatschappelijke organisaties of burgers. Bannink en Ossewaarde (2012) onderscheiden twee soorten taken en bevoegdheden die van de centrale overheid naar decentrale actoren kunnen verschuiven: de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van beleid, en de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van beleid.

Wanneer alleen de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van beleid wordt verschoven, krijgen decentrale actoren de taak om beleid te maken, en wordt hen gevraagd vervolgens ook de rol te nemen die ze voor zichzelf hebben geformuleerd in het beleid (Bannink & Ossewaarde, 2012, 5). Deze vorm van verantwoordelijkheidsverschuiving zien we het laatste decennium terug in de trend naar 'besturen met akkoorden' (ROB, 2020). Beleidsinhoud wordt steeds vaker gemaakt in een samenwerking tussen de centrale overheid, decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke actoren. Ook het Energieakkoord (2013) en het Klimaatakkoord (2019) zijn daar voorbeelden van. De Rijksoverheid kiest er met zulke akkoorden voor om de ontwikkeling van beleid, onder andere op het domein van duurzame energieopwekking, een gedeelde verantwoordelijkheid te maken. De partijen worden vervolgens ook verantwoordelijk voor hun deel van de uitvoering van zo'n akkoord.

Bij de tweede verschuiving van verantwoordelijkheid staat de uitvoering van beleid centraal. Hier krijgen decentrale actoren de taak om centraal ontwikkeld beleid uit te voeren. Daarmee komen de risico's van het beleid ook bij de decentrale actoren te liggen. Zij worden verantwoordelijk voor het verzamelen en inzetten van de benodigde financiële middelen en dragen daarmee financieel risico (Bannink & Ossewaarde, 2012, 8). In deze verantwoordelijkheidsverschuiving neemt marktwerking een belangrijke plaats in. De centrale actor bepaalt de doelen van beleid en stelt de kaders waarin die doelen moeten worden behaald, door de markt te reguleren. Binnen die markt moeten decentrale actoren hun middelen slim zien in te zetten om de beleidsdoelstellingen te halen. Deze vorm van verantwoordelijkheidsverschuiving zien we in het vanaf de jaren 1980 op meerdere beleidsterreinen terug, wanneer veel sectoren worden geliberaliseerd (Torfing & Triantafillou, 2013, 12). Diensten die traditioneel door de overheid werden geleverd, waaronder ook de energievoorziening, worden steeds vaker geleverd door decentrale actoren die opereren in een door de centrale overheid gereguleerde markt (CBS, 2015).

Bij een verschuiving van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar decentrale actoren, kan het ook zijn dat zowel de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van beleid als de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van beleid in één keer bij decentrale actoren worden neergelegd (Bannink & Ossewaarde, 2012, 7). In dat geval wordt volgens het principe van subsidiariteit alle autoriteit, en dus alle verantwoordelijkheid, neergelegd bij decentrale actoren. Decentrale actoren krijgen de vrijheid om beleid te maken en uit te voeren zoals zij passend achten bij de (lokale) context waarin ze opereren. Een verschuiving van zowel beleidsontwikkeling als -uitvoering naar decentrale overheden is meer dan een optelsom van de eerste twee vormen van verschuivingen. Verantwoordelijkheid krijgt hier een aanvullende betekenis: decentrale actoren krijgen niet alleen een praktische taak, maar ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid om weloverwogen en plichtsgetrouw te handelen (ibid.). Een voorbeeld van zo'n volledige verschuiving van verantwoordelijkheden zien we in het energiedomein pas zeer recent, naar aanleiding van gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord (2019). Daarin is afgesproken dat het energiebeleid zal worden vormgegeven en uitgevoerd door de regio's via de Regionale Energiestrategie (RES), waarin gemeenten, provincies, waterschappen, projectontwikkelaars, netbeheerders en de lokale omgeving met elkaar samenwerken (ROB, 2021, 14).

De theorie over verantwoordelijkheidsverschuivingen van Bannink en Ossewaarde (2012) is behulpzaam voor het onderzoeken van verantwoordelijkheidsverdelingen, omdat het laat zien dat decentrale actoren verantwoordelijkheden of rollen kunnen hebben in het ontwikkelen van beleid, het uitvoeren van beleid, of allebei. Volgens de definitie van Ansell en Gash (2015, 544-545) kunnen alle drie deze verantwoordelijkheidsverdelingen passen bij collaborative governance, omdat het bij

collaborative governance kan gaan om het ontwerpen of implementeren van publiek beleid, of het managen van publieke programma's of middelen.

### 2.1.3 Sturing door de centrale overheid in collaborative governance

Decentrale actoren krijgen bij collaborative governance verantwoordelijkheden om beleid te ontwikkelen, uit te voeren, of allebei. Meer verantwoordelijkheid voor decentrale actoren betekent niet automatisch een *kleinere* rol van de centrale overheid, maar wel een *andere* rol voor de centrale overheid. De centrale overheid blijft een bijzondere rol vervullen in collaborative governance, omdat zij uiteindelijk door de burger verantwoordelijk wordt gehouden voor de aanpak van maatschappelijke problemen (Pierre & Peters, 2020, 90). De rol van de centrale overheid kunnen we zien als het inzetten van beleidsinstrumenten, of het geven van sturing om het besturen in collaborative governance te beïnvloeden (het 'besturen van besturen'). De centrale overheid neemt daarmee een rol in als *metagovernor* van collaborative governance netwerken (Pierre & Peters, 2020).

In collaborative governance theorie wordt erkend dat er een hiërarchie tussen een centrale overheid en andere actoren in het netwerk kan bestaan, en er wordt vermoed dat zulke meer traditionele relaties zelfs veelvoorkomend zijn in collaborative governance (Voets et al., 2021, 12-13). Voets et al. (ibid.) stellen dat er verder onderzoek nodig is naar hiërarchische structuren binnen collaborative governance, en sturing door centrale overheden via bijvoorbeeld wet- en regelgeving en economische prikkels. Dit onderzoek sluit aan op deze suggestie van Voets et al. (ibid.), door bij het onderzoeken van de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance niet alleen de verantwoordelijkheden van decentrale actoren mee te nemen, maar ook een beschrijving te geven van sturing door de Rijksoverheid, en de daaruit voortkomende relatie tussen het Rijk en decentrale actoren in collaborative governance. De mogelijke rollen van, of sturing door, het Rijk worden gedefinieerd aan de hand van onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB).

De ROB introduceert onder de noemer 'overheidsparticipatie' verschillende rollen die de overheid kan innemen wanneer governance plaatsvindt in samenwerking met actoren in de samenleving. Het ROB definieert de overheid als "gemeenten, provincies, het rijk, waterschappen en aan deze overheidslagen gelieerde organisaties" (ROB, 2012, 16). Niet alleen de centrale overheid, maar ook decentrale overheden of overheidsorganisaties kunnen de door het ROB gedefinieerde overheidsrollen innemen. In dit onderzoek worden de overheidsrollen van het ROB echter beperkter toegepast, namelijk alleen als mogelijke rollen voor de centrale overheid. Ik kies daarmee voor hetzelfde uitgangspunt als Bannink en Ossewaarde (2012, 2); verantwoordelijkheidsverdelingen waarbij burgers, marktpartijen, maatschappelijke organisaties of decentrale overheden betrokken zijn (vormen van collaborative governance) zet ik af tegen de situatie van soevereiniteit van de centrale overheid. In de praktijk vindt er lang niet in alle gevallen van collaborative governance een pure overdracht van macht plaats van de centrale overheid naar andere actoren; beleid kent een geschiedenis van verantwoordelijkheidsverdelingen waarin de soevereiniteit van de centrale overheid vaak al lang niet meer volledig is. Maar voor het onderzoeken van verantwoordelijkheidsverdelingen, is het behulpzaam om de complexe verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance af te zetten tegen een 'basismodel' van soevereiniteit van de centrale overheid.

Volgens de ROB (2012, 67-68) kan de centrale overheid bij vormen van bestuur met decentrale actoren kiezen voor de rollen: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren of reguleren. Bij loslaten ligt de verantwoordelijkheid helemaal bij andere actoren; de centrale overheid bemoeit zich niet met een

taak. Bij faciliteren stelt zich tegenover decentrale actoren dienstverlenend op. Stimuleren betekent dat de centrale overheid andere actoren via economische prikkels in beweging probeert te krijgen om een bepaald beleid tot stand te laten komen. Regisseren verplaatst een taak nog verder richting de overheid; andere actoren hebben nog wel een rol, maar de overheid houdt zelf de leiding. Reguleren door middel van wet- en regelgeving geeft de overheid de zwaarste rol, waarbij ze ook toezicht houdt, handhaaft en sanctioneert (ROB, 2012).

Deze verschillende vormen van sturing door de centrale overheid, hebben impact op de verantwoordelijkheidsverdeling in het collaborative governancenetwerk. Ossewaarde (2006, 14-15) stelt dat de sturing die de centrale overheid kiest in een situatie waarin decentrale actoren verantwoordelijkheid hebben, kan bijdragen aan de 'bevrijding' of 'beheersing' van die decentrale actoren. De auteur veronderstelt dat verantwoordelijkheid elementen van vrijheid, autonomie en zelfontwikkeling bevat, maar ook verwachtingen, plichten en lasten met zich meebrengt. Verantwoordelijkheid kan een lust zijn, maar ook een last. Wanneer de beleidsinstrumenten die de centrale overheid inzet om de verantwoordelijkheid van decentrale actoren te sturen bijdraagt aan de vrijheid, autonomie en zelfontwikkeling van decentrale actoren, zet het Rijk haar instrumentarium 'bevrijdend' in. Wanneer de inzet van beleidsinstrumenten er echter toe leidt dat de verantwoordelijkheid door decentrale actoren wordt ervaren als last of verplichting, zet het Rijk haar instrumentarium dus 'beheersend' in.

Voor iedere rol van de ROB geldt dat deze zowel bevrijdend als beheersend kan worden ingezet (tabel 1). De eerste rol, loslaten, wordt gemakkelijk in verband gebracht met vrijheid. Hoe meer de centrale overheid loslaat, hoe vrijer decentrale actoren, is dan de gedachte (Ossewaarde, 2006, 34). Hoewel sturing als 'loslaten' inderdaad bevrijdend kan werken, kan deze vorm van sturing onder omstandigheden ook een beheersende werking hebben. Wanneer de verantwoordelijkheid van decentrale actoren groot is, en de centrale overheid zich afzijdig houdt, kan verantwoordelijkheid door de decentrale actoren als een last of plicht worden ervaren. Het gebrek aan sturing of ondersteuning van de centrale overheid, maakt dan dat decentrale actoren met hun verantwoordelijkheid niet worden bevrijd, maar juist beheerst.

Wanneer de centrale overheid kiest voor faciliteren, biedt zij ondersteuning aan andere actoren, bijvoorbeeld door middel van informatievoorziening. Zulke ondersteuning kan een vorm zijn van 'empowerment', waarbij decentrale actoren worden geholpen zich zo te ontwikkelen dat zij hun verantwoordelijkheden kunnen dragen en daar ook de lusten van te ondervinden (Ossewaarde, 2006, 60). Maar faciliteren door de centrale overheid kan ook een beheersende werking hebben, wanneer het dit niet leidt tot competentie-ontwikkeling, maar in plaats daarvan door (sociale) controle en een afhankelijkheidsrelatie creëert (ibid., 58).

Ook sturing door middel van stimuleren kent een bevrijdende en beheersende potentie. Ik kies ervoor om deze centrale overheidsrol iets anders te definiëren dan de ROB. De sturing die de centrale overheid kan toepassen noem ik 'sturen door middel van economische prikkels'. De bevrijdende potentie van sturen door economische prikkels, noem ik 'stimuleren', en de beheersende potentie noem ik 'ontmoedigen'. Wanneer de centrale overheid stimuleert, door middel van positieve economische prikkels (bijvoorbeeld subsidies), werkt deze sturing bevrijdend. Decentrale actoren worden in staat gesteld om verantwoordelijkheden te dragen. De sturing werkt beheersend wanneer decentrale actoren zich door negatieve economische prikkels (bijvoorbeeld belastingen) praktisch gedwongen voelen om verantwoordelijkheid te dragen.

Of een regierol van de centrale overheid bevrijdend of beheersend werkt, is er net als bij een faciliterende rol van afhankelijk of deze bijdraagt aan empowerment, of aan controle. Een regierol kan



inhouden dat de centrale overheid de leiding neemt in samenwerking. Wanneer zulke leiding gewenst is, en decentrale actoren beter in staat stelt hun verantwoordelijkheid te dragen, werkt regie bevrijdend. Wanneer de regierol echter zorgt voor verplichtingen en controle, werkt deze beheersend (Ossewaarde, 2006, 52).

Voor sturing door middel van reguleren geldt hetzelfde als voor stimuleren. Ik definieer deze rol breder, namelijk als 'sturen door middel van normen'. De bevrijdende potentie van sturen door middel van normen noem ik 'dereguleren', en de beheersende potentie van sturen door middel van normen noem ik 'reguleren'. Wanneer de centrale overheid reguleert en toezicht houdt, vindt er controle of beheersing van decentrale actoren plaats (Ossewaarde, 2006, 55). De verantwoordelijkheid die ze dragen gaat dan gepaard met verplichten. Wanneer de centrale overheid dereguleert, gaat de verantwoordelijkheid van decentrale actoren juist gepaard met een steeds grotere vrijheid.

Al met al kunnen we de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance zien als een samenspel tussen verantwoordelijkheden of rollen van decentrale actoren en de sturing van de centrale overheid die deze verantwoordelijkheden vormgeeft. De verschillende beleidsinstrumenten die de centrale overheid kan inzetten, geven betekenis aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren. Ze maken dat verantwoordelijkheid decentrale actoren bevrijdt (*empowered*, iets oplevert, in staat stelt zich te ontwikkelen), of beheerst (condoleert, belast, iets afneemt). Om de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance, in dit onderzoek specifiek in het governancevraagstuk 'duurzame energieopwekking', te herkennen en beschrijven, dienen de volgende begrippen als belangrijkste indicatoren: de verantwoordelijkheden die decentrale actoren krijgen in de ontwikkeling van beleid, uitvoering van beleid, of beiden; en de bevrijdende en beheersende beleidsinstrumenten die de centrale overheid inzet om de verantwoordelijkheden van decentrale actoren te sturen (loslaten, faciliteren, sturen met prikkels, regisseren, sturen met normen). Samen kunnen deze indicatoren een rijke beschrijving geven van de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance.

<b>Beleidsinstrument</b>	<b>Bevrijdend</b>	<b>Beheersend</b>
Loslaten	Bevrijden, ruimte geven	Belasten, opzadelen
Faciliteren	Ondersteunen, ontzorgen	Controleren, bemoeien
Sturen met prikkels	Stimuleren, in staat stellen	Ontmoedigen, drang
Regisseren	Helpen, ontlasten	Opleggen, ruimte ontnemen
Sturen met normen	Dereguleren, juridische ruimte geven	Reguleren, dwang

*Tabel 1 Bevrijdende en beheersende sturing door de Rijksoverheid*

#### 2.1.4 Verantwoordelijkheidsverdeling in duurzame energieopwekking

De drie verantwoordelijkheidsverschuivingen zoals gedefinieerd door Bannink en Ossewaarde (2012) kenmerken ook de huidige verantwoordelijkheidsverdeling voor het opwekken van duurzame energie. In de eerste plaats wordt al in de jaren '80 de energievoorziening in Nederland geliberaliseerd,

waardoor de productie van energie een taak wordt van de markt (Elzenga en Schwencke, 2015, 18). Nu een transitie moet plaatsvinden van fossiele naar duurzame energie, moeten marktpartijen dus energie gaan opwekken uit duurzame bronnen. De uitvoering van het beleid voor duurzame energieopwekking is daarmee geen taak meer van de staat, maar van decentrale actoren.

Ten tweede blijkt uit de totstandkoming van Energieakkoord (2013) en het Klimaatakkoord (2019) dat maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid. Bij het Energieakkoord houdt de Rijksoverheid zich afzijdig en bij het Klimaatakkoord pakt zij meer de regierol (ROB, 2020, 45-46). Die regierol hield in dat de Rijksoverheid een centrale doelstelling formuleerde (49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 ten opzichte van 1990), en eisen stelde aan de deelnemers van de ontwikkeling van het akkoord. Deze moesten zich op voorhand aan deze doelstelling committeren. Daarnaast moesten deelnemende partijen nodig zijn voor de uitvoering van het energiebeleid en een belang of achterban vertegenwoordigen (ibid., 47-48).

Ten derde krijgen naar aanleiding van het Klimaatakkoord (2019) decentrale overheden de Regionale Energie Strategie regio's (RES-regio's), waarin decentrale overheden samenwerken met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers, een verantwoordelijkheid voor het lokaal vormgeven en uitvoeren van beleid (ROB, 2021, 14). Financiering komt gedeeltelijk vanuit het Rijk, en het doel van de RES is centraal vastgesteld: de regio's moeten gezamenlijk zorgen voor 35 TWh aan duurzaam opgewekte energie (ROB, 2021, 28). Daarnaast ondersteunt het Rijk de RES-regio's via het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES)

Aan de hand van de in dit hoofdstuk benoemde indicatoren, zal ik onderzoeken hoe de verantwoordelijkheidsverdeling voor de opwek van duurzame energie er op dit moment uitziet. Ik vul de beschikbare kennis aan door een onderscheid te maken tussen verschillende decentrale actoren, hun verantwoordelijkheden, sturingsinstrumenten van het Rijk en de bevrijdende en beheersende effecten van verantwoordelijkheid.

## 2.2 IDEEËN VAN DE RIJKSOVERHEID OVER DE CAPACITEITEN EN BEREIDHEID VAN ACTOREN

### 2.2.1 Beleid als ideeënstrijd

In het eerste deel van dit hoofdstuk is besproken hoe verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance eruit kunnen zien, en welke indicatoren we kunnen gebruiken voor het onderzoeken van die verantwoordelijkheidsverdeling. Het is in dit onderzoek belangrijk om de verantwoordelijkheidsverdeling in duurzame energieopwekking te kunnen beschrijven, om de verantwoordelijkheidsverdeling die we waarnemen vervolgens te kunnen duiden vanuit ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteiten en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen in een collaborative governancenetwerk. De ideeën die een centrale overheid kan hebben over de capaciteiten en bereidheid van actoren staan in dit tweede deel van het hoofdstuk centraal.

Welke actoren in welke mate deelnemen aan een collaborative governancenetwerk, hangt volgens Ansell en Gash (2007, 551-552) af van drie factoren: de geschiedenis van samenwerking tussen actoren in het betreffende beleidsdomein, de macht, middelen en kennis van verschillende actoren, en de belangen die actoren hebben bij netwerksamenwerking. Dit model van Ansell en Gash houdt echter geen rekening met het bestaan van hiërarchische relaties die in de praktijk vaak tussen actoren bestaan, en de mogelijkheid dat er regels of prikkels worden ingezet om actoren meer of minder in

het netwerk te betrekken (Voets, 2021, 12). Zoals we hebben gezien, kan met name de centrale overheid als metagovernor een bijzondere plaats innemen in collaborative governance, en sturing inzetten om de mate van verantwoordelijkheid die actoren krijgen te beïnvloeden.

Ossewaarde (2006) merkt op dat aan verantwoordelijkheidsverschuivingen en sturing door de overheid ideeën over actoren ten grondslag liggen. Wanneer bijvoorbeeld burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of decentrale overheden verantwoordelijk worden voor uitvoering van beleid, worden zij gezien als zelfstandige actoren, die hun eigen keuzes kunnen maken (Ossewaarde, 2006, 53). Wanneer de overheid vervolgens de markt reguleert en toezicht houdt, worden de actoren gezien als potentiële overtreders. Wanneer de overheid de verantwoordelijkheid van actoren om beleid te maken vastlegt in de wet, worden deze actoren dus impliciet als mogelijk ongehoorzame actoren gezien (ibid., 56).

Deze voorbeelden van Ossewaarde (2006) geven een aanleiding om te vermoeden dat de ideeën van de centrale overheid over verschillende actoren relevant kunnen zijn voor de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance, maar bieden geen helder kader voor verder onderzoek. Zo'n kader kunnen we wel vinden in sociaal-constructivistische theorie over de totstandkoming van beleid. Het uitgangspunt van sociaal-constructivistische theorieën over beleid is dat beleidsproblemen en -oplossingen op verschillende manieren gepercipieerd, gedefinieerd en gevormd kunnen worden (Stone, 1989, p. 282). Dat maakt dat beleid niet tot stand komt op basis van objectieve feiten en rationele keuzes, maar in plaats daarvan gestoeld is op ideeën, percepties en beelden. Ideeën zijn van invloed op de relaties tussen actoren en de verdeling van macht, en zijn bepalend voor de plaats van actoren in beleid (Stone, 2012, 36). Vanuit een sociaal-constructivistische bril wordt de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance dus gezien als gevolg van ideeën die bestaan over het beleidsprobleem, en de mogelijke rollen van verschillende actoren bij oplossen daarvan. Volgens Schneider en Ingram (1993) zijn twee dimensies van zulke ideeën over actoren van belang: ideeën over de capaciteit (*power*) van actoren en ideeën over de bereidheid (*valence*) van actoren om verantwoordelijkheid te dragen.

## 2.2.2 De beleidsconstructie van actoren: kunnen en willen

Om de ideeën van de Rijksoverheid over verschillende actoren te onderzoeken, gebruik ik de theorie van Schneider en Ingram (1993) over de 'sociale constructie van doelgroepen van beleid'. De auteurs (1993, 334) stellen dat beleidsmakers bij het maken van beleid worden gestuurd door sociale constructies – ideeën – over de capaciteiten (het 'kunnen') en de bereidheid (het 'willen') van actoren. 'Kunnen' gaat over de sociale, psychologische, fysieke en economische capaciteiten van actoren. 'Willen' gaat over de mate waarin actoren bereid zijn een bijdrage te leveren aan de maatschappij in brede zin en/of het beleidsdoel specifiek. Deze twee dimensies leiden tot vier categorieën actoren waarover de centrale overheid als beleidsmaker een normatief oordeel heeft.

Actoren die in de ogen van de centrale overheid zowel kunnen als willen bijdragen aan de maatschappij of het oplossen van beleidsproblemen, worden gezien als het meest wenselijk. Zij kunnen rekenen op beloning van de overheid, en zullen minder snel opdraaien voor de lasten van beleid (Schneider & Ingram, 1993, 337). Actoren die niet de competenties hebben, maar wel willen bijdragen, zullen sneller achterblijven met de lasten van beleid, terwijl ze de lusten mislopen. De overheid ziet immers geen potentie van deze doelgroep om bij te dragen aan de samenleving. Dat geldt in nog sterkere mate voor actoren die niet kunnen én niet willen. De overheid zal geneigd zijn

hen lasten op te leggen en lusten bij hen weg te houden. Actoren die wel de capaciteiten hebben om bij te dragen aan de samenleving, maar niet bereid zijn om dat te doen, zullen volgens Schneider en Ingram symbolische lasten en stiekeme lusten ontvangen, aangezien ze te machtig zijn om openlijk te straffen voor hun onwenselijke gedrag (ibid.).

Lusten en lasten kunnen in het kader van verantwoordelijkheidsverdeling verschillende betekenissen hebben. Op het eerste gezicht lijkt inclusie in het collaboratieve governance-netwerk een lust die de centrale overheid kan uitdelen aan vermogende en/of welwillende actoren (*a seat at the table*). Exclusie is dan een last. Vrijheid om beleid te maken en uit te voeren kan gezien worden als lust, maar als er bij decentrale actoren behoefte is aan meer hulp of sturing vanuit de centrale overheid, kan vrijheid mogelijk ook een last zijn. Positieve economische stimulansen (subsidies) zullen ervaren worden als lust, en negatieve economische stimulansen (heffingen) als last. Zo kan de relatie tussen verantwoordelijkheid in collaborative governance en ideeën over actoren op verschillende manieren worden uitgelegd. Hoe deze ideeën van de centrale overheid over de capaciteiten en bereidheid van actoren zich precies verhouden tot de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking, is onderwerp van dit onderzoek. Voor de analyse van ideeën van de Rijksoverheid over actoren staan dus twee indicatoren centraal: de capaciteit van de verschillende decentrale actoren, en hun bereidheid.

### 2.2.3 Ideeën over actoren in duurzame energieopwekking

Uit eerder onderzoek weten we het een en ander over ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen voor duurzame energieopwekking. Volgens Hajer (2011) is voor de transitie naar duurzame energie bereidheid nodig van burgers en bedrijven om op een duurzame manier te consumeren en produceren. De auteur stelt dat een grote groep burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties graag wil verduurzamen, maar dat de Rijksoverheid deze ‘energie’ in de samenleving onvoldoende ziet en benut (ibid., 9). De auteur stelt dat de Rijksoverheid een te negatief beeld heeft van de bereidheid van actoren in de samenleving om verantwoordelijkheid te dragen, en hen daarom te weinig verantwoordelijkheid geeft (ibid., 25). Daarnaast overschat de Rijksoverheid volgens de auteur haar eigen capaciteiten (met name haar eigen kennis), en onderschat ze de capaciteiten van maatschappelijke actoren (ibid.).

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR, 2017) concludeert juist dat de Rijksoverheid de capaciteiten van specifiek burgers op veel terreinen overschat. Niet op het gebied van duurzame energieopwekking, maar op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt. De WRR stelt dat er op deze terreinen steeds meer zelfstandigheid van de burger wordt gevraagd, terwijl veel mensen niet onder alle omstandigheden de mentale, financiële en sociale capaciteiten hebben om zo veel verantwoordelijkheid te dragen (ibid., 9). De vraag is hoe deze bevindingen van toepassing zijn op de energietransitie. Het is bijvoorbeeld bekend dat burgers veel obstakels zien voor het plaatsen van zonnepanelen op hun dak, zoals onzekerheden over de financiële gevolgen of het wooncomfort (SCP, 2021, 257). Dat doet iets met de bereidheid van deze actoren, maar zegt wellicht ook iets over hun capaciteiten.

Over de bereidheid van decentrale overheden om verantwoordelijkheid te dragen voor de opwekking van duurzame energie is bekend dat deze over het algemeen redelijk groot is (ROB, 2021, 40). Dat komt deels door een intrinsieke motivatie om duurzamer te zijn, maar ook deels door het besef dat de Rijksoverheid zonder hun bijdrage van bovenaf de benodigde maatregelen zal opleggen – een

situatie die door decentrale overheden onwenselijk wordt geacht (ibid.). Ook voor de welwillendheid van decentrale actoren geldt dat niet bekend is welke ideeën hierover bestaan bij de Rijksoverheid. Wat betreft capaciteit van decentrale overheden valt op dat zij aangeven in sommige opzichten meer betrokkenheid te willen van de Rijksoverheid, bijvoorbeeld voor de uitwisseling van informatie of voor bemiddeling (ROB, 2021, 41). Hier lijkt dus een kloof te zitten tussen de capaciteiten die decentrale overheden zelf lijken te ervaren, en de capaciteiten die van hen door het Rijk worden verwacht. Welke ideeën precies ten grondslag liggen aan deze ogenschijnlijke kloof, is onduidelijk.

Met de aanwijzingen uit bovengenoemde onderzoeken als wegwijzers zal ik nader onderzoeken welke ideeën de Rijksoverheid heeft over de capaciteit en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen voor duurzame energieopwekking, en hoe deze ideeën de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking kunnen duiden.

## 3 METHODEN EN TECHNIKEN

---

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksmethoden en -technieken centraal die in dit onderzoek gebruikt worden om de vraagstelling te beantwoorden. Allereerst komt de wetenschappelijke achtergrond van dit onderzoek aan bod. Ik kies voor een sociaal-constructivistisch uitgangspunt, om via een kwalitatieve onderzoeksbenadering de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance en ideeën van het Rijk over actoren te onderzoeken. Vervolgens komt de casuselectie aan bod, en wordt inhoudelijk ingegaan op de belangrijkste kenmerken en achtergrondinformatie van de casus. Daarna volgt een uiteenzetting van de dataverzameling en de gebruikte technieken voor data-analyse. Tot slot reflecteer ik op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

### 3.1 ONDERZOEKSBENADERING

In dit kwalitatieve onderzoek naar de verantwoordelijkheidsverdeling voor duurzame worden de ideeën van de Rijksoverheid over actoren onderzocht aan de hand van een narratieve beleidsanalyse. Bij een narratieve beleidsanalyse worden de verhalen onderzocht die in of rondom beleid verteld worden (Van Thiel, 2015, 130). Narratieven kunnen worden gedefinieerd als ‘verhalende frames’, waarbij frames de woorden en beelden zijn die we kiezen om beleid of een beleidsprobleem op een bepaalde manier weer te geven (Jones, 2013, 7). Beleidsmakers gebruiken narratieven om beleidsproblemen te definiëren en beleidsoplossingen te legitimeren (Shanahan et al., 2013; Stone, 1989). In dit onderzoek wordt onderzocht welke verhalen door de Rijksoverheid worden verteld over de capaciteit en bereidheid van actoren in het governancenetwerk van duurzame energieopwekking, en hoe deze verhalen ons kunnen helpen de verantwoordelijkheidsverdeling voor duurzame energieopwekking te begrijpen.

Door middel van een narratieve analyse doe ik onderzoek naar een sociale werkelijkheid: de werkelijkheid zoals die wordt gezien of ervaren door de Rijksoverheid. Ik plaats daarmee mijn onderzoek binnen het sociaal-constructivistische of interpretatieve wetenschapsparadigma, waarbij onderzoek als doel heeft de betekenissen die actoren toekennen aan de wereld te beschrijven en begrijpen (Boeije & Bleijenberg, 2019; Duberley, Johnson & Cassell, 2012). De ontologie van dit wetenschapsparadigma is niet altijd eenduidig; er kan binnen sociaal-constructivistisch onderzoek worden uitgegaan van een subjectieve of objectieve werkelijkheid (Duberley et al., 2012). Wat betreft de ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren neem ik een pure subjectivistische positie in; ik onderzoek de sociaal geconstrueerde werkelijkheid van de Rijksoverheid, die bestaat in haar ervaring en perspectief. Wat betreft de verantwoordelijkheid voor duurzame energieopwekking neem ik een meer gematigde positie in. Hoewel actoren de verantwoordelijkheidsverdeling op een bepaalde manier kan ervaren, ga ik er ook vanuit dat deze objectief kan bestaan. De beleidsinstrumenten die het Rijk inzet en de rollen die decentrale actoren toegekend krijgen bestaan in een objectieve werkelijkheid.

## 3.2 CASUSSELECTIE

De wetenschappelijke puzzel in dit onderzoek is de vraag hoe ideeën van een centrale overheid over de capaciteit en bereidheid van actoren in een collaborative governancenetwerk ons kunnen helpen de verantwoordelijkheidsverdeling dat netwerk te begrijpen. Deze vraag wordt onderzocht aan de hand van een typische casus: het Nederlandse beleid voor de opwekking van duurzame energie. Een typische casus is een casus die representatief is voor het fenomeen dat wordt onderzocht (Gerring, 2008, 91). Klimaat en energie wordt gezien als een typisch voorbeeld van een beleidsdomein waarin collaborative governance wordt toegepast, omdat er duidelijk sprake is van samenwerking tussen een breed palet aan publieke en private actoren om via gezamenlijk beleid een complex vraagstuk aan te pakken (Voets et al., 2021, 2-3).

Dit onderzoek verkent de bruikbaarheid van het concept 'ideeën van een centrale overheid over actoren in een collaborative governancenetwerk' als aanvulling op theorieën over hoe collaborative governance tot stand komt en eruitziet. De casus 'Nederlands beleid voor duurzame energieopwekking' vertelt ons niet alleen iets over collaborative governance in dat specifieke domein in Nederland, maar kan ook bijdragen aan bredere ontwikkeling van theorie over collaborative governancevraagstukken in andere beleidsdomeinen in zowel Nederland als andere landen. Het is daarbij belangrijk om rekening te houden met de vergelijkbaarheid van de cases (Boeije & Bleijenbergh, 2019, 63). Hoe sterker een casus afwijkt van de in dit onderzoek gebruikte casus, hoe moeilijker het wordt om de kennis naar deze andere casus over te dragen. Zo is naar alle waarschijnlijkheid de kennis redelijk overdraagbaar naar andere collaborative governancevraagstukken in Nederland, aangezien daar een aantal belangrijk kenmerken overeenkomstig zijn, zoals de bestuurlijke indeling van Nederland in gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. De kennis is moeilijker te generaliseren naar landen die een andere bestuurlijke inrichting kennen en waar het Rijk en decentrale overheden historisch gezien een andere relatie met elkaar hebben. Om de overdraagbaarheid naar andere cases te kunnen beoordelen, is het belangrijk om voldoende kennis te hebben van de kenmerken van beide cases. Onderstaande introductie van de casus duurzame energieopwekking biedt een beschrijving van het domein duurzame energieopwekking en de actoren die binnen deze casus van collaborative governance relevant zijn.

## 3.3 CASUS: HET NEDERLANDSE BELEID VOOR DUURZAME ENERGIEOPWEKKING

Het beleid voor de opwekking van duurzame energie is in Nederland onderdeel van het klimaat- en energiebeleid. De Nederlandse economie draait nu nog grotendeels op het gebruik van fossiele brandstoffen, maar zoals vastgelegd in het klimaat- en energiebeleid moet dat de komende jaren veranderen. De Nederlandse overheid heeft als doel gesteld dat in 2030 27% van de energie die in Nederland wordt gebruikt uit duurzame bronnen komt, en in 2050 bijna 100%. In dit onderzoek wordt de beleidsdefinitie van duurzame energie gebruikt, zoals vastgesteld door de Europese Unie (EU). De duurzame bronnen die daarvan het meeste bijdragen aan de energievoorziening zijn windenergie (op zee en op land) en zonne-energie. Daarnaast tellen ook geothermie, warmtepompen, biomassaketels van bedrijven, bij- en meestoken van biomassa in kolencentrales, houtkachels in huizen, afvalcentrales, biogas, bio-olie, waterkracht, houtskool en zonnewarmte mee als duurzame energiebronnen (<https://energieopwek.nl/>). Het overgaan van fossiele brandstoffen naar duurzame

bronnen van energie noemen we de energietransitie. Bij deze transitie komen allerlei maatschappelijke, economische en technische veranderingen kijken. Energie moet anders worden geproduceerd, vervoerd, opgeslagen, geleverd en gebruikt. Dit onderzoek gaat over de productie (opwekking) van duurzame energie. De andere aspecten van de transitie worden buiten beschouwing gelaten.

In het beleid voor de opwekking van duurzame energie geldt dat de doelstellingen voor opwekking gehaald moeten worden, maar dat daarbij ook bepaalde randvoorwaarden moeten worden gewaarborgd. In de RES-regio's wordt toegezien op ruimtelijke inpassing, maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige eigendomsverdeling (<https://regionale-energiestrategie.nl/werkwijze/>). Met ruimtelijke inpassing wordt bedoeld dat de schaarse ruimte in een gebied slim moet worden ingedeeld, waarbij ook oog is voor andere ruimtelijke functies zoals wonen, natuur en landbouw. Maatschappelijk draagvlak betekent dat er onder de lokale omgeving steun is voor de energieprojecten waarmee het gebied te maken krijgt. De randvoorwaarde van een evenwichtige eigendomsverdeling is in het klimaatakkoord geformuleerd als een streven naar vijftig procent van de opwekking van duurzame energie in eigendom van burgers en bedrijven in de lokale omgeving.

Om deze randvoorwaarden te waarborgen, wordt ingezet op participatie van de lokale omgeving bij duurzame energieprojecten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen procesparticipatie en financiële participatie (<https://energieparticipatie.nl/>). Met procesparticipatie wordt bedoeld dat de lokale omgeving inspraak heeft in waar en onder welke voorwaarden een energieproject wordt uitgevoerd. Met financiële participatie wordt bedoeld dat de lokale omgeving een deel van de opbrengsten van het project krijgt. Financiële participatie kan in verschillende vormen worden gegoten. Burgers en lokale bedrijven kunnen mede-eigenaar zijn van een project, vaak in de vorm van een energiecoöperatie, ze kunnen financieel deelnemen door aandelen te kopen, er kan een gebiedsfonds worden opgezet waardoor een deel van de winsten van een project wordt geïnvesteerd in sociale voorzieningen, en omwonenden van projecten kunnen gecompenseerd worden door middel van een omwonendenregeling.

In het collaborative governancenetwerk voor duurzame energieopwekking krijgen verschillende actoren verantwoordelijkheden voor het opwekken van duurzame energie en het waarborgen van de randvoorwaarden: burgers, bedrijven, energiecoöperaties, decentrale overheden en de Rijksoverheid. Ik zet kort uiteen wie deze actoren zijn. Burgers worden in dit onderzoek geoperationaliseerd als individuen die niet namens een organisatie handelen. De actor burgers omvat personen of groepen die in persoonlijke sfeer handelen. In de opwekking van duurzame energie gaat het dan bijvoorbeeld om 'huishoudens', die in en om het huis duurzame energie opwekken en 'omwonenden', die betrokken zijn bij grote wind- of zonprojecten. Wanneer een persoon in beleid wordt aangesproken binnen haar functie in een organisatie (bijvoorbeeld als technicus), wordt dit gezien als de organisatie (bijvoorbeeld: bedrijf). Bedrijven zijn in dit onderzoek organisaties die een winstoogmerk hebben. Bij het uitvoeren van het onderzoek sta ik open voor de verschillende soorten bedrijven die in het beleid kunnen terugkomen, zoals midden- en kleinbedrijf (mkb), bedrijven in de elektriciteitssector of landbouwbedrijven.

Een bijzondere actor die zich in het energiedomein bevindt, en niet gemakkelijk te definiëren is als 'burger', 'bedrijf' of 'maatschappelijke organisatie', is de energiecoöperatie. Coöperaties komen niet alleen voor in het energiedomein, maar ook op andere domeinen, zoals groenbeheer, wonen en zorg. Een coöperatie is een organisatievorm die ontstaat vanuit zelforganisatie; burgers organiseren zich in een onderneming die gericht is op het leveren van een dienst of realiseren van een voorziening, en blijven daarvan zelf eigenaar (Bokhorst et al., 2015). Een burgercoöperatie kan daarnaast een



winstoogmerk hebben, maar het belangrijkste doel blijft het voorzien in de behoefte van de leden. De coöperatie heeft dus een belangrijke overeenkomst met bedrijven, namelijk de rendabele bedrijfsvoering, maar ook een belangrijke overeenkomst met maatschappelijke organisaties, namelijk een maatschappelijk doel (ibid.). Het kenmerk 'zelforganisatie' - de coöperatie ontstaat uit burgers die zich organiseren - geeft daarnaast aan dat de burger in de coöperatie centraal staat.

In de duurzame energiesector vormen burgercoöperaties een belangrijke speler (Elzenga en Schwenke, 2015). Deze energiecoöperaties hebben het doel om duurzame energie te leveren en eventueel winst uit te keren. De leden hebben zeggenschap over de energieprojecten die de coöperatie uitvoert, en zijn daarmee medefinancier en ook mede-eigenaar van de productie-installaties, in de praktijk meestal wind- of zonneparken (ibid.). Energiecoöperaties laten zich moeilijk vatten in de klassieke categorieën 'burger', 'bedrijf' of 'maatschappelijke organisatie', maar bevinden zich daar ergens tussen. Andere vormen van bewonerscollectieven kunnen ook voorkomen, bijvoorbeeld als een al bestaande Vereniging van Eigenaren of Wijkraad (mede-)eigenaar wil worden van een energieproject. Deze actoren liggen dan wat verder van de markt en gaan eerder richting een maatschappelijke organisatie.

Bij de actor 'overheid' wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen de drie lagen van openbaar bestuur in het Huis van Thorbecke: de gemeenten, de provincies en de Rijksoverheid. Een eventuele vierde bestuurslaag, de EU, wordt buiten beschouwing gelaten. Hoewel Europese wetgeving een belangrijk onderdeel is van het Nederlandse energiebeleid, ligt in dit onderzoek de focus op hoe de verantwoordelijkheden voor energieopwekking binnen Nederland zijn verdeeld, en dus niet welke verantwoordelijkheden het Rijk eventueel voor de EU ziet. Ten slotte maakt de Rijksoverheid deel uit van het collaborative governancenetwerk. In dit onderzoek neemt het Rijk een andere plaats in dan alle andere actoren, ofwel de decentrale actoren. De Rijksoverheid kan beleidsinstrumenten inzetten om de verantwoordelijkheidsverdeling in het netwerk te sturen. Het Rijk wordt hier opgevat als alle ministeries, waarbij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor het onderzoeksonderwerp het belangrijkste zal zijn.

## 3.4 DATAVERZAMELING

Voor dit onderzoek naar is gebruik gemaakt van bestaand materiaal in de vorm van beleidsdocumenten en is ook nieuw onderzoeksmateriaal verzameld in de vorm van interviews met betrokkenen bij het Rijksbeleid.

### 3.4.1 Beleidsdocumenten

In de eerste fase van het onderzoek zijn beleidsdocumenten verzameld. Dat is in eerste instantie gedaan op basis van overleg met experts bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en een interview met twee medewerkers van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (zie bijlage B: lijst geïnterviewde personen). In tweede instantie heb ik Kamerstukken geselecteerd, aan de hand van een deels automatische en deels handmatige *search* door Kamerstukken.

In samenwerking met het SCP zijn in eerste instantie de volgende criteria voor te includeren beleidsdocumenten geformuleerd. Deze moeten (1) inhoudelijk ingaan op het Rijksbeleid voor duurzame energieopwekking en (2) inzicht geven in de veronderstellingen van de beleidsmakers. Om

actueel en relevant te zijn moeten ze (3) uitgegeven zijn sinds aantreden van het kabinet Rutte III (26 oktober 2017). Verder moeten de documenten (4) zijn opgesteld door of namens bewindspersonen, die immers optreden als verantwoordelijken voor het beleid van de Rijksoverheid. Zoals blijkt uit de criteria lag de nadruk in deze selectie op beleid op Rijksniveau. De scope van dit onderzoek bestaat uit de verantwoordelijkheidsverdeling voor Nederlands beleid. Hoewel van Europees of juist regionaal beleid kan worden beargumenteerd dat ze zeer invloedrijk zijn voor de uiteindelijke totstandkoming van duurzame energieopwekking, vallen ze buiten de focus van dit onderzoek.

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van EZK en experts bij het SCP kwamen het Klimaatakkoord (2019) en het coalitieakkoord (2021) naar voren als belangrijkste weergaven van het huidige beleid op Rijksniveau. Deze twee documenten, en bijgaande brieven aan de Tweede Kamer zijn daarom als eerste geanalyseerd. Tijdens en na afloop van deze eerste ronde van analyse heb ik een *search* uitgevoerd op [www.rijksoverheid.nl/documenten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten), door middel van de zoekterm 'opwekking duurzame energie'. De documenten die daaruit kwamen, zijn gescand op relevantie. Vanwege de kwalitatieve aard van het onderzoek is deze scan onderzoekend ingestoken, waarbij ik mezelf de vraag stelde: stelt includering van dit document mij beter in staat mijn hoofdvraag te beantwoorden? Soms vielen documenten af omdat ze in de kern te ver van het onderwerp van dit onderzoek af lagen, of omdat er voor mij geen nieuwe informatie in stond. In bijlage A is een overzicht toegevoegd van alle geanalyseerde documenten, inclusief de brieven aan de Tweede Kamer en beantwoording van Kamervragen die aan de hand van deze *search* aan de lijst geanalyseerde documenten zijn toegevoegd. Een klein aantal documenten is daarnaast toegevoegd op aanraden van experts van het SCP.

Van het Klimaatakkoord kan worden beargumenteerd dat het niet volledig voldoet aan het vierde inclusie criterium; het document is namelijk niet opgesteld door of namens een bewindspersoon. Het Klimaatakkoord is ondertekend door zo'n 150 partijen, waaronder bedrijven, maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). De Sociaal-Economische Raad (SER) en het ministerie van EZK dienden als procesondersteuners en leverden secretarissen voor de verschillende overlegtafels. Toch benoemen tijdens dit onderzoek beleidsmedewerkers van EZK in interviews dat het Klimaatakkoord een relevante weergave is van nationaal beleid (R1, R2, R5). Daarom is besloten dit document mee te nemen in het onderzoek.

Vanwege de looptijd van het onderzoek is een belangrijk beleidsdocument, het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat, niet meegenomen. In dit document presenteert de minister van Klimaat een uitgebreide uitwerking van het klimaatbeleid zoals geformuleerd in het coalitieakkoord. Het "bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende 10 jaar" (Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat, 2022, 5), en gaat onder meer in op de beleidsinstrumenten die het Rijk wil inzetten, en de visie van het Rijk op burgerbetrokkenheid, regie van het Rijk en samenwerking met decentrale overheden. Ook in interviews met betrokkenen bij het beleid werd aangegeven dat dit document veelzeggend en relevant is, maar het werd te laat gepubliceerd om het te kunnen meenemen in dit onderzoek.

Binnen de beleidsdocumenten zijn keuzes gemaakt om bepaalde passages wel of niet te includeren in de analyse. Per sectie is gescand op relevantie voor het onderzoek. Met name bij het coalitieakkoord, Klimaatakkoord en bijbehorende Kamerbrieven komen meer onderwerpen aan bod dan alleen de opwekking van duurzame energie. Alleen de passages over duurzame energieopwekking zijn in de analyse meegenomen. In totaal zijn 85 pagina's tekst geanalyseerd. Een groot aandeel

daarvan, 43 pagina's komt van het Klimaatakkoord, dat met een totaal aantal pagina's van 237 ook een stuk omvangrijker is dan alle andere geanalyseerde documenten.

### 3.4.2 Interviews

In de tweede fase van dataverzameling is een zestal personen geïnterviewd, waarvan drie beleidsmedewerkers bij EZK, één medewerker van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), één medewerker van de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie en één medewerker (NVDE) van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES). Voorafgaand aan elk van de interviews is op basis van een algemene topiclijst (bijlage C) voor iedere respondent een unieke vragenlijst gemaakt, passend bij de expertise van de respondent. De vragenlijsten zijn opgesteld na afloop van de documentanalyse, en telkens pas na afloop van het voorgaande interview. Het doel van de interviews was om de resultaten uit de documentanalyse en eerdere interviews door de respondenten te laten bevestigen, aanvullen, nuanceren en/of tegenspreken. Deze vorm van triangulatie vergrootte de betrouwbaarheid van de documentanalyse en de volledigheid en praktische relevantie van de conclusies. De respondenten konden vanuit hun praktijkervaring duiding geven aan de 'papierwerkelijkheid' die uit de documentanalyse naar voren kwam.

De geïnterviewde beleidsmedewerkers van EZK waren de meest voor de hand liggende respondenten. Zij werken immers voor de Rijksoverheid op het gebied van duurzame energieopwekking, en zijn daarmee niet alleen mede-ontwikkelaars van beleid, maar ook mede-uitdragers van ideeën van het Rijk over de capaciteit en verantwoordelijkheid van actoren. Ik heb ervoor gekozen om ook respondenten van het PBL, de NVDE en het NPRES te includeren, omdat ook zij de verantwoordelijkheidsverdeling in beleid mede vormgeven. Daarnaast boden deze interviews vanuit de ervaring van respondenten informatie over de ideeën van het Rijk over actoren. Het PBL heeft veel kennis in huis over beleidskeuzes van het Rijk, de NVDE biedt een perspectief vanuit de markt en maatschappelijke organisaties, en bij het NPRES komen perspectieven van decentrale overheden samen.

De interviews zijn waar relevant woordelijk getranscribeerd. Dat geldt in ieder geval voor interview 4, 5 en 7. De andere drie interviews (2, 3 en 5) zijn afwisselend samenvattende en woordelijk getranscribeerd, omdat niet alle onderdelen daaruit even relevant waren. Aangezien de interviews plaatsvonden na afloop van de documentanalyse, kon ik al een aardige inschatting maken van de relevantie van de interviewpassages voor het beantwoorden van mijn onderzoeksvragen. De citaten die uit de interviews zijn gebruikt in het resultatenhoofdstuk zijn in elk geval woordelijk getranscribeerd.

## 3.5 DATA-ANALYSE

In dit onderzoek zijn eerst de beleidsdocumenten geanalyseerd. Daarna zijn de interviews gehouden en geanalyseerd. Tot slot heeft een laatste analyseronde plaatsgevonden waarbij de data van zowel de documentanalyse als de interviews zijn geïntegreerd.

Voor de documentanalyse zijn de geselecteerde passages uit de beleidsdocumenten handmatig gecodeerd in Atlas.ti. Het coderen heeft inductief plaatsgevonden, waarbij de indicatoren zoals gepresenteerd in het theoretisch kader leidend waren. In tabel 2 staan de twee centrale

concepten van dit onderzoek, met bijbehorende elementen en indicatoren, schematisch weergegeven in een codeboom. Uit de documentanalyse kwam een eerste beeld naar voren van de verantwoordelijkheidsverdeling. Na de eerste ronde coderen bleek dat in de collaborative governance van duurzame energieopwekking met name bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden een belangrijke rol spelen. In de verdere analyse is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze vier actoren centraal te stellen, omdat voor deze vier actoren geldt dat ze in alle fasen van het beleidsproces, inclusief de RES, een rol spelen in bestuur, hoe groot of klein ook. Maatschappelijke organisaties zoals natuurorganisaties kwamen ook aan bod in het beleid, maar zijn in verdere analyse achterwege gelaten omdat ze geen rol hebben in de uitvoering van beleid en in de RES. Ook netbeheerders zijn achterwege gelaten. Zij hebben wel in alle fasen van het beleidsproces een rol, maar die is vooral technisch en niet zo zeer bestuurlijk.

Over de ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren kwam een minder duidelijk beeld naar voren uit de documentanalyse. Het zwaartepunt van de analyse van ideeën over actoren lag dus bij de interviews, waar dieper kon worden ingegaan op de ideeën van het Rijk over het 'willen' en 'kunnen' van de doelgroepen van het energiebeleid. Op basis van de eerste resultaten uit de documentanalyse is een topiclist gemaakt voor de interviews, waarmee de resultaten uit de documentanalyse konden worden gecontroleerd en aangevuld (bijlage B).

### 3.6 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Goed wetenschappelijk onderzoek moet objectief zijn. Boeije en Bleijenbergh (2019, 154) vatten dat op als 'recht doen aan het object van onderzoek'. De onderzoeker moet proberen om binnen de grenzen van de probleemstelling zo veel mogelijk te weten te komen over het onderwerp. De bevindingen moeten een goede weergave zijn van de (sociale) realiteit, en dus aannemelijk zijn (ibid.). Om de objectiviteit van een onderzoek te toetsen de kwaliteitscriteria betrouwbaarheid en validiteit.

Betrouwbaarheid houdt in dat de 'meting' precies is, en dat herhaling van het onderzoek dus dezelfde resultaten oplevert (Boeije & Bleijenbergh, 2019, 154). Betrouwbaar onderzoek moet nauwkeurig en consistent zijn (Van Thiel, 2015, 60-61). Dat is in kwalitatief onderzoek niet gemakkelijk, omdat er juist flexibele methoden worden gebruikt zodat de onderzoeker zich kan openstellen voor en aanpassen aan de bevindingen die zij onderweg tegenkomt, en daarmee de (sociale) realiteit zo goed mogelijk kan weergeven (Boeije & Bleijenbergh, 2019, 154-155). In dit onderzoek is de betrouwbaarheid zo goed mogelijk gewaarborgd door middel van triangulatie van methoden en onderzoekers, oftewel het gebruik van meerdere methoden en onderzoekers om op meer dan één manier informatie te verzamelen en verwerken (Van Thiel, 2015, 65). De triangulatie van methoden bestond uit een combinatie van documentanalyse en interviews. De triangulatie van onderzoekers vond plaats door regelmatig contact met onderzoekers van het SCP, waarbij coderingen en resultaten werden vergeleken.

Validiteit houdt in dat we 'meten wat we willen meten'. Het is daarbij dus belangrijk dat de theoretische concepten goed geoperationaliseerd zijn, zodat de data op aannemelijke wijze worden geïnterpreteerd en er geen systematische denkfouten worden gemaakt (Boeije & Bleijenbergh, 2019, 154; Van Thiel, 2015, 61-62). In dit onderzoek is de operationalisatie deels ontwikkeld en getest door onderzoekers van het SCP. De codes voor de verantwoordelijkheden van decentrale actoren zijn getest op beleidsdocumenten in verschillende beleidsdomeinen. Naar aanleiding van deze tests zijn

handvatten opgesteld voor het gebruik van de codes, met daarin bijvoorbeeld vuistregels en afspraken voor veelvoorkomende twijfelgevallen. Een mogelijke bedreiging voor de validiteit van het onderzoek zit in de aard van de data. Beleidsdocumenten laten een 'papieren werkelijkheid zien'. Het is niet zeker dat de visie die hier gepresenteerd wordt de werkelijke visie van het Rijk is. In de interviews met beleidsmedewerkers van het Rijk kon deze visie kritischer worden bevraagd, maar ook hier kunnen bijvoorbeeld sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. De interviews met de respondenten die niet voor het Rijk werken, maar juist in partnerorganisaties, vormden daarop weer een goede aanvulling.

Concept	Elementen	Indicatoren	
Verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance	Verantwoordelijkheden van bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden	Rol in beleidsontwikkeling	
		Rol in beleidsuitvoering	
		Rol in de RES	
	Sturing van bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden door de Rijksoverheid	Bevrijdend loslaten: bevrijden, ruimte geven	
		Beheersend loslaten: belasten, opzadelen	
		Bevrijdend faciliteren: ondersteunen, ontzorgen	
		Belastend faciliteren: controleren, bemoeien	
		Bevrijdend sturen met prikkels: stimuleren, in staat stellen	
		Beheersend sturen met prikkels: ontmoedigen, drang	
		Bevrijdend regisseren: helpen, ontlasten	
		Beheersend regisseren: opleggen, ruimte ontnemen	
		Bevrijdend sturen met normen: opleggen, ruimte ontnemen	
		Beheersend sturen met normen: reguleren, dwang	
		Ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren	Ideeën over het kunnen ( <i>power</i> ) van bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden
			Ideeën over het willen ( <i>valence</i> ) van bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden

Tabel 2 Codeboom documentanalyse

## 4 RESULTATEN

---

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de drie deelvragen de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Door telkens de vier actoren te behandelen die in dit onderzoek centraal staan – bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden – laat ik zien hoe de verantwoordelijkheidsverdeling voor de opwekking van duurzame energie eruitziet, en welke ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van decentrale actoren daaraan ten grondslag kunnen liggen.

In het eerste deel presenteer mijn de bevindingen over de verantwoordelijkheden of rollen die bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden hebben voor beleidsontwikkeling via het Klimaatakkoord, realisatie van duurzame energieopwekking, en regionale beleidsontwikkeling en -uitvoering in de RES. In tweede deel van dit hoofdstuk komen de bevindingen aan bod over de sturing die de Rijksoverheid geeft aan de decentrale actoren. Ik beschrijf welke rol de Rijksoverheid voor zichzelf kiest (loslaten, faciliteren, sturen met prikkels, regisseren, sturen met normen) en wat dat doet met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en decentrale actoren in termen van bevrijding of beheersing. Na deze eerste twee delen van het hoofdstuk volgt een voorlopige conclusie over de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking.

Het derde deel van dit hoofdstuk draait om de bevindingen over de ideeën van de Rijksoverheid over het de capaciteit en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen voor het opwekken van duurzame energie. Voor iedere decentrale actor behandel ik eerst de ideeën van het Rijk over de capaciteit en vervolgens over de bereidheid. Afsluitend wordt een koppeling gemaakt tussen de bevindingen over ideeën van de Rijksoverheid en bevindingen over de verantwoordelijkheidsverdeling, door te analyseren hoe de ideeën van het Rijk over actoren de verantwoordelijkheidsverdeling kunnen duiden. Zo wordt een eerste antwoord op de hoofdvraag geformuleerd voor bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden.

### 4.1 ROLLEN VAN DECENTRALE ACTOREN

#### 4.1.1 Rol van bedrijven

In de beleidsontwikkeling voor duurzame energieopwekking hebben bedrijven de afgelopen jaren belangrijke verantwoordelijkheden gekregen. Een sleutelmoment was het ontwikkelen van het Klimaatakkoord (2019), dat samen met het Coalitieakkoord (2021) de belangrijkste leidraad voor het beleid vormt voor beleidsmakers en bestuurders (R1, R2). Het Klimaatakkoord is opgesteld door bedrijven, maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en de Rijksoverheid. Aan tafel zaten met name gevestigde bedrijven, die nodig waren voor de uitvoering van beleid en zich wilden committeren aan de doelstellingen van het Rijk. Het was hun taak om aan te geven hoe volgens hen de doelen voor duurzame energieopwekking het beste behaald konden worden (R4).

Bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben intussen niet alleen een rol in de beleidsontwikkeling via het Klimaatakkoord, maar maken daarnaast op eigen initiatief onderlinge

afspraken. In de periode na vaststelling van het Klimaatakkoord zijn gedragsafspraken binnen de brancheverenigingen voor zonne-energie (Holland Solar) en windenergie (Nederlandse WindEnergie Associatie, NWEA) over een specifieke issues waar zij tegenaanlopen bij de uitvoering van beleid, zoals participatie van de lokale omgeving bij energieprojecten (R3).

Om in 2030 en 2050 de doelen voor duurzame energieopwekking te halen, zijn vooral bedrijven aan zet voor het snel en kosteneffectief opzetten en realiseren van duurzame energieprojecten. Daarbij staat innovatie centraal: er moet zoveel mogelijk geïnvesteerd worden in nieuwe technieken om duurzame energieproductie steeds efficiënter en goedkoper te maken. Projectontwikkelaars initiëren en realiseren plannen voor zonnevelden en windparken om duurzame elektriciteit op te wekken, en voor duurzame warmtebronnen om wijken te verwarmen. Bedrijven in de chemie, voedings- en genotmiddelen, papier, glastuinbouw en andere sectoren investeren in duurzame warmtebronnen voor hun bedrijf. Er bestaat een helder beeld van de verantwoordelijkheden die bedrijven in de uitvoering dragen.

*“[B]edrijven zoeken locaties, vragen vergunning aan, ze moeten de energie verkopen, sluiten contracten af met afnemers, doen het onderhoud, zorgen voor mensen die daar werken. En dan heb je ook nog bijvoorbeeld e-boilers en warmtepompen die in bedrijven worden geplaatst, zoals in de industrie of glastuinbouw. Dan is het al helemaal logisch dat bedrijven het doen.” (R2)*

Bij het beschrijven van de verantwoordelijkheid van bedrijven, kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten bedrijven. In bovenstaand citaat wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijven die energieopwekking als primair doel hebben aan de ene kant (de elektriciteitssector), en bedrijven die energie opwekken als middel om iets anders te produceren (in de meeste gevallen bedrijven in de industrie of glastuinbouw). Beiden krijgen een belangrijke taak in de uitvoering.

Voor de elektriciteitssector geldt dat hun rol in de uitvoering is ingebed in de Regionale Energie Strategie (RES). In de RES staan naast het behalen van doelstellingen voor voldoende opwekking van duurzame energie de randvoorwaarden voor het beleid centraal: ruimtelijke inpassing, maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige eigendomsverdeling. Deze randvoorwaarden moeten in de RES'en gewaarborgd worden door middel van participatie van de lokale omgeving. Projectontwikkelaars en energiecoöperaties zijn daarbij als uitvoerders van duurzame energieprojecten verantwoordelijk voor het opzetten van participatieprocessen. Zij moeten met omwonenden, lokale bedrijven en andere lokale actoren om tafel om ze te betrekken bij het proces en afspraken te maken. De maatschappelijke verantwoordelijkheid die daarbij van bedrijven wordt verwacht, is vastgelegd in het gemeentelijk beleid voor participatie (R7).

#### 4.1.2 Rol van energiecoöperaties

Naast bedrijven spelen ook energiecoöperaties een rol in de opwekking van duurzame energie. Zij hebben via hun branchevereniging Energie Samen inspraak gehad in het Klimaatakkoord. Hoewel hun invloed vergeleken met de vele commerciële bedrijven die aan tafel zaten kleiner was, hebben ze een voor hen belangrijk punt in het akkoord gekregen: het streven naar vijftig procent lokaal eigendom (R4). Daarmee is in het Klimaatakkoord een belangrijke randvoorwaarde van beleid gekwantificeerd.

Energiecoöperaties worden verder gezien als potentiële projectontwikkelaars en uitvoerders, en bij die uitvoering in principe gedefinieerd als marktpartij.

*“Overheden zullen de initiatieven voor de duurzame elektriciteitsproductie voornamelijk aan de markt overlaten. (...) De markt is in dit geval een verzamelterm voor alle soorten van initiatiefnemers: van projectontwikkelaars tot energiecoöperaties.” (Klimaatakkoord, 2019, 164)*

Over de verantwoordelijkheid die energiecoöperaties dragen voor de uitvoering van het beleid, bestaat niet een volledig helder beeld. Aan de ene kant wordt hun verantwoordelijkheid beschreven als hetzelfde als die van commerciële partijen (R7). Aan de andere kant wordt aangegeven dat energiecoöperaties vooral een rol spelen in relatief kleine projecten (R7). Energiecoöperaties krijgen daarentegen een grotere verantwoordelijkheid dan commerciële projectontwikkelaars voor participatie. Dat geldt in bijzonder voor lokaal eigendom, de vorm van financiële participatie waarbij de lokale omgeving mede-eigenaar is van een energieproject. Bij projecten met lokaal eigendom zijn meestal een commerciële partij en een energiecoöperatie of ander bewonerscollectief gedeeld eigenaar van het project. Op dat moment ontstaan vragen over de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij onderscheid lijkt te worden gemaakt in meer technische verantwoordelijkheid en een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

*“Dan zie je dat decentrale overheden zeggen: de energiecoöperatie moet zorgen voor draagvlak en de markt is er voor het technische deel. Je ziet dat sommige ontwikkelaars ook in eerste instantie zo acteren. Energie- en bewonerscollectieven gaan daar soms een beetje in mee, maar zeggen over het algemeen: nu zet je me in een rol die ik niet wil en ook niet waar kan maken. (R7)*

#### 4.1.3 Rol van burgers

De rol van burgers in de ontwikkeling van beleid is klein vergeleken met die van alle andere actoren. Een beleidsmedewerker van EZK vertelt dat tijdens de ontwikkeling van het Klimaatakkoord de vraag ging spelen: van wie is nu dit akkoord?

*“Het was sowieso niet van burgers, want die stonden aan de zijlijn. Er zijn wel wat burgergesprekken gevoerd. Dat werd wel interessant gevonden, maar er is niks meer mee gedaan.” (R5)*

Burgers hebben geen verantwoordelijkheid in het maken van afspraken of het meedenken in de beleidsontwikkeling voor de opwekking van duurzame energie. Toch lijkt er sinds het Klimaatakkoord een lichte verschuiving gaande, waarbij het Rijk een grotere rol zien voor burgers bij het ontwikkelen van de beleidslijn. Waar de overheid in eerste instantie geen verantwoordelijkheid voor het maken van beleid bij de burger neerlegde, vindt nu een verschuiving plaats waarbij het Rijk zoekt naar manieren om ook de burger te laten meepraten.



*“We zijn heel erg actief bezig met de vraag hoe we het beleid wat opener en inclusiever kunnen maken. Onze minister wil eigenlijk met een burgerforum aan de slag. (...) We zijn nu langzaam maar zeker methodieken aan het uitproberen.” (R5)*

Toch wordt van burgers vooral een volgzaam houding gevraagd in de energietransitie. Het is belangrijk om ze te laten meepraten, maar uiteindelijk is het zaak dat burgers de energietransitie accepteren (R3). Dat betekent dat ze actief gaan meedoen aan het beleid. Waar dat voor bedrijven of energiecoöperaties inhoudt dat ze grote projecten gaan realiseren, is de bijdrage van de burger wat algemener: “Het zit hem vooral in dat we van de burger verlangen dat die duurzaam gedrag gaat vertonen.” (R5). Een concretere bijdragen aan de realisatie van duurzame energieopwekking kunnen burgers leveren door op kleine schaal duurzame energie op te wekken. Het gaat dan meestal om zonnepanelen op het dak of een warmtepomp. Burgers zijn uitvoerders van ‘energieprojecten’ in en om hun eigen huis, en in de praktijk dus huiseigenaren. De burgers die geen eigen huis bezitten, hebben geen verantwoordelijkheid in de uitvoering van duurzame energieopwekking.

Daarnaast krijgen burgers een verantwoordelijkheid in de participatie bij duurzame energieprojecten. ‘Omwonenden’, maar ook het midden- en kleinbedrijf en het lokale maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld scholen, sportclubs of bewonersverenigingen) worden gezien als ‘lokale omgeving’ en kunnen de rol van ‘participant’ vervullen. Bij de meeste vormen van participatie komt er een zeer beperkte verantwoordelijkheid bij de burger en andere actoren in de lokale omgeving te liggen. Zij krijgen het ‘recht’ om mee te praten of een financiële vergoeding te ontvangen, maar er gelden geen verwachtingen, taken of plichten voor hen. Het blijkt moeilijk om voor burgers in deze rol een verantwoordelijkheid te formuleren. Waar het voor goed georganiseerde actoren gemakkelijker is om verwachtingen uit te spreken over hun gedrag, worden burgers voorzichtiger benaderd.

*“Ons ideaalbeeld is dat burgers hun verantwoordelijkheid nemen, maar het is een beetje het idee van de participatiesamenleving dat we ook zien dat we burgers niet moeten overvragen en dat we ze ook moeten ontzorgen door het leven een beetje gemakkelijker te maken, door een participatieproces zo in te richten dat ze mee kunnen delen in de opbrengsten van een windplan.” (R5)*

Bij een specifieke vorm van participatie, lokaal eigendom, krijgen burgers wel veel maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheden. Om die te dragen moeten burgers zich echter verenigen in een energiecoöperatie. Ze handelen dan niet meer als ‘burger’, ‘omwonende’, of ‘lokale omgeving’, maar als georganiseerde actor die deels marktpartij, deels maatschappelijke organisatie, en deels burger is.

#### 4.1.4 Rol van decentrale overheden

In het Klimaatakkoord is een verantwoordelijkheidsverschuiving afgesproken die zowel de verdere ontwikkeling als de uitvoering van beleid voor duurzame energieopwekking omvat. Via de RES werken gemeenten, provincies, waterschappen, netbeheerders, projectontwikkelaars en burgers samen om te zorgen dat er zon-, wind- en warmteprojecten tot stand komen. Gemeenten en provincies

behouden daarbij hun bestaande bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening, maar in een netwerk wordt samengewerkt met andere actoren om tot besluiten en uitvoering te komen.

*“De RES leidt tot besluitvorming door gemeenten en provincies over de manier waarop de doelstellingen voor hernieuwbare elektriciteitsopwekking voor 2030 op land (...) het beste gerealiseerd kunnen worden. (...) In een stevige werkstructuur wordt – op regionaal en op nationaal niveau samen met maatschappelijke partners, waaronder marktpartijen, maatschappelijke organisaties en netbeheerders – gestuurd op het proces en de resultaten.” (Klimaatakkoord, 2019, 165)*

Decentrale overheden krijgen in de RES een verantwoordelijkheid voor het realiseren van voldoende duurzame energieopwekking, maar tegelijkertijd ook voor het waarborgen van de randvoorwaarden van beleid. De gemeente heeft daarbij de verantwoordelijkheid om in het beleid eisen te stellen aan participatie, en te controleren of deze door de uitvoerende partijen worden nageleefd. Omdat gemeenten in de RES zowel verantwoordelijk zijn voor voldoende opwekking van duurzame energie, als voor het bewaken van de randvoorwaarden van lokale inpassing en maatschappelijk draagvlak, moeten zij een balans weten te vinden tussen voldoende eisen stellen, maar ook voldoende vrijheid laten aan potentiële projectontwikkelaars.

*“Zeker bij gemeenten die werken met een maatschappelijke tender om projecten te realiseren, en dus ook eisen te stellen aan die projecten, zie je dat het soms ook doorslaat. Er wordt dan zoveel gevraagd aan projectontwikkelaars dat er niet eens meer een rendabele businesscase te halen is.” (R7)*

	<b>Beleidsontwikkeling: Klimaatakkoord</b>	<b>Beleidsuitvoering: realisatie van duurzame energie</b>	<b>Beleidsontwikkeling en -uitvoering op regionaal niveau: RES</b>
<b>Bedrijven</b>	Gevestigde bedrijven: beleidslijn ontwikkelen	Innovatie en realisatie van grootschalige duurzame energie	Elektriciteitssector: verantwoordelijk voor uitvoering participatie
<b>Energie-coöperaties</b>	Inbreng in beleidslijn	Realisatie van kleine projecten	Participatie en lokaal eigendom maximaliseren
<b>Burgers</b>	In experimentele vorm meepraten over beleid	Duurzaam gedrag vertonen in de energietransitie; Huiseigenaren: kleinschalig duurzame energie opwekken	Burgers, mkb en maatschappelijk middenveld in de lokale omgeving: participeren in projecten
<b>Decentrale overheden</b>	Inbreng in beleidslijn	Regionaal zorgen voor voldoende duurzame energieopwekking	Balans vinden tussen voldoende opwekking en het bewaken van de randvoorwaarden

Tabel 3 Verantwoordelijkheden van decentrale actoren voor duurzame energieopwekking

## 4.2 BEVRIJDENDE EN BEHEERSENDE STURING DOOR HET RIJK

### 4.2.1 Sturing van bedrijven

Zoals gesteld in het vorige deel van dit hoofdstuk hebben bedrijven een belangrijke rol in het ontwikkelen van de beleidslijn voor duurzame energieopwekking, met name via de ontwikkeling van het Klimaatakkoord (2019). Het mee-ontwikkelen van beleid had voor bedrijven voordelen. Doordat de Rijksoverheid ervoor koos de ontwikkeling van beleid te decentraliseren, konden bedrijven en maatschappelijke organisaties het beleid helpen vormgeven naar hun voorkeur. Ze kregen daarmee invloed op de rol die ze later in de uitvoering zelf zouden gaan spelen. Dat het Rijk de ontwikkeling van beleid grotendeels losliet, werkte bevrijdend voor bedrijven.

Toch stelde de Rijksoverheid ook eisen aan bedrijven. Het Rijk stelde de spelregels voor het Klimaatakkoord: de doelen, budgetten, en mogelijke beleidsinstrumenten voor de uitvoering (R4). Er werd van de deelnemende partijen een coöperatieve houding geëist: zij moesten zich committeren aan de doelstelling van het Rijk van 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 ten opzichte van 1990. En met het ondertekenen van het Klimaatakkoord, scheppen bedrijven verwachtingen over hun toekomstige plichten.

*“De invulling en uitvoering van de afspraken om de doelstelling te realiseren, blijft zoveel mogelijk in handen van de deelnemende partijen, waaronder het Rijk. Partijen behouden zo zelf de primaire verantwoordelijkheid voor een effectieve uitvoering van de gemaakte afspraken en zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van hun onderdeel van het akkoord.” (Wiebes, 2019a, 20)*

Het Rijk speelde bij het Klimaatakkoord dus een regisserende rol: hoewel ze de ontwikkeling van beleid grotendeels losliet, hield ze de regie door kaders te stellen en voorwaarden te scheppen. Deze regie was er niet om bedrijven te helpen hun verantwoordelijkheid te dragen, maar om een verantwoordelijkheid in de vorm van een doelstelling aan hen op te leggen. Daarmee koos de Rijksoverheid dus voor de rol van beheersend regisseren.

In de realisatie van duurzame energieopwekking kies het Rijk andere vormen van sturing van bedrijven. Voor de meeste technieken (zon, wind, warmte) geldt op dit moment dat deze nog niet rendabel zijn. Het Rijk kiest er daarom voor bedrijven ‘in staat te stellen’ te investeren in duurzame energieopwekking, door projecten te subsidiëren met de SDE++-subsidie (voorheen SDE en SDE+). Deze subsidie, door een respondent “het werkpaard” van het beleid genoemd, wordt gezien als het belangrijkste instrument dat de Rijksoverheid inzet (R2). Met de SDE++ stuurt het Rijk bedrijven in hun rol van uitvoerders door middel van positieve economische prikkels (bevrijdend sturen met prikkels). In de elektriciteitssector werkt dit goed. Er worden veel nieuwe projecten opgestart met behulp van de subsidie, en daarom zijn andere oplossingen niet nodig. Maar met name in de industrie en in de glastuinbouw kiest het Rijk ook voor ontmoediging of reguleren (beheersend sturen met prikkels en met normen).

*“We gaan nu steeds meer via normen sturen. Bijvoorbeeld een maximale CO<sub>2</sub>-uitstoot voor auto’s en kolencentrales. Regel het maar. Dan kost het dus vaak de*

*sectoren geld, en die moeten dan innoveren. Je ziet dat we steeds strakker gaan sturen, en steeds meer via normen.” (R5)*

Tot slot hebben bedrijven een verantwoordelijkheid voor de participatie op regionaal niveau. Bij deze verantwoordelijkheid kiest het Rijk ervoor de sturing aan de gemeenten over te laten, die als taak hebben om beleid te maken op participatie en het handelen van bedrijven te controleren. De Rijksoverheid zelf kiest hier dus voor een vorm van loslaten die, afhankelijk van gemeentelijk beleid, beheersend of bevrijdend kan uitpakken voor bedrijven.

#### 4.2.2 Sturing van energiecoöperaties

Energiecoöperaties waren via de branchevereniging Energie Samen een partij die aan tafel zat bij het ontwikkelen van het Klimaatakkoord. Zoals zojuist beschreven bij bedrijven, liet de Rijksoverheid partijen bij het ontwikkelen van het Klimaatakkoord grotendeels los, op een manier die voor hen bevrijdend werkte. Voor energiecoöperaties geldt daarbij de nuance dat zij zeker voordelen ondervonden van deze vrijheid in beleidsontwikkeling, maar veel minder dan commerciële bedrijven, die bij elkaar een grotere stem hadden en meer invloed konden uitoefenen op beleid.

Net als bedrijven hebben energiecoöperaties ook een rol in het uitvoeren van beleid. Voor energiecoöperaties en Verenigingen van Eigenaars (VvE) heeft het Rijk een aparte subsidieregeling ingericht: de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE). Hoewel er vanuit het Rijk in totaal veel minder geld naar deze regeling gaat dan naar de SDE++, is er verder weinig verschil tussen de twee subsidieregelingen (R2). Net als bedrijven, worden energiecoöperaties door het Rijk gestuurd met bevrijdende economische prikkels.

Zoals we eerder zagen, ligt de nadruk van de verantwoordelijkheid van energiecoöperaties in de uitvoering minder op innovatie, en meer op een maatschappelijke bijdrage. De actor zorgt per definitie voor een vorm van participatie, en draagt daarmee bij aan maatschappelijke acceptatie en een evenwichtige eigendomsverdeling – belangrijke randvoorwaarden van beleid. Een visie op de rol van energiecoöperaties wordt door het Rijk vooral overgelaten aan gemeenten. Daarmee worden energiecoöperaties vooral door het Rijk losgelaten. Of dat loslaten bevrijdend of beheersend werkt, hangt net als bij bedrijven af van gemeentelijk handelen.

Toch ziet de Rijksoverheid wel een rol voor zichzelf in het ondersteunen van energiecoöperaties, die we zouden kunnen definiëren als bevrijdend faciliteren. Door middel van kennis en een ontwikkelfonds krijgen energiecoöperaties een steuntje in de rug (Klimaatakkoord, 2019, 167).

*“Wat ik proef in mijn contacten met EZK, zeker ook de nieuwe minister, is dat ze dat streven naar vijftig procent lokaal eigendom heel belangrijk vinden. Ik merk in sessies, kamervragen, moties en hoe daarop geacteerd wordt, dat men dat belangrijk vindt. Ze zijn nu bijvoorbeeld ook aan het kijken of de ondersteuning van energiecoöperaties voldoende is en of er niet meer geregeld moet worden.” (R7)*

### 4.2.3 Sturing van burgers

Waar de overheid in eerste instantie geen verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken en het maken van beleid bij de burger neerlegde, vindt nu een verschuiving plaats waarbij het Rijk zoekt naar manieren om ook de burger het recht te geven om mee te praten (R5). In deze voorzichtige verschuiving van verantwoordelijkheden richting de burger worden niet zozeer de lasten van verantwoordelijkheid (plichten, verwachtingen), maar vooral de lusten (het recht om mee te praten) benadrukt. Het Rijk probeert een bevrijdende faciliterende rol in te nemen. Toch is de invloed van burgers vergeleken met die van bedrijven erg klein.

Ook in de realisatie van duurzame energieopwekking spelen burgers een kleine rol. Huiseigenaren kunnen kleinschalig duurzame energie opwekken. Het liefst stuurt het Rijk deze burgers met positieve prikkels, net als de elektriciteitssector, maar er wordt ook ervaren dat dat lastig is omdat burgers diverser en onvoorspelbaarder zijn en zich minder makkelijk laten sturen.

*“De elektriciteitssector is redelijk goed gereguleerd en daar gaat het best snel. Dat loopt wel. Bij de gebouwde omgeving wordt het lastiger, omdat de overheid minder direct kan sturen. Voor woningcorporaties kun je nog wel regels maken, maar voor eigenaren van woningen is het veel lastiger, want dat is een hele diffuse groep. Als je in een nieuwbouwwoning zit, hoef je bijna niks te doen. Zit je in een hele oude woning, dan moet je heel veel gaan doen. Al die eigenaren kunnen zelf besluiten: wanneer doe ik iets, en wanneer doe ik niets. Het is een groep die taaier is om over de streep te trekken.” (R6)*

Het Rijk kiest ook voor burgers in eerste instantie voor financiële regelingen om duurzame opwekking te stimuleren. De zogenaamde ‘salderingsregeling’ die zonnepanelen financieel aantrekkelijk maakt voor burgers, wil het Rijk echter de komende jaren gaan afbouwen “omdat de verwachting is dat de kosten van zonnestroom zullen dalen en er steeds minder stimulering nodig is voor kleinschalig zon.” (Klimaatakkoord, 2019, 179). Daarnaast wil het Rijk meer regels instellen om burgers aan te zetten tot duurzame energieopwekking. Het Rijk bereid daarvoor wetgeving voor, “waarbij ook handhaving aan bod komt” (Klimaatakkoord, 2019, 180). Zo mogen er vanaf 2026 geen cv-ketels meer worden verkocht.

*“De burger heeft dan eigenlijk ook geen keus meer. Die moet dan een warmtepomp. Dus dan dwingen we de burger in een soort van fuik.” (R5)*

Bij de burger lijkt eenzelfde soort verschuiving plaats als bij de industrie. De Rijksoverheid heeft een voorkeur voor bevrijdend sturen met prikkels (stimuleren), waarmee verantwoordelijkheid in de uitvoering voor decentrale actoren vooral gepaard gaat met lusten. Waar bevrijdende prikkels in de ogen van het Rijk niet voldoende werken, worden beheersende prikkels (ontmoediging) en beheersende normen ingezet. Tegelijkertijd blijft het Rijk ook bevrijdende prikkels inzetten voor burgers. Burgers worden dan aangeduid als ‘huishoudens’ met een ‘huishoudportemonnee’. Deze burger wordt niet in staat gesteld of gedwongen om bij te dragen, maar wordt vooral ontlast,

bijvoorbeeld door minder ODE-belasting (een heffing op elektriciteit en gas) te betalen dan bedrijven (Wiebes, 2019a, 4).

Burgers hebben daarnaast in hun rol als omwonenden, lokaal midden- en kleinbedrijf (mkb) of lokaal maatschappelijk middenveld een verantwoordelijkheid in de participatie in duurzame energieprojecten. Net als vastgesteld bij bedrijven en energiecoöperaties, laat de Rijksoverheid de sturing hiervan over aan gemeenten, en vindt er afhankelijk van gemeentelijk handelen beheersend of bevrijdend loslaten door het Rijk plaats.

	<b>Beleidsontwikkeling: Klimaatakkoord</b>	<b>Beleidsuitvoering: realisatie van duurzame energie</b>	<b>Beleidsontwikkeling en -uitvoering op regionaal niveau: RES</b>
<b>Bedrijven</b>	(Zeer) bevrijdend loslaten; Beheersend regisseren	(Zeer) bevrijdend sturen met prikkels; Industrie/glastuinbouw: Beheersend sturen met prikkels; Beheersend sturen met normen	Bevrijdend of beheersend loslaten (afhankelijk van sturing door gemeente)
<b>Energie-coöperaties</b>	Bevrijdend loslaten	Bevrijdend sturen met prikkels	Bevrijdend faciliteren; Bevrijdend of beheersend loslaten (afhankelijk van sturing door gemeente)
<b>Burgers</b>	(Minimaal) bevrijdend faciliteren	Bevrijdend sturen met prikkels; Beheersend sturen met prikkels; Beheersend sturen met normen	Bevrijdend of beheersend loslaten (afhankelijk van sturing door gemeente)
<b>Decentrale overheden</b>	Bevrijdend loslaten	(Verantwoordelijk via de RES)	(Zeer) bevrijdend loslaten; Bevrijdend sturen met normen; Bevrijdend faciliteren; Beheersend regisseren; Bevrijdend regisseren

Tabel 4 Bevrijdende en beheersende sturing door de Rijksoverheid

#### 4.2.4 Sturing van decentrale overheden

Decentrale overheden hebben inspraak gehad in het Klimaatakkoord, en werden daarmee bevrijdend losgelaten, maar ze worden verder door het Rijk vooral gestuurd via de RES. In de RES geldt een beginsel van subsidiariteit, waarbij de Rijksoverheid het beleid loslaat en decentrale overheden op basis van vertrouwen vrijgelaten worden om regionaal beleid te maken en uit te voeren. Er vindt een bevrijdend loslaten door de Rijksoverheid plaats, want decentrale overheden krijgen “een taak, maar ook een vrijheid” (R6).

De Rijksoverheid neemt stuurde decentrale overheden in de eerste plaats door zoveel mogelijk belemmerende wet- en regelgeving weg te nemen wanneer daar door decentrale actoren om gevraagd wordt (Wiebes, 2019, 19). De Rijksoverheid neemt hier de rol van dereguleren, ofwel bevrijdend sturen met normen. Een nog veel grotere rol speelt de Rijksoverheid via het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES), dat samen met de RES in het Energieakkoord in het

leven is geroepen. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het NPRES (Klimaatakkoord, 2019, 225). Het programma is wordt een ‘tussenlaag’ genoemd, tussen het Rijk en de decentrale overheden, en wordt door betrokken ook echt als neutrale ruimte ervaren (R5, R7).

Voor de rol van het NPRES worden door respondenten en in beleid woorden gebruikt als: faciliteren, signaleren, ondersteunen, duidelijkheid scheppen, kennis ontwikkelen en delen, uitvoeringskracht vergroten, en ruimte scheppen om te leren en samen te werken. Het NPRES is een vorm van hulp bieden, zonder in een hiërarchische relatie te verzanden. Via het NPRES probeert het Rijk ervoor te zorgen dat verantwoordelijkheid in de RES geen te zware last wordt voor decentrale overheden. De Rijksoverheid kiest dus voor bevrijdend faciliteren.

*“Wij zijn constructief partner. We werken actief mee waar dat nodig is. Het signaal komt vaak vanuit de regio, wanneer bestuurders daar tegen belemmeringen aanlopen. Dan geven ze aan dat ze het niet alleen kunnen oplossen, en dat ze ons ervoor nodig hebben.” (R5)*

Hoewel de Rijksoverheid haar best doet om via het NPRES als tussenruimte niet in een hiërarchische relatie terecht te komen met decentrale overheden, bestaat er via de wet wel degelijk een hiërarchische relatie tussen overheidslagen. De hiërarchie waarin overheden opereren, hangt als een schaduw over de RES-regio's heen. Het Rijk (en ook de provincie) hebben een rol om hun formele instrumentarium in te zetten als dat nodig is om de doelstellingen te halen, bijvoorbeeld door toch ‘van bovenaf’ op te leggen waar een windpark moet komen. Ingrijpen door het Rijk wordt gezien als *last resort*, maar wel als noodzakelijk instrument om op terug te vallen (Klimaatakkoord, 2019, 151). De Rijksoverheid gaat dan beheersend regisseren. Decentrale overheden worden verplicht om een verantwoordelijkheid te nemen die ze liever niet, of onder hun eigen voorwaarden, zouden nemen.

Er bestaat tegelijkertijd in sommige opzichten een positieve associatie met meer regie van het Rijk. In een Kamerbrief over energieprojecten die onder de Rijkscoördinatierегeling (RCR) vallen, wordt benoemd dat Rijkscoördinatie kan leiden tot minder maatschappelijke acceptatie, maar dat het ook procedures versnelt en de gemiddelde duur van projecten verkort (Wiebes, 2019b, 2). Recent wordt door beleidsmedewerkers vastgesteld dat de koers licht wijzigt, naar meer sturing door het Rijk. Zo is het Rijk aan het uitzoeken of ze kan inspringen bij de ruimtelijke inpassing van zonnepanelen, een issue dat op veel plekken speelt:

*“Het is handiger om dat nationaal te doen. Wij kunnen dan een budget beschikbaar stellen waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Maar het hoeft niet: we kunnen het ze ook zelf laten uitzoeken. (...) Het is een continue samenwerkings- en onderhandelingstraject. Wat is nou handig, wie doet nou wat? In de kern liggen de bevoegdheden wel vast, maar dit zijn natuurlijk nieuwe vraagstukken.” (R5)*

De nieuwe minister van Klimaat, Rob Jetten, “wil meer de regie nemen binnen het kabinet op de koers van de transitie” (R5). Daar lijkt een dubbele intentie aan ten grondslag te liggen. Aan de ene kant wil

de Rijksoverheid door een strakkere regie decentrale overheden ontlasten waar dat kan, en aan de andere kant wil de Rijksoverheid daarmee meer inzetten op een snellere en efficiëntere energietransitie. Of deze strakkere regie in de praktijk maakt dat decentrale overheden meer lusten of lasten zullen ervaren van hun verantwoordelijkheden in de RES, is nog onduidelijk. Rijkscoördinatie kan dus uitpakken als beheersende of bevrijdende regie.

Verder dragen decentrale overheden in de RES zorg voor de participatie van de lokale omgeving. Dat kan door middel van verschillende vormen van procesparticipatie en financiële participatie (waaronder lokaal eigendom). De Rijksoverheid heeft in eerste instantie, bij de onderhandelingen voor het Klimaatakkoord, geen uitgesproken visie ontwikkeld op de gewenste vormen van participatie (R4). Inmiddels zijn voorzichtige stappen bij het Rijk merkbaar om zich toch meer uit te spreken over de gewenste vormen van participatie, lokaal eigendom en de voorwaarden waaronder duurzame energieopwekking rechtvaardig kan worden ingericht. De Rijksoverheid kiest daarbij nadrukkelijk voor een milde regie, die bevrijdend zou moeten werken.

*“We gaan nu werken aan een strategie voor burgerparticipatie, waarin we met de decentrale overheden willen kijken: kunnen we een beschrijving maken van wanneer wij [participatie] goed vinden. Dat is een hele zachte manier. Je zou het theoretisch in de wet kunnen vastleggen ‘zo moet je het doen’, maar dan sla je alle maatwerk eruit en je legt het in beton neer. Daar kiezen we niet voor, omdat we vinden dat ieder zijn eigenaarschap moet nemen en dat er ruimte moet zijn voor maatwerk. We doen het dus op een zachte manier, maar we proberen ook dit weer gezamenlijk met decentrale overheden te doen. Een soort van good practice definiëren.” (R5)*

Volgens een medewerker van het NPRES hebben decentrale overheden wel degelijk behoefte aan een boodschap vanuit het Rijk over participatie en lokaal eigendom (R7). Toch is het volgens een beleidsmedewerker van EZK nog niet zeker hoe gemeenten tegenover deze lichte koerswijziging van het Rijk staan (R5). Of de iets toenemende regie van het Rijk op participatie dus beheersend of bevrijdend zal uitpakken, is nog onzeker.

### 4.3 DEELCONCLUSIE: VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

In dit hoofdstuk zijn tot nu toe de eerste twee deelvragen beantwoord. Er is een beschrijving gegeven van de verantwoordelijkheden van decentrale actoren (tabel 3), en van de beleidsinstrumenten die het Rijk inzet om decentrale actoren te sturen (tabel 4). Deze twee elementen vormen samen de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van de opwekking van duurzame energie. Na behandeling van de eerste twee deelvragen, kunnen dus conclusies worden getrokken over het eerste belangrijke concept van de hoofdvraag: de verantwoordelijkheidsverdeling. In de collaborative governance van duurzame energieopwekking dragen bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden ieder een aantal verantwoordelijkheden die, afhankelijk van de sturing die de Rijksoverheid hen geeft, bevrijdend of beheersend kunnen werken. Alle actoren krijgen zowel met de bevrijdende als met de beheersende werking van verantwoordelijkheid te maken.



#### 4.3.1 Verantwoordelijkheid en sturing van bedrijven

Bedrijven dragen grote verantwoordelijkheden in de beleidsontwikkeling en uitvoering van de realisatie van duurzame energie, en minder in het waarborgen van de randvoorwaarden van beleid, zoals participatie. Bedrijven werden losgelaten en geregisseerd bij de ontwikkeling van het Klimaatakkoord. Ze plukten het meest de vruchten van de vrijheid die ze kregen, maar ondervonden ook de meeste beperking van de eisen die de Rijksoverheid stelde aan deelname. In de uitvoering wordt de elektriciteitssector door het Rijk gestuurd met subsidies, terwijl de industrie en glastuinbouw steeds meer te maken krijgen met negatieve prikkels en normen. De Rijksoverheid stuurt bedrijven niet in de uitvoerende verantwoordelijkheid voor participatie die zij dragen in de RES'en. Of dat voor bedrijven bevrijdend of beheersend werkt, is afhankelijk van beleidskeuzes van de gemeenten waarin hun projecten plaatsvinden.

#### 4.3.2 Verantwoordelijkheid en sturing van energiecoöperaties

Energiecoöperaties krijgen voor een groot deel dezelfde verantwoordelijkheden als bedrijven, maar er worden duidelijk andere accenten gelegd. Energiecoöperaties hebben een bescheiden invloed gehad op het Klimaatakkoord, en hebben daarmee vrijheid ervaren door loslaten van het Rijk. De eisen die het Rijk aan partijen stelden waren voor hen niet zo zeer beperkend. Energiecoöperaties realiseren daarnaast energieprojecten en worden daarin, net als de elektriciteitssector, gesubsidieerd. Voor de verantwoordelijkheden die ze krijgen in participatie geldt een afhankelijkheid van gemeentelijk beleid, waardoor ook hier niet gezegd kan worden of het loslaten van het Rijk bevrijdend of beheersend werkt. Wel kiest de Rijksoverheid ervoor om energiecoöperaties extra te ondersteunen, waardoor verantwoordelijk voor energiecoöperaties meer als vrijheid kan worden ervaren.

#### 4.3.3 Verantwoordelijkheid en sturing van burgers

Burgers krijgen in de collaborative governance van duurzame energieopwekking een kleine verantwoordelijkheid om mee te praten over beleid. De Rijksoverheid faciliteert dat om hen invloed en vrijheid te geven, maar dat gebeurt tot op heden slechts op zeer kleine schaal. Van burgers wordt daarnaast verwacht dat ze duurzaam gedrag vertonen en meedoen aan de energietransitie, door zelf duurzame energie op te wekken en door te participeren in grote projecten in hun omgeving. De Rijksoverheid heeft burgers in de afgelopen jaren door middel van subsidie en gunstige belastingregelingen gestimuleerd om duurzame energie op te wekken, maar bouwt deze bevrijdende prikkels nu af, en gaat over op negatieve prikkels en normen. De burger ondervindt daarmee steeds minder de voordelen van beleid, en draagt verantwoordelijkheid steeds vaker plichtmatig en als last. Tegelijkertijd ontlast het Rijk hen ook door middel van lagere energiebelastingen. Intussen krijgt de burger in de RES het recht op meepraten en meedoen aan grote energieprojecten. Hoe deze verantwoordelijkheid eruitziet, en of die ervaren wordt als bevrijdende of beheersend, hangt ook hier weer af van gemeentelijk beleid.

#### 4.3.4 Verantwoordelijkheid en sturing van decentrale overheden

Decentrale overheden, tot slot, dragen een grote verantwoordelijkheid voor het behalen van de centraal gestelde beleidsdoelen voor duurzame energieopwekking, en het bewaken van de randvoorwaarden van beleid. Via de RES krijgen zij de vrijheid om regionaal beleid te maken en uit te voeren. Ze worden daarbij ondersteund door het Rijk, op een wijze die hiërarchie zo veel mogelijk vermijdt en gericht is op het bevrijden van decentrale overheden. Toch bestaat er wel degelijk een hiërarchische relatie tussen het Rijk en decentrale overheden, waardoor het Rijk beheersende regie kan pakken al zij dat nodig vindt. Het Rijk experimenteert daarnaast met coördinatie op problemen die binnen veel regio's spelen voor gemeenten. Ook op het gebied van participatie begint het Rijk meer een visie te creëren en dus voorzichtig te regisseren. Of zulke toenemende regie van de Rijksoverheid bevrijdend of beheersend uitpakt, is nog onzeker.

### 4.4 IDEEËN VAN DE RIJKSOVERHEID OVER ACTOREN

#### 4.4.1 Ideeën over bedrijven

##### CAPACITEIT

Bedrijven worden door de Rijksoverheid gezien als actoren met belangrijke capaciteiten. Hun capaciteiten in termen van mensen, middelen, kennis en uitvoerings- en innovatiekracht zijn zo groot en uniek, dat het Rijk geen andere mogelijkheid ziet dan het overlaten van de uitvoering aan bedrijven.

*“Zij moeten het doen. (...) Zonder die bedrijven weet ik niet wie dan al die duurzame energie uitvoert en draaiende houdt. Je kan het als overheid niet, omdat het nooit efficiënt zou zijn.” (R2)*

Ook voor het uitvoeren van participatie worden de capaciteiten van bedrijven als vanzelfsprekend beschouwd. Het idee van de Rijksoverheid dat de capaciteiten van bedrijven onmisbaar zijn, plaatst bedrijven in een machtige positie. De Rijksoverheid en bedrijven zijn afhankelijk van elkaar in het beleid voor duurzame energieopwekking. Een medewerker van de NVDE beschrijft deze relatie als een strategisch spel waarin beide partijen elkaar nodig hebben (R4). Het Rijk stelt bepaalde eisen, zoals we hebben gezien bij het Klimaatakkoord, maar laat ook voldoende vrijheid aan bedrijven om hen aan boord te houden. De Rijksoverheid heeft een duidelijk beeld van bedrijven als economische wezens. Een belangrijke voorwaarde voor bedrijven om in duurzame energie te kunnen investeren, is daarom de rendabiliteit van projecten.

*“We veronderstellen niet dat bedrijven iets doen als het verliesgevend is. Als je wilt dat iets gebeurt, maar het kost bedrijven geld, dan moet je als overheid iets doen. Je kan dan niet zeggen: we zijn toch allemaal met hetzelfde doel bezig en jullie moeten de kosten maken.” (R2)*

## BEREIDHEID

De bereidheid van bedrijven om verantwoordelijkheid te dragen is op twee manieren relevant. In de eerste plaats heeft het Rijk ideeën over de bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen voor de grootschalige realisatie van energieprojecten. Daarnaast gelden ideeën over de bereidheid van bedrijven om dat op een maatschappelijk verantwoorde manier te doen. In de praktijk houdt dat in: met voldoende oog voor participatie van de lokale omgeving. In de eerste categorie ideeën over bereidheid maakt het Rijk onderscheid tussen de elektriciteitssector en overige grote bedrijven, waarvan industrie en glastuinbouw de belangrijkste categorieën vormen. In de elektriciteitssector ziet het Rijk welwillende bedrijven, die graag de duurzame omslag maken. In de andere sectoren ligt dat moeilijker, en dat is ook merkbaar in de ‘uitvoeringsoverleggen’, waar de praktische uitvoering van het Klimaatakkoord plaatsvindt.

*“Als het gaat om duurzame elektriciteit is het duidelijk dat zo’n beetje de hele sector wel om is. (...) Bij hernieuwbare warmte is dat nog anders. (...) Voor veel van die bedrijven wordt het iets dat ‘erbij moet’, maar ze zouden eigenlijk liever een beter product maken. Je ziet dus een duidelijk verschil dat het uitvoeringsoverleg Elektriciteit heel goed werkt, maar Industrie veel minder. Daar strubbelen partijen meer tegen.” (R4)*

De industrie en tuinbouw reageren in de ogen van het Rijk niet voldoende op positieve stimulering, en daaruit maakt het Rijk op dat dit type bedrijf minder bereid is om duurzame energieopwekking te realiseren. In de tweede categorie ideeën van het Rijk over de bereidheid van bedrijven om verantwoordelijkheid te dragen, staan maatschappelijke verantwoordelijkheid en participatie van de lokale omgeving centraal. Het Rijk ziet dat een groot deel van de bedrijven aangesloten is bij brancheverenigingen en daarbinnen onderlinge afspraken maken over dit soort randvoorwaarden van beleid. Dat wordt door het Rijk geïnterpreteerd als een bereidheid die verwacht mag worden van bedrijven. Niet alleen omdat het in hun eigen voordeel werkt – de ervaring leert inmiddels dat projecten succesvoller zijn als er maatschappelijk draagvlak is – maar ook vanwege de morele principes die in het Nederlandse bestuur nu eenmaal gelden.

*“We verwachten in dit land dat iedere sector zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt. Dat is hoe wij hier in Nederland werken.” (R5)*

Toch wordt door het Rijk ook erkend dat niet alle projectontwikkelaars even welwillend zijn om participatie te waarborgen. Ervaren projectontwikkelaars richten participatie goed in, is de ervaring, maar er zijn ook ‘cowboys’: buitenlandse bedrijven die geen lid zijn van een brancheorganisatie en “gewoon snel geld willen verdienen” (R3).

#### 4.4.2 Ideeën over energiecoöperaties

##### CAPACITEIT

De capaciteit van energiecoöperaties om de randvoorwaarden van beleid te waarborgen, is voor het Rijk vanzelfsprekend. Energiecoöperaties zijn immers in zichzelf een vorm van participatie en lokaal eigendom. De Rijksoverheid heeft echter moeite zich een voorstelling te maken van de capaciteit van energiecoöperaties om grootschalige projecten te realiseren. Er worden vergelijkingen gemaakt met de capaciteiten van marktpartijen, maar er bestaat twijfel of energiecoöperaties zich daar wel aan kunnen meten. De energietransitie is nu eenmaal niet mogelijk zonder commerciële partijen, is het beeld. En waar de capaciteiten van energiecoöperaties misschien wat achterblijven, moet dus ook voorzichtig met deze organisaties worden omgegaan.

*“In het begin had het Rijk de neiging om energiecoöperaties in te zetten op kleinere projecten. En soms hoor ik dat mensen nog zeggen, ook bestuurders. Ze zeggen dan: straks komt het grote werk, kunnen ze dat wel aan? (...) Hun grondhouding is dat we het lokaal en met de inwoners moeten doen, maar er is nog wat huivering over of ze de volledige verantwoordelijkheid wel aankunnen.” (R7)*

Er lijkt inmiddels wel een verandering plaats te vinden in de ideeën van het Rijk over de capaciteiten van energiecoöperaties. Maar vanwege de grote diversiteit in professionaliteit van energiecoöperaties, blijft het moeilijk voor het Rijk om een duidelijk beeld te krijgen van de capaciteiten die van deze actoren verwacht kunnen worden.

*“Het eerste werkbezoek van minister Jetten was naar Nieuwleusen Synergie. Ik zie in de Kamerdebatten dat hij dan nu zelf ook uitdraagt binnen het Rijk: kijk eens, zo kan het ook, en dit wat lokaal eigendom kan doen voor zo'n lokale gemeenschap. Laat ik zeggen: ook daarin is het nog zoeken.” (R7)*

##### BEREIDHEID

Wat betreft de bereidheid van energiecoöperaties om verantwoordelijkheid te dragen, worden twee aspecten door de Rijksoverheid aangestipt: de bereidheid om maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen, en de bereidheid om financiële verantwoordelijkheid te nemen, ofwel risico's te dragen. Wat betreft maatschappelijke verantwoordelijkheid zijn er bij het Rijk hoge verwachtingen van burgercoöperaties. Die verantwoordelijkheid gaat vooral over de maatschappelijke waarde die de coöperatie toevoegt door de winsten van energieprojecten terug te laten vloeien naar de lokale gemeenschap. Dat is wel zo rechtvaardig, volgens het Rijk; de lokale omgeving draagt de lasten van energieprojecten in de vorm van een veranderde omgeving, en zou dus ook moeten kunnen meeprofiteren van de lusten (R5).

*“Ik denk dat de verantwoordelijkheid voor de opwekking van zon en wind hetzelfde wordt beschouwd voor coöperaties als voor commerciële partijen. Waarbij voor*

*coöperaties nog een extra verantwoordelijkheid ligt over besteding van de opbrengsten.” (R7)*

Daarnaast leven ideeën over de bereidheid van energiecoöperaties om financiële risico's te dragen in energieprojecten. Er worden door deze partijen vragen gesteld over de bereidheid van energiecoöperaties om de financiële risico's van projecten te dragen.

*“[Bedrijven] zeiden: het is leuk als omgeving een deel van de revenuen wil, maar dan moeten ze ook een deel van de risico's dragen. (...) Sommige volwaardige energiecoöperaties die kunnen dat prima, die zijn ook gewend om samen met partijen dit soort dingen te ontwikkelen. In andere situaties moest nog even duidelijk worden gemaakt dat er geen gratis bier werd uitgedeeld.” (R4)*

Betrokken partijen lijken richting energiecoöperaties te benadrukken dat verantwoordelijkheid voor energieprojecten niet alleen lusten met zich meebrengt, maar ook lasten.

*“Ik hoorde een wethouder vertellen dat hij tegen een energiecoöperatie zegt: het is wel serieus spel, dus als je dit doet, dan ben je daar ook verantwoordelijk voor. Ik zie aan de andere kant bij energiecoöperaties en bewonerscollectieven dat dat besef er ook is. Er is een enorm bewustzijn van die verantwoordelijkheid die op je schouders rust om zo'n groot zonnepark of windproject te realiseren of te helpen realiseren en daarin je verantwoordelijkheid te nemen.” (R7)*

#### 4.4.3 Ideeën over burgers

##### CAPACITEIT

De capaciteit van burgers om verantwoordelijkheid te dragen in de collaborative governance van duurzame energieopwekking bestaat volgens de Rijksoverheid uit twee onderdelen. Ten eerste hebben burgers een bepaalde capaciteit om op kleine schaal duurzame opwekking te realiseren. Ten tweede hebben burgers een bepaalde capaciteit om in projecten te participeren. De mate waarin burgers beide capaciteiten bezitten, verschilt. Het Rijk ziet een verschil tussen burgers die meer kennis, tijd en financieel vermogen (onder andere in de vorm van een eigen huis) hebben, en burgers die deze capaciteiten niet of minder bezitten.

De capaciteit van de burger om zelf duurzame energie op te wekken is alleen weggelegd voor burgers met een eigen huis. Maar zelfs burgers met een eigen huis hebben niet altijd de financiële mogelijkheden en de kennis om duurzame energie op te wekken. Zoals een medewerker van het PBL zegt: *“Burgers weten meestal niet hoe de wereld achter het stopcontact eruitziet.” (R6)*. Toch vraagt het Rijk van burgers om 'een steentje bij te dragen', hoe bescheiden ook, vergeleken met de markt en al haar uitvoeringskracht. Wanneer op deze manier over de capaciteiten van burgers wordt gesproken, worden burgers ook wel aangeduid als 'huishoudens' met een 'huishoudportemonnee'. Deze burger moet niet per se in staat gesteld worden om bij te dragen, maar moet vooral ontzorgd en ontlast

worden, om geen slachtoffer te worden van de ingrijpende klimaatmaatregelen (Wiebes, 2019a, 4). Opvallend is ook dat het mkb en kleine maatschappelijke organisaties hier in één adem worden genoemd met burgers. Ook zij hebben minder capaciteit dan grote bedrijven, en moeten daarom niet de grootste lasten dragen van het energiebeleid.

Wat betreft participatie, ziet de Rijksoverheid dat burgers in de praktijk niet altijd in staat zijn om deel te nemen aan participatietrajecten, en al helemaal niet om (mede-)eigenaar te worden van energieprojecten.

*“We verlangen wel van burgers dat ze zich participatief opstellen en goed meedenken, maar we zien tegelijkertijd dat het grote grijze midden dat niet doet, en daar hebben ze goede redenen voor. We zien vooral de flanken, de harde schreeuwers, of de grijze mannen met een technische opleiding die gepensioneerd zijn. Die hebben er alle tijd voor, die kom je overal tegen. (...) Vaak zie je dat mensen die geld hebben, investeren in een windmolen. Maar mensen die dat niet kunnen, die moeten ook kunnen meeprofiteren.” (R5)*

Het Rijk ziet aan de andere kant ook dat er groepen burgers zijn wel de capaciteiten hebben om intensief te participeren. Deze burgers kunnen hun capaciteiten inzetten om duurzame energie te gaan opwekken (bijvoorbeeld door deel te nemen aan een burgercoöperatie), maar ze kunnen hun capaciteiten ook inzetten om te zorgen dat energieprojecten niet van de grond komen of zelfs de samenleving te ontwrichten. Een beleidsmedewerker van EZK benoemt dat in landen als Amerika en Frankrijk “totale maatschappelijke polarisatie” (R5) dreigt vanwege de grote gevolgen van het klimaatbeleid op de levens van mensen, en dat dat schrikbeeld ertoe leidt dat de Nederlandse Rijksoverheid beseft dat burgers als collectief wel degelijk een machtige actor zijn. Of die macht zich ‘voor’ of ‘tegen’ de opwekking van duurzame energie keert, hangt af van de bereidheid van burgers om verantwoordelijkheid te nemen voor duurzame energieopwekking.

#### BEREIDHEID

Het Rijk heeft verschillende ideeën over de bereidheid van burgers om verantwoordelijkheid te dragen voor duurzame energieopwekking. Een deel van de burgers is daar best toe bereid, maar onder bepaalde voorwaarden. Daarvan werd het Rijk zich ergens in het proces van het ontwikkelen van het Klimaatakkoord bewust. Er zijn burgergesprekken gevoerd, die uiteindelijk niet zijn meegenomen in het ontwikkelen van beleid (R5). Wel heeft het Rijk hierdoor een idee gekregen van de bereidheid van burgers.

*“[Burgers] kwamen eigenlijk maar met één ding: doe het rechtvaardig. En dat kwam bij die [Klimaat]tafels geen enkele keer naar voren, omdat die mensen die in die systeemwereld werken een totaal andere taal hebben en met totaal andere dingen bezig zijn. Terwijl burgers denken: kan ik het betalen? Voel ik met goed betrokken? Ben ik eerlijk behandeld of wordt mijn buurman voorgetrokken omdat die meer geld heeft en een Tesla kan betalen?” (R5)*

Bij het Rijk bestaat daarnaast het beeld van een andere groep burgers, die niet bereid is om iets van verantwoordelijkheid te dragen voor de opwekking van duurzame energie, en het volledige klimaat- en energiebeleid ook niet steunt. Het Rijk vindt het moeilijk om met deze groep om te gaan, maar probeert toch ook naar deze burgers te luisteren.

*“We werken met dialooggroepen, groepen die ons totaal wantrouwen. Hoe kun je überhaupt met die mensen in gesprek, want die verzetten zich overal tegen? Dus dat is bij ons nog wel een big issue.” (R5)*

Hoewel we hebben gezien dat participatie en draagvlak vooral worden gezien als taken van gemeenten en projectontwikkelaars op regionaal niveau, lijkt participatie en draagvlak voor het Rijk wel steeds belangrijker te worden bij het ontwikkelen van de beleidslijn. Het Rijk lijkt een visie te ontwikkelen waarin het niet alleen belangrijk wordt geacht dat burgers welwillend staan tegenover individuele projecten in hun buurt, maar ook achter de principes van het klimaat- en energiebeleid staan. Daarmee wordt het voor het Rijk logischer om zelf ook een rol te pakken in het onderzoeken en creëren van maatschappelijk draagvlak, en dit niet alleen aan de RES-regio's over te laten.

	Realiseren van duurzame energie		Waarborgen van randvoorwaarden	
	Capaciteit	Bereidheid	Capaciteit	Bereidheid
<b>Bedrijven</b>	Zeer groot; Afhankelijk van rendabiliteit	Elektriciteitssector: groot; Industrie/glastuinbouw: klein	Groot	Gevestigde bedrijven: groot; 'Cowboys': niet
<b>Energie- coöperaties</b>	Wisselend beeld	Voldoende; met beperkingen	Groot	Groot
<b>Burgers</b>	Individueel: wisselend beeld; collectief: groot	Wisselend beeld; afhankelijk van rechtvaardigheid	Wisselend beeld	Wisselend beeld
<b>Decentrale overheden</b>	Voldoende; met beperkingen	Groot; met beperkingen	Groot; met beperkingen	Groot; met beperkingen

Tabel 5 Ideeën van het Rijk over de capaciteit en bereidheid van decentrale actoren

#### 4.4.4 Ideeën over decentrale overheden

##### CAPACITEIT

Decentrale overheden hebben in de RES een grote verantwoordelijkheid gekregen in de collaborative governance van duurzame energieopwekking. Het Rijk heeft vertrouwen in de capaciteiten van decentrale overheden om de randvoorwaarden van beleid (ruimtelijke inpassing, maatschappelijk draagvlak, participatie) te waarborgen, door maatwerk te bieden en plannen te maken die aansluiten op de lokale context. Het is daarvoor belangrijk dat decentrale overheden voor een groot deel worden vrijgelaten, en niet te veel gebonden zijn aan kaders en regie van het Rijk. Negatieve ervaringen uit

het verleden, toen het Rijk meer regie had, tonen volgens het Rijk aan dat decentrale overheden beter in staat zijn participatie te waarborgen dan het Rijk. Dat beaamt ook een medewerker van de NVDE:

*“De projecten waar het het slechts is gegaan met participatie zijn typisch de projecten onder de Rijkscoördinatieregeling geweest.” (R7)*

Toch merkt het Rijk op in de RES, waarin het Rijk decentrale overheden meer loslaat, ook de beperkingen in capaciteit van decentrale actoren zichtbaar worden. Over het algemeen zijn gemeenten goed in staat om de verantwoordelijkheden te dragen, maar ook zij hebben te maken met capaciteitsproblemen. Dat zit niet zo zeer in de bevoegdheden die gemeenten hebben, maar meer in de mensen en kennis die ze in huis hebben, waarbij ook de krappe arbeidsmarkt op dit moment niet meewerkt (R3).

*“In theorie kunnen ze best veel. Ze hebben best veel bevoegdheden. Het gaat vaak mis bij kleinere gemeenten met te weinig menskracht, te weinig kennis van bijvoorbeeld een participatieproces.” (R5)*

#### BEREIDHEID

De bereidheid van decentrale overheden om een grote verantwoordelijkheid te dragen binnen de RES, ligt volgens het Rijk ten grondslag aan de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die er nu uitziet.

*“Het is destijds een aanbod geweest van decentrale overheden om dit op te pakken. Ze kregen een behoorlijke verantwoordelijkheid, maar dat wilden ze ook” (R3)*

Slechte ervaringen met duurzame energieprojecten waarbij het Rijk de kar trok, hebben aanleiding gegeven tot zeer welwillende houding van gemeenten en provincies om verantwoordelijkheid te nemen. Een belangrijke voorwaarde voor de welwillendheid van decentrale overheden is beleidsvrijheid (R3). Ze waren bereid om een grote verantwoordelijkheid in de uitvoering op zich te nemen, mits het Rijk hen dan ook voldoende ruimte bood om zelf beleid te ontwikkelen. Decentrale overheden accepteerden daarmee de last van verantwoordelijkheid, onder de voorwaarde dat ze ook de lusten van verantwoordelijkheid (vrijheid) zouden krijgen. Bij het Rijk geldt het idee dat de bereidheid van gemeenten over het algemeen groot is. Wel wordt genoemd dat die bereidheid soms afhangt van één of enkele bestuurders en hun ‘bestuurlijke moed’ of ‘bestuurlijke ambitie’. Voldoende draagvlak vinden in de lokale omgeving is in veel regio’s en bij veel projecten een moeilijk proces.

*“Dat vraagt wel wat van de bestuurders. Die moeten uiteindelijk daar gaan staan en zeggen: we gaan dit doen. (...) Het vraagt bestuurlijke moed om dit te doen, want het doet wat met je herverkiezing waarschijnlijk. Het heeft daar geen positief effect op, over het algemeen.” (R3)*



Er wordt met compassie gesproken over een eventueel gebrek aan bereidheid van decentrale overheden om zich in te zetten voor de energieopgave. De beperkte bereidheid van bestuurders om zich in te zetten, wordt soms juist beschreven als een beperkte capaciteit (R5). Decentrale overheden doen wat ze kunnen, lijkt het idee van het Rijk.

## 4.5 DEELCONCLUSIE: IDEEËN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Nu ook de derde en laatste deelvraag is behandeld (tabel 5), kunnen de eerdere bevindingen over de verantwoordelijkheidsverdeling worden bekeken aan de hand van nieuwe kennis over de ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren. Eerder werd al duidelijk dat alle actoren te maken krijgen met een aantal verantwoordelijkheden – zowel verantwoordelijkheden die bevrijdend werkten, als verantwoordelijkheden die beheersend werkten. Inmiddels is ook duidelijk geworden dat de Rijksoverheid bij iedere actor een aantal ideeën heeft over hun capaciteit en bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen. De capaciteit en bereidheid wordt daarbij soms als groot gezien, soms als klein, soms als afhankelijk van bepaalde omstandigheden, en soms zijn de ideeën van het Rijk niet duidelijk of niet eenduidig. In deze deelconclusie behandel ik voor iedere actor de conclusies die uit de data naar voren komen. Ik leg de daarbij de link tussen de ideeën van het Rijk over de capaciteit en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen, en de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking. Ik laat zien welke narratieven er ontstaan over verantwoordelijkheid, bevrijding en beheersing, en kunnen en willen.

### 4.5.1 Bedrijven

Bedrijven worden door de Rijksoverheid in de eerste plaats gezien als actoren met een grote capaciteit voor het opwekken van duurzame energie. Bij de ontwikkeling van het Klimaatakkoord kregen bedrijven een plaats aan tafel, omdat ze volgens de Rijksoverheid onmisbaar waren voor het realiseren van voldoende duurzame energie. Omdat het Rijk zich afhankelijk voelt van deze vermogende actor, worden eventuele beperkingen in de capaciteit van bedrijven zo veel mogelijk door het Rijk verholpen. Bedrijven worden door middel van de SDE++-subsidie in staat gesteld te investeren in het opwekken van duurzame energie. Wat betreft de bereidheid van bedrijven om deze grote rol te pakken in het realiseren van duurzame energie, bemerkt het Rijk een verschil in houding tussen de elektriciteitssector, en de industrie en tuinbouw. In die eerste sector is de bereidheid om te investeren in principe groot. Hen via de SDE++-subsidie in staat stellen te investeren is dus genoeg om hen verantwoordelijkheid te laten nemen. Bedrijven in de industrie en tuinbouw zijn minder welwillend, en voor hen acht het Rijk het nodig om dwingender te sturen, met beheersende prikkels en normen.

Bedrijven ondervinden dus in eerste instantie vooral de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid, omdat hun capaciteiten door de Rijksoverheid als onmisbaar worden beschouwd. Bedrijven die een grotere bereidheid tonen om verantwoordelijkheid te nemen, ondervinden daarnaast vooral de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid; bedrijven die minder bereidheid tonen om verantwoordelijkheid te nemen, ondervinden de beheersende werking van verantwoordelijkheid.

#### 4.5.2 Energiecoöperaties

De capaciteit van energiecoöperaties waar de Rijksoverheid de meeste waarde aan hecht, is de capaciteit om participatie te waarborgen, en daarmee maatschappelijk dragvlak en een evenwichtige eigendomsverdeling te realiseren. De actor heeft hier een duidelijk voordeel ten opzichte van commerciële bedrijven. Dat maakt een grote verantwoordelijkheid voor deze actoren volgens de overheid wenselijk. Vanwege de vanzelfsprekende bereidheid die de actoren hebben om maatschappelijke waarde toe te voegen, worden ze door de overheid geholpen om meer capaciteit (in termen van kennis en financiële middelen) op te bouwen. Tegelijkertijd lijkt een bijna tegenovergesteld beeld te bestaan over de capaciteit en bereidheid van energiecoöperaties om bij te dragen aan de grootschalige realisatie van duurzame energieopwekking en dus het behalen van de belangrijkste doelstelling van beleid. Energiecoöperaties worden soms gezien als ‘kleine spelers’ vergeleken met bedrijven en er heersen ideeën dat ze minder bereid zijn om risico's te dragen. Deze actoren krijgen daarom een minder grote verantwoordelijkheid in de realisatie van duurzame energieopwekking; er zijn van hen minder grote verwachtingen voor het realiseren van duurzame energie. Toch zien we hierin weinig verschil in de benadering van het Rijk: net als bedrijven worden energiecoöperaties gestimuleerd om duurzame energie op te wekken door middel van subsidies.

Energiecoöperaties ondervinden al met al vooral de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid, omdat het Rijk bij hen een grote capaciteit en bereidheid ziet om te zorgen voor maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige eigendomsverdeling. Hoewel ze minder verantwoordelijkheid krijgen voor het realiseren van grootschalige projecten, vanwege de in de ogen van het Rijk kleinere capaciteit en bereidheid om hiervoor de benodigde risico's te dragen, ondervinden ze ook in dit opzicht de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid.

#### 4.5.3 Burgers

De capaciteit en bereidheid van burgers voor het realiseren van energieopwekking is voor de Rijksoverheid het moeilijkst te benoemen, omdat deze actor als zeer divers wordt beschouwd. Wat betreft huiseigenaren ontstaat een tegenstrijdig beeld. Voor huiseigenaren geldt volgens het Rijk dat ze in puur economische termen in staat zouden moeten zijn om te investeren in kleinschalige energie, omdat deze technieken inmiddels rendabel zijn. Het Rijk kiest daarom steeds meer voor dwingende sturing door middel van negatieve economische prikkels en regels. Tegelijkertijd erkent het Rijk de wisselende financiële capaciteiten van huiseigenaren en huishoudens, en probeert ze daarom de burger niet te zwaar te financieel te belasten in het energiebeleid.

Hoewel burgers bij het loslaten van de ontwikkeling van beleid grotendeels buiten de boot vielen, doet de Rijksoverheid nu pogingen om burgers toch aan de zijlijn te laten meepraten over het beleid. De grootste capaciteit van burgers lijkt het Rijk te zien in de collectieve kracht van burgers om beleid te steunen of weerstand te bieden tegen beleid. Het Rijk voert een balanceeroefening uit tussen burgers een stem geven, en haar eigen beleidsdoelen voor duurzame energieopwekking behalen. De belangrijkste voorwaarde die burgers namelijk stellen aan beleid – rechtvaardigheid – sluit in de ogen van het Rijk moeilijk aan bij bestaand beleid, en dat vormt een drempel om burgers echt verantwoordelijkheid te geven in het ontwikkelen van de beleidslijn.

Samengevat ziet het Rijk burgers als een diffuse groep, waardoor moeilijk te zeggen is wanneer ze met de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid te maken krijgen, en wanneer met

de beheersende. Door de tegenstrijdige beleidsinstrumenten die worden ingezet, is het waarschijnlijk dat beleid voor de ene burger bevrijdend, en voor de andere beheersend uitpakt. Het Rijk durft in de ontwikkeling van beleid burgers geen echte bevrijdende verantwoordelijkheid te geven, omdat ze moeilijk weet om te gaan met de voorwaarde die burgers stellen aan welwillende deelname aan de energietransitie: rechtvaardigheid.

#### 4.5.4 Decentrale overheden

Ten opzichte van decentrale overheden laat de Rijksoverheid een groot vertrouwen zien in hun capaciteit en bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen. Ze krijgen daarom een complexe verantwoordelijkheid om grootschalige duurzame energieopwekking te realiseren, en tegelijkertijd de randvoorwaarden te waarborgen. Met die verantwoordelijkheid gaat ook een grote vrijheid voor beleidsontwikkeling en -uitvoering gepaard. Het Rijk bemerkt op sommige punten gebreken in de capaciteit en bereidheid van decentrale overheden om deze verantwoordelijkheid te dragen, zoals een gebrek aan kennis en/of bestuurlijke moed. De eerste reactie van het Rijk daarop is faciliteren, helpen en ondersteunen, om deze gebreken zoveel mogelijk vanuit zachte sturing weg te nemen, zoals past bij een relatie gebaseerd op vertrouwen. Toch bemerken we ook toenemende regie van de Rijksoverheid, die te maken lijkt te hebben met ideeën van het Rijk over aanhoudende beperkingen in capaciteit en bereidheid van decentrale actoren. Er bestaat bij het Rijk geen eenduidig beeld over houding van decentrale actoren tegenover een dergelijke toename van regie van het Rijk.

In de basis ondervinden decentrale overheden dus vooral de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid, waarbij ze hun taken mogen invullen en uitvoeren op basis van vertrouwen. Op beperkingen in capaciteit en bereidheid reageert het Rijk door ondersteuning te bieden, wat decentrale overheden helpt om de bevrijdende werking van verantwoordelijkheid te blijven ervaren. Maar nu het Rijk ook in toenemende mate kiest voor een strakkere regie, is het mogelijk dat decentrale overheden in de toekomst ook de beheersende werking van verantwoordelijkheid zullen ervaren.

## 5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

---

In het vorige hoofdstuk gaf ik aan de hand van de vier decentrale actoren die ik in dit onderzoek heb behandeld een eerste antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek. In dit hoofdstuk volgt een overzichtelijke beantwoording van de drie deelvragen en vervolgens van de hoofdvraag. Ik behandel de conclusies die we naar aanleiding van dit onderzoek kunnen trekken over invloed van ideeën van de Rijksoverheid op de verantwoordelijkheidsverdeling in het collaborative governancenetwerk van duurzame energieopwekking, maar trek deze conclusie ook breder naar collaborative governancenetwerken in het algemeen. Ik reflecteer op de wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek, en doe naar aanleiding van beperkingen van mijn onderzoek suggesties voor vervolgonderzoek.

### 5.1 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING

#### 5.1.1 Rollen van decentrale actoren

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidde: *Welke verantwoordelijkheden hebben verschillende decentrale actoren voor het opwekken van duurzame energie?* Zoals in het theoretisch kader uiteengezet, kan de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, of beide verschoven worden naar decentrale actoren (Bannink & Ossewaarde, 2012). Uit eerder onderzoek naar de collaborative governance van duurzame energieopwekking weten we dat deze drie verantwoordelijkheidsverschuivingen in dit beleidsdomein met name voorkomen als respectievelijk de ontwikkeling van het Klimaatakkoord, de realisatie van duurzame energieopwekking, en de verdere invulling en uitvoering van beleid in de Regionale Energie Strategie (RES) (CBS, 2015; ROB, 2020; ROB, 2021).

Uit dit onderzoek is gebleken welke rol bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden hebben in de ontwikkeling van het Klimaatakkoord, de realisatie van duurzame energieopwekking, en de verdere invulling en uitvoering van beleid in de RES. In de ontwikkeling van het Klimaatakkoord speelden met name bedrijven een grote rol voor het ontwikkelen van beleid. Ook energiecoöperaties en decentrale overheden zaten aan tafel, maar hadden een minder grote rol. Met burgers is tijdens de onderhandelingen gesproken, en ook nu nog wordt geëxperimenteerd met het betrekken van burgers bij het ontwikkelen van de beleidslijn, maar burgers spelen bij de beleidsontwikkeling een minimale rol.

Ook in de realisatie van duurzame energieopwekking hebben bedrijven veel verantwoordelijkheid. Zij zijn verantwoordelijk voor innovatie en grootschalige opwek van duurzame energie, voornamelijk via wind- en zonneparken en geothermie. Energiecoöperaties wekken ook op grote schaal energie op, maar houden zich bezig met relatief kleinere projecten. Burgers (huiseigenaren) kunnen op kleine schaal duurzame energie opwekken, met name via zonnepanelen op het dak.

In de RES spelen decentrale overheden de belangrijkste rol. Zij zijn hoofdverantwoordelijk voor het regionaal realiseren van duurzame energieopwekking, en het bewaken van de randvoorwaarden van beleid: ruimtelijke inpassing, maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige eigendomsverdeling. Om die randvoorwaarden te waarborgen wordt ingezet op participatie. Decentrale overheden stellen de beleidskaders voor participatie en controleren of participatie goed

wordt uitgevoerd. De uitvoerders van projecten, bedrijven in de elektriciteitssector (commerciële projectontwikkelaars) en/of energiecoöperaties, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van participatie. Energiecoöperaties hebben daarbij een extra verantwoordelijkheid om op maatschappelijk verantwoorde wijze bij te dragen aan de randvoorwaarden van beleid. Burgers zijn in deze verantwoordelijkheidsverschuiving omwonenden, maar ook het lokale midden- en klein bedrijf (mbk) en het lokale maatschappelijk middenveld. Zij hebben een rol als participant in energieprojecten.

### 5.1.2 Sturing door het Rijk

De tweede deelvraag van het onderzoek luidde: *Welke bevrijdende en beheersende beleidsinstrumenten kiest de Rijksoverheid om de verantwoordelijkheden van decentrale actoren te sturen?* De beleidsinstrumenten zijn geconceptualiseerd als vormen van als ‘overheidsparticipatie’ (ROB, 2012): loslaten, faciliteren, sturen met prikkels, regisseren of sturen met normen. In navolging van Ossewaarde (2006) is in de analyse bij ieder van deze overheidsrollen onderzocht wanneer deze bevrijdend en wanneer deze beheersend werd ingezet. Eerder onderzoek wijst uit dat de Rijksoverheid in het ontwikkelen van het Klimaatakkoord een regisserende rol pakte en daarbij beheersende eisen stelde aan partijen (ROB, 2020). In de RES kiest het Rijk voor een faciliterende rol door middel van financiering en ondersteuning via het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES) (ROB, 2021).

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de Rijksoverheid bedrijven en burgers zowel bevrijdend als beheersend stuurt, en energiecoöperaties en decentrale overheden met name bevrijdend. Bedrijven krijgen veel vrijheid in het ontwikkelen van de beleidslijn via het Klimaatakkoord. Toch pakt de overheid daar ook een regie die hen in hun vrijheid beperkt. De elektriciteitssector ontvangt in de uitvoering bevrijdende economische prikkels (subsidie), waar de industrie en glastuinbouw vooral te maken krijgen met beheersende sturing door middel van prikkels en normen. Energiecoöperaties lijken minder last te hebben van de Rijksregie in ontwikkeling van het Klimaatakkoord, maar hebben ook minder baat bij het loslaten van beleidsontwikkeling van de Rijksoverheid. Ook energiecoöperaties ontvangen subsidie. Daarnaast worden ze door het Rijk bevrijdend gefaciliteerd met kennis en een fonds. Burgers worden in de beleidsontwikkeling op uitnodiging van het Rijk betrokken en daarin dus gefaciliteerd, maar zeer beperkt. Huiseigenaren worden in toenemende mate gestuurd met beheersende prikkels en normen, maar huishoudens worden tegelijkertijd financieel ontlast.

De sturing van bedrijven, energiecoöperaties en burgers wordt op regionaal niveau overgelaten aan decentrale overheden, met name de gemeente. De sturing van de gemeente is daarbij met name van invloed op de mate waarin andere decentrale actoren de randvoorwaarden van beleid (participatie) kunnen en moeten waarborgen. Er vindt wat participatie betreft geen directe sturing van de Rijksoverheid plaats. Wel is het Rijk bezig met het formuleren van een Rijksvisie op participatie, wat voor decentrale overheden, die nu verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van participatie, bevrijdend of beheersend kan uitpakken. Decentrale overheden krijgen een grote, bevrijdende verantwoordelijkheid voor het regionaal ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Ook hier geldt dat het Rijk steeds meer neigt naar meer centrale coördinatie, wat opnieuw bevrijdend of beheersend kan gaan uitpakken voor decentrale overheden. Momenteel worden ze verder bevrijdend ondersteund

via het NPRES, en er vindt bevrijdende sturing met normen plaats, doordat het Rijk belemmerende wet- en regelgeving probeert weg te nemen.

### 5.1.3 Ideeën van de Rijksoverheid over decentrale actoren

De derde deelvraag van dit onderzoek luidde: *3 Welke ideeën heeft de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van decentrale actoren om verantwoordelijkheid te dragen voor het opwekken van duurzame energie?* Uit adviserende onderzoeken van de afgelopen jaren komen hierover verschillende beelden naar voren. Hajer (2011) stelt dat de capaciteit en bereidheid van veel bedrijven en burgers om bij te dragen aan de energietransitie een stuk groter is dan de overheid inschat. Energiecoöperaties zijn daarvan volgens de auteur een voorbeeld bij uitstek. De WRR (2017) merkt op dat een groep burgers juist niet de capaciteiten heeft om de verantwoordelijkheden te dragen die de overheid aan hen toebedeeld, en door het Rijk worden overschat, al blijkt niet of dat ook geldt voor duurzame energieopwekking specifiek.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de Rijksoverheid bij iedere decentrale actor potentie ziet in de capaciteit en bereidheid, maar ook beperkingen. De Rijksoverheid lijkt daarbij bij bedrijven, energiecoöperaties en burgers onderscheid te maken tussen de capaciteit en bereidheid tot het realiseren van duurzame energieopwekking, en de capaciteit en bereidheid tot (het waarborgen van) participatie voor maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige eigendomsverdeling in de RES. Bij decentrale overheden lijkt het Rijk de opgave van realisatie van voldoende duurzame energie en de opgave van participatie te integreren tot één opgave, waarbij de kracht van decentrale overheid juist zit in het balanceren van deze twee verantwoordelijkheden.

Wat betreft de realisatie van duurzame energie heeft het Rijk de hoogste verwachtingen van de capaciteit van bedrijven. Die capaciteit wordt volgens Rijk beperkt door technologische en economische omstandigheden: de meeste technieken voor duurzame energieopwekking zijn op dit moment nog niet rendabel. Qua bereidheid van bedrijven maakt het Rijk onderscheid tussen de elektriciteitssector, waar de bereidheid groot is, en de industrie en glastuinbouw, waar de bereidheid lager is. Wat betreft de capaciteit en bereidheid van bedrijven om de randvoorwaarden van beleid te waarborgen via participatie, is vooral de bereidheid onderwerp van gesprek. De capaciteit van bedrijven om dit te doen lijkt voor het Rijk vanzelfsprekend. Het Rijk ziet aan de ene kant gevestigde bedrijven die een grote bereidheid tonen om maatschappelijk verantwoord om te gaan met participatie, en aan de andere kant 'cowboys' die die bereidheid helemaal niet laten zien.

De Rijksoverheid heeft een minder eenduidig beeld van de capaciteit van energiecoöperaties om duurzame energie op te wekken. Er bestaat soms een beeld dat zij niet dezelfde capaciteit hebben als bedrijven. Wat betreft de bereidheid van energiecoöperaties om duurzame energie op te wekken, bestaat bij het Rijk de zorg dat zij de financiële risico's niet voldoende willen dragen. De capaciteit en bereidheid van energiecoöperaties om bij te dragen aan het waarborgen van de randvoorwaarden van duurzame energieopwekking worden door het Rijk als zeer groot gezien. Energiecoöperaties zijn immers in zichzelf een vorm van burgerparticipatie.

De capaciteit van individuele burgers om duurzame energie op te wekken is volgens het Rijk klein: alleen huiseigenaren kunnen dit doen en op zeer kleine schaal. De collectieve capaciteit van burgers voor de realisatie van duurzame energieopwekking is echter groot: met hun steun of weerstand kunnen ze een behoorlijk invloed uitoefenen op of een project gerealiseerd wordt of niet. Die steun, en ook de bereidheid om op individueel niveau te verduurzamen, is volgens het Rijk in ieder

geval gedeeltelijk afhankelijk van de ervaren rechtvaardigheid van de energietransitie door burgers. Een andere, extreme groep burgers is volgens het Rijk per definitie niet bereid om verantwoordelijkheden te nemen, omdat ze geheel tegen het klimaat- en energiebeleid zijn. Er bestaat bij het Rijk een wisselend beeld van de capaciteit en bereidheid van burgers om op regionaal niveau te participeren bij duurzame energieprojecten. Het Rijk ziet een grote diversiteit aan burgers, maar ook mkb en maatschappelijke organisaties in de lokale omgeving.

Decentrale overheden worden door het Rijk als zeer capabel en zeer bereid gezien om verantwoordelijkheid te dragen voor zowel de realisatie van duurzame energie, als het waarborgen van de randvoorwaarden van beleid. In sommige gevallen wordt de capaciteit beperkt door een gebrek aan kennis of de juiste mensen. De bereidheid wordt soms beperkt door een gebrek aan bestuurlijk ambitie, volgens het Rijk.

#### 5.1.4 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

*Hoe kunnen we de verantwoordelijkheidsverdeling in de collaborative governance van duurzame energieopwekking begrijpen vanuit ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteiten en bereidheid van decentrale actoren om verantwoordelijkheid te dragen?*

In dit onderzoek hebben we gezien dat de Rijksoverheid voor bedrijven, energiecoöperaties en burgers onderscheid maakt in hun capaciteit en bereidheid om duurzame energieopwekking te realiseren, en hun capaciteit en bereidheid om de randvoorwaarden van beleid te waarborgen middel participatie. De capaciteit en bereidheid voor het realiseren van duurzame energie, helpt vooral om de verantwoordelijkheidsverdeling in het ontwikkelen van het Klimaatakkoord en de realisatie van duurzame energieopwekking te begrijpen. De capaciteit en bereidheid voor het waarborgen van de randvoorwaarden, helpt vooral om de verantwoordelijkheidsverdeling in de RES te begrijpen.

Actoren die volgens de Rijksoverheid een grote capaciteit en bereidheid om bij te dragen aan de realisatie van duurzame energieopwekking – bedrijven in de elektriciteitssector – krijgen een grote, bevrijdende verantwoordelijkheid in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Ze worden losgelaten en gestimuleerd om hun capaciteit en bereidheid zelfstandig in te zetten. Ook actoren die volgens het Rijk een grote capaciteit en bereidheid hebben om de randvoorwaarden van beleid te waarborgen – energiecoöperaties – krijgen een grote en bevrijdende verantwoordelijkheid voor die taak. Dat geldt ook voor decentrale overheden, die volgens het Rijk een grote capaciteit en bereidheid hebben voor zowel de realisatie van duurzame energie alsook voor waarborgen van de randvoorwaarden. Zij worden losgelaten en op bevrijdende wijze geholpen om hun verantwoordelijkheid te dragen.

Opvallend is dat ook burgers als collectief ook als capabele actoren worden gezien om de duurzame energieopwekking wel of juist niet tot stand te laten komen, maar geen grote verantwoordelijkheid krijgen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. De capaciteit van burgers is voor het Rijk abstracter: burgers zijn belangrijk voor het slagen van de energietransitie, en hebben de macht om de realisatie van duurzame energie te laten mislukken. Dat burgers toch geen bevrijdende verantwoordelijkheid krijgen, bijvoorbeeld meer inspraak in de beleidsontwikkeling, lijkt op basis van dit onderzoek aan drie dingen te kunnen liggen. Het zou te maken kunnen hebben met de minder georganiseerde aard van de actoren en hun daardoor meer abstracte capaciteit (bijna meer ‘macht’

dan capaciteit), of met een mismatch van de belangen van deze actor (rechtvaardigheid) met het bestaande beleid.

Actoren waarover het Rijk een minder eenduidig beeld heeft van de capaciteit en bereidheid om bij te dragen aan realisatie van duurzame energieopwekking krijgen een kleinere verantwoordelijkheid, die zowel bevrijdend als beheersend is. Energiecoöperaties lijken aan de ene kant door het Rijk te worden onderschat in hun capaciteit, waardoor ze beperkt worden in hun potentie en een beheersende verantwoordelijkheid ervaren. Tegelijkertijd worden ze door het Rijk op bevrijdende wijzen ondersteund om hun capaciteit verder te ontwikkelen. Voor burgers geldt dat zij zowel op bevrijdende als op beheersende wijze gestuurd worden, door middel van lastenverlichting op sommige terreinen en lastenverzwaring of toenemende regels op andere terreinen. Ook bij decentrale overheden zien we een beweging naar meer twijfel aan de capaciteit en bereidheid van sommige decentrale overheden, en daarmee een neiging naar meer sturing. Deze toenemende sturing door het Rijk kan bevrijdend of beheersend uitpakken. Dat ligt eraan of het door decentrale overheden wordt ervaren als welkome hulp, of als beperkende bemoeienis.

Wanneer actoren – bedrijven in de glastuinbouw – onvoldoende bereidheid tonen om bij te dragen aan de realisatie van duurzame energie, wordt door het Rijk meer ingezet op beheersende sturing. Bij deze actoren heeft het Rijk het idee dat het niet hun capaciteit is die hen belemmert duurzame energie te realiseren, het Rijk heeft hen immers al eerder via subsidies in staat gesteld dat te doen. Nu gaat ze over op beheersende sturing en normen, om deze actoren toch hun verantwoordelijkheid te laten nemen.

Actoren die een volgens het Rijk geen noemenswaardige capaciteit hebben voor het realiseren van duurzame energie, krijgen weinig verantwoordelijkheid, maar lijken wel bevrijdend te worden gestuurd. Dat geldt voor burgers die in zijn geheel tegen de energietransitie zijn. Het Rijk zoekt naar manieren om deze burgers bij beleid te betrekken zonder harde sturing, maar door ook naar hen te luisteren. Tegelijkertijd krijgen ook deze burger als 'huishouden' te maken met gemixte bevrijdende en beheersende sturing van het Rijk.

Kort samengevat kunnen we het volgende concluderen over hoe we verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance kunnen begrijpen vanuit ideeën van een centrale overheid over de capaciteit en bereidheid van decentrale actoren. Wanneer actoren in de ogen van de centrale overheid een grote capaciteit en een grote bereidheid hebben, krijgen zij grote verantwoordelijkheden waarvan ze de bevrijdende werking ervaren. Onder sommige omstandigheden krijgen deze capabele en welwillende actoren wel een bevrijdende verantwoordelijkheid, maar geen grote. Deze omstandigheden hebben mogelijk te maken met de organisatiekracht van de actor of de inhoud van hun belangen, die te ver afligt van de belangen van de centrale overheid. Wanneer centrale overheden geen eenduidig beeld hebben van de capaciteit en bereidheid van actoren om verantwoordelijkheid te dragen, krijgen actoren een kleinere verantwoordelijkheid die zowel bevrijdend als beheersend werkt. Wanneer actoren volgens de centrale overheid wel de capaciteit hebben om verantwoordelijkheid te dragen, maar niet de bereidheid, krijgen zij een grote maar ook beheersende verantwoordelijkheid. Wanneer actoren weinig capaciteit en ook weinig bereidheid hebben om verantwoordelijkheid te dragen, krijgen ze weinig verantwoordelijkheid, maar wordt wel door de centrale overheid gepoogd om hen een vorm van bevrijdende verantwoordelijkheid te laten ervaren.



## 5.2 REFLECTIE

Deze kennis vormt een aanvulling op bestaande theorie over collaborative governance, omdat het bijdraagt aan een begrip van verantwoordelijkheidsverdelingen in collaborative governance voorbij het ideaalbeeld van gezamenlijke of gelijkwaardige verantwoordelijkheid (Voets et al., 2021, 9). Het laat zien dat de verschillende actoren in collaborative governance verschillende verantwoordelijkheden dragen in termen van een grotere of kleinere verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelstellingen en het bewaken van de randvoorwaarden. Het onderzoek zegt ook iets over de invloed van hiërarchische relaties tussen een centrale overheid en andere actoren in collaborative governance. Zoals Voets et al. (2021, 12-13) vermoedden, kan hiërarchie en sturing zich inderdaad voordoen in collaborative governance, en kunnen van invloed zijn op hoe de verantwoordelijkheidsverdeling eruitziet, en met name of de gedragen verantwoordelijkheid decentrale actoren bevrijdt of beheerst.

Daarnaast rijzen naar aanleiding van het onderzoek vermoedens over de houding van het Rijk in de verantwoordelijkheidsverdeling in collaborative governance. Het Rijk lijkt een 'default option', of misschien zelfs een ideaalbeeld, te hebben waarin wordt uitgegaan van capabele en welwillende actoren, en waarin het Rijk een voorkeur heeft voor bevrijdend sturen. Wanneer actoren niet geheel capabel of welwillen blijken, wordt sturing door het Rijk minder eenduidig en neigt ze uit een ervaren noodzaak naar beheersende sturing. Het Rijk moet dan op zoek naar een balans tussen vrijheid geven aan actoren in de samenleving, en hen tegelijkertijd een verplichte verantwoordelijkheid geven om te zorgen dat beleidsdoelen worden gehaald. Wat deze sturing complex maakt is ook het idee van de Rijksoverheid dat actoren zich niet altijd bewust zijn van hun eigen belangen volgens het Rijk, wat aansluit bij het welbekende NIMBY-probleem: de burger wil geen windmolen in de achtertuin, maar heeft uiteindelijk wel baat bij een schoner klimaat. Ideeën van het Rijk over capaciteit en bereidheid lijken daarnaast niet altijd los van elkaar te staan. Zeker bij burgers is er soms een onduidelijke scheidslijn tussen 'niet willen' en 'niet kunnen'. Maar ook het gebrek aan bestuurlijke ambitie van sommige lokale bestuurders, wordt door het Rijk gezien als een combinatie van niet kunnen en niet willen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn daarnaast relevant voor het Nederlandse beleidsdomein duurzame energieopwekking. Dit onderzoek biedt een geïntegreerd beeld van de verantwoordelijkheidsverdeling in dit beleidsdomein, waaruit blijkt dat de ideeën van de Rijksoverheid over de capaciteit en bereidheid van actoren vooral hun doorwerking vinden wanneer de Rijksoverheid directe sturing toepast op nationaal niveau. Waar beleid wordt geregionaliseerd naar de RES, heeft het Rijk minder ideeën over de capaciteit en bereidheid van actoren om op regionaal niveau een bijdrage te leveren, en stuurt zij deze actoren ook minder in hun rol. Over decentrale overheden heeft het Rijk juist wel een duidelijk beeld, en zij worden met de regionalisering wel direct gestuurd door het Rijk; ze worden losgelaten, gefaciliteerd en ook steeds meer geregisseerd.

Daarnaast bieden de bevindingen uit dit onderzoek inzicht in de beelden die bij de Rijksoverheid leven over de verantwoordelijkheden die bedrijven, energiecoöperaties, burgers en decentrale overheden kunnen en willen dragen voor de opwekking van duurzame energie. Het onderzoek doet vermoeden dat deze ideeën soms niet geheel overeenkomen met ideeën van de actoren zelf, of ervaringen van andere betrokken actoren, bijvoorbeeld als het gaat om de capaciteit en bereidheid van energiecoöperaties. Ook zien we dat de Rijksoverheid op sommige punten geen eenduidig beeld heeft van actoren, wat lijkt te resulteren in inconsistent beleid. Zo worden burgers zowel economisch belast als ontlast in de energietransitie. Tot slot zien we dat sommige actoren, zoals

de industrie en de glastuinbouw een beheersende verantwoordelijkheid krijgen voor het opwekken van duurzame energie. Het is van belang te beseffen dat zo'n beheersende verantwoordelijkheid als een last of straf kan worden ervaren, en kan leiden tot politiek wantrouwen (Schneider & Ingram, 1993). Zo ontstaat een wederkerige relatie tussen ideeën van het Rijk over de bereidheid van actoren. Wanneer het Rijk denkt dat actoren niet willen, gaat ze beheersend sturen, en verliezen actoren (werkelijk) hun motivatie.

### 5.3 BEPERKINGEN EN SUGGESTIES

De opwekking van duurzame energie vormde in dit onderzoek de casus om collaborative governance mee te onderzoeken. Tijdens het onderzoek bleek een belangrijk verschil te zitten in de elektriciteitssector en de industrie, glastuinbouw en de gebouwde omgeving. Uit interviews met beleidsmakers en andere betrokkenen bij beleid bleek dat juist de elektriciteitssector goed loopt, en dat de grootste verantwoordelijkheidsvraagstukken in de energietransitie op dit moment liggen in de industrie en de gebouwde omgeving. In de RES, die een groot onderdeel van dit onderzoek vormde, ligt de nadruk juist op de opwek van elektriciteit via zonne- en windenergie. Nader onderzoek naar de verantwoordelijkheidsverdeling in de sectoren waar overheidssturing moeilijker blijkt, is daarom relevant.

Daarnaast is kan onderzoek naar de ideeën van andere betrokken actoren over de verantwoordelijkheidsverdeling en de capaciteit en bereidheid van betrokkenen een relevante aanvulling vormen op dit onderzoek. Hoewel ik geprobeerd heb om de ideeën van het Rijk zoveel mogelijk in context te plaatsen, geeft dit onderzoek geen antwoord op de vraag in hoeverre ideeën van het Rijk overeenkomen met die van andere actoren, of 'de werkelijkheid'. Meer onderzoek naar de visies van andere betrokkenen, waaronder bedrijven, burgercoöperaties, burgers en decentrale overheden, kan nog beter uitwijzen waar de ideeën van het Rijk gaan wringen, en waar wellicht andere beleidskeuzes nodig zijn om tot een verantwoordelijkheidsverdeling te komen die gebaseerd is op realistische ideeën over de capaciteit en bereidheid van alle betrokken actoren.

Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat veel ideeën van de Rijksoverheid niet eenduidig zijn, omdat actoren niet unitair zijn. Met name de visie van het Rijk op 'de burger' is binnen de beperkingen van dit onderzoek nog lang niet volledig uitgediept. Uit eerder onderzoek blijkt dat juist deze actor in potentie kwetsbaar is en in het verleden niet altijd in staat bleek de verantwoordelijkheden te dragen die ze op andere beleidsterreinen kreeg (WRR, 2017). Het is daarom relevant om de ideeën van het Rijk over het willen en kunnen van de burger grondiger te onderzoeken en een beter beeld te krijgen van de bevrijdende en beheersende werking van de collaborative governance van duurzame energieopwekking op de verschillende burgers.

## LITERATUURLIJST

---

- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Bannink, D., & Ossewaarde, R. (2012). Decentralization: New modes of governance and administrative responsibility. *Administration & Society*, 44(5), 595-624.
- Bevir, M. (2009). *Key concepts in governance*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019) derde druk. *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J. & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16.
- Bovens, M.A.P. (1989). De veelvormigheid van verantwoordelijkheid. In: M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit: verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brenninkmeijer, A. (2021). Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen. *Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid*. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Elektriciteit in Nederland*. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/07/elektriciteit-in-nederland>.
- De Kluzenaar, Y. & Flore, P. (2021). Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief. *Sociaal en Cultureel Planbureau*. Geraadpleegd op 26 april 2022, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/06/22/klimaataanpak-toekomstbepalende-keuzes-voor-onze-samenleving>.
- Duberley, J., Johnson, P., & Cassell, C. (2012). Philosophies Underpinning Qualitative Research. In: Symon, G. & Cassell, C. (eds). *Qualitative Organizational Research* (pp. 15-34). Los Angeles: Sage.
- Elzenga, H. & Schwencke, A.M. (2015). Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie. *Bestuurskunde*, 24(2), 17-26.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.

Gerring, J. (2008). *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

Hajer, M. (2011). De energieke samenleving; op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. *Planbureau voor de Leefomgeving*. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.pbl.nl/publicaties/signalerapport-de-energieke-samenleving>.

Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.

Jones, M.D. (2013). Cultural Characters and Climate Change: How Heroes Shape our Perception of Climate Science. *Social Science Quarterly*, 95(1), 1-39.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/02/kabinet-presenteert-beleidsprogramma-klimaat>.

Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Den Haag: SWP.

Pierre, J. & Peters, B.G. (2020). *Governance, politics and the state*. 2nd edition. Londen: Red Globe Press.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen; naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Geraadpleegd op 10 juni 2022, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen>.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst>.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rol nemen, ruimte geven: advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Geraadpleegd op 15 juni, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/05/11/advies-rol-nemen-ruimte-geven>.

Schneider, A.L. & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334-347.

Shanahan, E.A., Jones, M.D., McBeth, M.K. & Lane, R.R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *The Policy Studies Journal*, 41(3), 453-483.

Sociaal-Economische Raad Energieakkoord (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.ser.nl/nl/thema/energie-en-duurzaamheid/energieakkoord>.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger; minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman, reds.). Geraadpleegd op 10 juni 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/een-beroep-op-de-burger/>.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Kwesties voor het kiezen 2021; analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode* (L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk & J. de Haan, reds.). Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/10/kwesties-voor-het-kiezen>.

Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political science quarterly*, 104(2), 281-300.

Stone, D.A. (2012) third edition. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York/London: W.W. Norton & Company.

Torfinn, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.

Van Thiel, S. (2015) derde druk. *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Voets, J., Brandsen, T., Koliba, C. & Verschuere, B. (2021). Collaborative governance. In: W.R. Thompson, *Oxford research encyclopedias: politics*, Oxford, Oxford University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). *Sturen op de sociale waarde van infrastructuur* (A. Idenburg & M. Weijnen, reds.). Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2018/09/19/sturen-op-sociale-waarde-van-infrastructuur>.

## BIJLAGE A: GECODEERDE BELEIDSDOCUMENTEN

---

Jetten, R.A.A. (2022a, 11 februari). Kamerbrief over uitwerking coalitieakkoord onderdeel klimaat en energie [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/11/kamerbrief-over-uitwerking-coalitieakkoord-klimaat-en-energie>.

Jetten, R.A.A. (2022b, 24 februari). Antwoorden op Kamervragen over onderschatting rendement windparken [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/24/antwoorden-op-kamervragen-over-het-bericht-windparken-veel-rendabeler-dan-overheid-vooraf-inschat>.

Klimaatakkoord (2019, 28 juni). Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>.

Van 't Wout, B. (2021a, 31 maart). Beantwoording van vragen over het artikel 'Buitenlandse investeerders gaan er vandoor met miljoenensubsidies én winst van zonneparken' [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/beantwoording-van-vragen-over-het-artikel-buitenlandse-investeerders-gaan-er-vandoor-met-miljoenensubsidies-en-winst-van-zonneparken>.

Van 't Wout, B. (2021b, 31 maart). Beantwoording van vragen over het opkomen van zonneparken door buitenlandse investeerders [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 12 mei, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/beantwoording-kamervragen-over-opkomen-zonneparken-door-buitenlandse-investeerders>.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021, 15 december). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 [Coalitieakkoord]. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

Wiebes, E.D. (2019a, 28 juni). Voorstel voor een klimaatakkoord [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2019Z13749&did=2019D28243](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z13749&did=2019D28243).

Wiebes, E.D. (2019b, 19 december). Voortgang nationale energieprojecten en herijking Rijkscoördinatie [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 24 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/kamerbrief-over-voortgang-nationale-energieprojecten-en-herijking-rijkscoördinatie>.

Wiebes, E.D. (2020, 14 februari). Beantwoording vragen over de zorgen over gezondheid, inspraak en participatie en de verdeling van de lusten en lasten bij windprojecten [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 24 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/14/beantwoording-kamervragen-over-de-zorgen-over-gezondheid-inspraak-en-participatie-en-de-verdeling-van-de-lusten-en-lasten-bij-windprojecten>.

## BIJLAGE B: LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

---

### Toelichting

Interview 1 vond plaats voorafgaand aan de dataverzameling en -analyse en was een oriënterend gesprek. Aan dit interview namen twee respondenten deel, beide werkzaam als beleidsmedewerker bij EZK. De overige interviews vonden plaats als onderdeel van de dataverzameling.

<b>Interview</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Naar verwezen als</b>
<b>1</b>	EZK	R1
<b>2</b>	EZK	R2
<b>3</b>	EZK	R3
<b>4</b>	NVDE	R4
<b>5</b>	EZK	R5
<b>6</b>	PBL	R6
<b>7</b>	NPRES	R7

*Tabel 6 Lijst geïnterviewde personen*



## BIJLAGE C: TOPICLIJSTEN

---

### Interview 1

1. Reflectie op voorlopige selectie
  - a. Klimaatakkoord
  - b. INEK (Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030)
  - c. Brede Maatschappelijke Heroverwegingen bijlage 'Klaar voor klimaatverandering' →  
kennende ze allebei niet
  - d. Klimaatnota 2021
  - e. Coalitieakkoord
2. Huidige Rijkvisie op verantwoordelijkheidsverdeling voor duurzame energieopwekking
3. Sturing door de Rijksoverheid bij duurzame energieopwekking
4. Capaciteit en bereidheid van actoren

### Interview 2 t/m 7

#### Onderwerp 1: bedrijven

1. Verantwoordelijkheid van bedrijven
  - a. Rol van bedrijven in Klimaatakkoord
  - b. Rol van bedrijven in uitvoering
  - c. Rol van bedrijven in participatie
  - d. Verdeling lusten en lasten van beleid voor bedrijven
  - e. Verschil tussen elektriciteitssector en industrie/glastuinbouw
2. Ideeën van het Rijk over bedrijven
  - a. Capaciteit van bedrijven om bij te dragen aan grootschalige opwekking
  - b. Bereidheid van bedrijven om bij te dragen aan grootschalige opwekking
  - c. Capaciteit van bedrijven om participatie te waarborgen
  - d. Bereidheid van bedrijven om participatie te waarborgen

#### Onderwerp 2: energiecoöperaties

1. Verantwoordelijkheid van energiecoöperaties
  - a. Rol van energiecoöperaties in realisatie duurzame energie
  - b. Rol van energiecoöperaties in participatie en lokaal eigendom
  - c. Rol van energiecoöperaties ten opzichte van bedrijven
2. Ideeën van het Rijk over bedrijven
  - a. Capaciteit van energiecoöperaties om bij te dragen aan opwekking
  - b. Bereidheid van energiecoöperaties om bij te dragen aan opwekking
  - c. Capaciteit van energiecoöperaties om participatie te waarborgen
  - d. Bereidheid van energiecoöperaties om participatie te waarborgen

### Onderwerp 3: burgers

1. Verantwoordelijkheid van burgers
  - a. Rol van burgers in het ontwikkelen van beleid
  - b. Rol van burgers in realisatie duurzame energie
  - c. Rol van burgers in participatie
  - d. Rol van burgers in meedoen aan energietransitie
  - e. Verdeling lusten en lasten van beleid voor burgers
2. Ideeën van het Rijk over bedrijven
  - a. Capaciteit van burgers om bij te dragen aan opwekking
  - b. Bereidheid van burgers om bij te dragen aan opwekking
  - c. Capaciteit van burgers om participatie te waarborgen
  - d. Bereidheid van burgers om participatie te waarborgen
  - e. Capaciteit van burgers om mee te doen aan de energietransitie
  - f. Bereidheid van burgers om mee te doen aan de energietransitie

### Onderwerp 4: decentrale overheden

1. Verantwoordelijkheid van decentrale overheden
  - a. Rol van decentrale overheden in de realisatie
  - b. Rol van decentrale overheden in participatie
2. Ideeën van het Rijk over decentrale overheden
  - a. Motivatie voor regionaliseren naar RES-regio's
  - b. Capaciteit van decentrale overheden om bij te dragen aan grootschalige opwekking
  - c. Bereidheid van decentrale overheden om bij te dragen aan grootschalige opwekking
  - d. Capaciteit van decentrale overheden om participatie te waarborgen
  - e. Bereidheid van decentrale overheden om participatie te waarborgen

### Onderwerp 5: rol van de Rijksoverheid

1. Aanwezigheid van de Rijksoverheid
  - a. Rol van het Rijk bij ontwikkelen Klimaatakkoord
  - b. Rol van het Rijk bij de RES
  - c. Rol van het Rijk in het NPRES
2. Sturing door de Rijksoverheid
  - a. Balans tussen loslaten, faciliteren en regisseren
  - b. Keuze voor positieve of negatieve prikkels
  - c. Keuze voor economische prikkels of normeren
  - d. Ervaren obstakels bij het behalen van doelen
3. Visies van het Rijk
  - a. Visie van het Rijk over besturen met akkoorden
  - b. Energievoorziening in eigendom van de Rijksoverheid
  - c. Langetermijnvisie op verantwoordelijkheidsverdeling duurzame energieopwekking