

Nederlands energiebeleid op hete kolen

Inzicht in het politiek-maatschappelijk kolendebat



Roëlle W. Venema
Master Milieu-Maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Augustus 2017

Nederlands energiebeleid op hete kolen

Inzicht in het politiek-maatschappelijk kolendebat

Roëlle W. Venema

Begeleid door:

Dhr. dr. M.A. Wiering
Radboud Universiteit
Sectie Geografie, Planologie en Milieu

Mw. dr. K.M. Schure
Planbureau voor de Leefomgeving
Sector Klimaat, Lucht en Energie

Masterthesis Milieu-maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Studentnummer: 4221680
r.venema@student.ru.nl
Augustus 2017

Auteursrechten afbeelding voorblad:
'Onze oude Electrabel, anders bekeken'
Heyta Melsse-Rynja, 28 mei 2016

Voorwoord

Voor u ligt mijn master thesis getiteld: het Nederlandse energiebeleid op hete kolen. Ik heb me vaak en lang afgevraagd of en wanneer dit moment zou komen, maar dat u dit leest is het bewijs dat ik mijn afstudeeronderzoek en tevens de masteropleiding Milieu-Maatschappijwetenschappen heb afgerond en mijn scriptie heb ingeleverd.

Nadat mijn interesse in het milieu en alles duurzaam tijdens mijn bacheloropleiding uitgroeide in een passie heb ik mij tijdens mijn masteropleiding een jaar lang mogen verdiepen in allerlei ontwikkelingen rondom duurzaamheid in de politiek, samenleving en de markt. De keuze om voor mijn masterthesis het Nederlandse kolendebat te onderzoeken, een debat waarin al die ontwikkelingen samen komen, was dan ook een logische. In de beginfase van mijn onderzoek merkte ik al snel dat de Nederlandse kolencentrales allerlei associaties oproepen bij omwonenden die geenszins verbonden waren aan allerlei technische aspecten als klimaatverandering, milieukwaliteit of zelf het opwekken van (goedkope) stroom. Dit werd duidelijk aan de vooravond van de sluiting van de Nijmeegse kolencentrale, de Electrabel. Nijmegenaren begonnen spontaan met het posten van de mooiste foto's van de centrale, liefkozend de wolkenfabriek genoemd. Voor hen was de kolencentrale een herkenningspunt geworden, een soort monument dat bijna net zo geliefd was als de historische Stevenskerk. Om ook aan deze gevoelens in het kolendebat tegemoet te komen, start elk hoofdstuk van mijn scriptie met een portret van een van de Nederlandse kolencentrales.

Ik heb bij het uitvoeren van mijn onderzoek geluk gehad met de uitvoerige ondersteuning van mijn begeleiders dr. Mark Wiering (RU) en dr. Klara Schure (PBL). Ik wil hen graag bedanken voor hun feedback, flexibiliteit maar vooral ook voor hun geduld. Zij lieten mij mijn eigen ideeën uitwerken, maar waren er ook om mij weer op het juiste pad te sturen als ik te ver afdwaalde.

Daarnaast wil ik ook alle anderen die mij hebben geholpen bij dit onderzoek bedanken. Ik heb veel openhartige gesprekken gevoerd met mensen die verschillend tegen de problematiek rond kolen aankeken en ik heb hier veel van geleerd. Ten slotte wil ik ook graag alle onderzoekers van de sector Klimaat, Lucht en Energie bedanken voor hun behulpzame gesprekken en feedback.

Samenvatting

Maasvlakte Eenheid I & II
In gebruik: 1973/4
Gesloten: 2017

Gebouwd als gascentrales, omgebouwd naar kolengestookte eenheden in het kader van brandstofdiversificatie begin jaren 1980. De eenheden werden achtereenvolgens uitgebaat door REB, EZH, E.on Benelux en Uniper. Op 1 juli 2017 uit gebruik genomen als gevolg van het Energieakkoord.

Fotovermelding: Luc van de Zeeuw

e-on

Samenvatting

'In zijn soort is dit een zuinige, effectieve en efficiënt draaiende centrale, maar het is natuurlijk zo dat kolencentrales niet echt de toekomst zijn, we zijn bezig met de overgang naar duurzame energie.'

Bovenstaande woorden sprak Minister van Economische Zaken Henk Kamp toen hij door een reporter van de NOS werd gevraagd of het openen van een nieuwe kolencentrale paste binnen de lijn van het huidige energiebeleid (NOS, 2016). Deze quote weerspiegelt de tegenstrijdigheid in het Nederlandse energiebeleid, in dezelfde week waarin deze centrale werd geopend, werd bijvoorbeeld ook het Parijse Klimaatakkoord ondertekend door Nederland, waarmee het land zich aan doelstellingen verbond om de uitstoot sterk te verlagen. In een periode van 15 jaar werden er plannen voor nieuwe kolencentrales gemaakt maar ook plannen om deze centrales weer te sluiten. Er is een politiek-maatschappelijk debat ontstaan waarin het gebruik van kolenenergie ter discussie staat.

In deze scriptie wordt dit kolendebat onderzocht aan de hand van de volgende hoofdvraag:

In hoeverre zijn de veranderingen in het Nederlandse energiebeleid over de periode van 2002 tot en met 2016 met betrekking tot kolen te wijten aan een omslag in het denken van betrokken actoren over de Nederlandse energievoorziening?

Een theoretisch kader rondom beleidsverandering gebaseerd op het Advocacy Coalition Framework (ACF) vormt de leidraad voor dit onderzoek. Deze theorie werd door Sabatier en Jenkins-Smith ontwikkeld om gecompliceerde beleidsvelden te onderzoeken begin jaren 1990 (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). De auteurs stellen dat in het beleidssubstelsel, het onderzoeksgebied waarin het beleidsproces plaats vindt, twee of meerdere coalities concurreren om het beleid te beïnvloeden. Het ACF is voor dit onderzoek bijzonder geschikt omdat het inzicht geeft in de denkwijzen van actoren en coalities, in theoretische termen de *belief systems* genoemd. Daarnaast verschaft het enkele hypothesen om onderzoeksresultaten te analyseren en geeft het ook een schematische weergave van het beleidssubstelsel met concrete parameters die beleid kunnen beïnvloeden.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een *embedded case study*, waarbij de casus van de rol van kolen in het Nederlandse energiebeleid is bestudeerd. Via een analyse van het energiebeleid via Atlas.ti zijn er drie wezenlijke veranderingen in het beleid gericht op kolen te vinden, sinds in 2006 het politieke besluit voor kolen werd genomen. Van deze drie beleidsveranderingen was de eerste maar tijdelijk, de tweede uiteindelijk niet significant en de derde verandering, het plan tot uitfasering van kolencentrales, is door het huidige kabinet (Rutte II) doorgeschoven naar een volgende regering.

In het beleidssubstelsel van het Nederlandse energiebeleid zijn twee prominente coalities geïdentificeerd, de pro-economie en pro-milieu coalitie, waarbij de pro-economie coalitie gedurende de onderzoeksperiode dominant was. De pro-economie coalitie maakte direct beslissingen over het energiebeleid, omdat de politieke partijen die bij de coalitie horen of hoorden de Minister voor Economische Zaken aan mochten dragen. Gedurende de onderzoeksperiode kreeg de pro-milieu coalitie enkele mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden, bijvoorbeeld door politieke instabiliteit waardoor zij tijdelijk mochten meeregeren, of doordat het klimaatprobleem hogere urgentie kreeg door onder andere het Parijse Klimaatakkoord. Het beleid gedurende de onderzoeksperiode werd zodoende met een enkele uitzondering gemaakt door actoren uit de pro-economie coalitie.

De hoofdvraag van dit onderzoek kan worden beantwoord door te concluderen dat de veranderingen in het Nederlandse energiebeleid gericht op kolen niet te wijten zijn aan een omslag in denken. Ten eerste waren er weinig significante beleidsveranderingen en daarnaast, bij de uitzonderingen, waren deze afkomstig van andere actoren met andere

denkwijzen. Dit wil echter niet zeggen dat er geen verandering in de denkwijzen van betrokken actoren heeft plaatsgevonden. Enkele van de pro-economie coalitie actoren zijn op een later tijdstip in het kolendebat van standpunt veranderd. De pro-economie coalitie is wat betreft het aantal actoren in grootte afgenomen, maar blijft op dit moment de dominante coalitie in het beleidssubstelsysteem en de denkwijzen van de huidige pro-economie coalitie zijn stabiel gebleven.

Inhoudsopgave

1. Introductie	144
1.1. Aanleiding	144
1.2. Maatschappelijke relevantie	155
1.3. Wetenschappelijke relevantie	155
1.4. Doelstelling en probleemstelling	155
1.5. Leeswijzer	166
2. Theoretisch kader	200
2.1 Introductie	200
2.2 Advocacy Coalition Framework	211
2.3 Hypotheses en conceptueel model	29
3. Methoden	344
3.1 Introductie	344
3.2 Wetenschapsfilosofisch perspectief	355
3.3 Onderzoeksstrategie	355
3.4 Bronnen- en methodentriangulatie	37
3.5 Operationalisering	39
4. Casusomschrijving: het Nederlandse kolendebat	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.6
4.1 Introductie	466
4.2 Korte geschiedenis van de energievoorziening tot de liberalisering	477
4.3 Contextuele parameters van het beleidssubstelsysteem	48
4.4 Betrokken actoren	544
4.5 Conclusie	58
5. Beleidsanalyse	622
5.1 Introductie	622
5.2 De rol van kolen in het Nederlandse energiebeleid in de periode 2002 – 2016	622
5.1 Beleid uit de energiemarkt	677
6. Resultaten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.2
6.1 Introductie	722
6.2 Eerste fase: 2002 – 2005	744
6.3 Tweede fase: 2005 – 2011	788

6.4	Derde fase: 2011 – 2016	81
6.4	Conclusie	855
7.	Analyse	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.8
7.1	Introductie	888
7.2	Hypotheses over coalities	888
7.3	Hypotheses over beleidsverandering	911
7.4	Hypotheses over beleidsgericht leren	933
7.5	Conclusie	944
8.	Conclusie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.8
8.1	Introductie	988
8.2	Beantwoording hoofd- en deelvragen	988
8.3	Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	1033
8.4	Reflectie	1044
	Literatuurlijst	1088

Bijlagen, figuren en tabellen

Bijlagen

Bijlage A – Originele hypothesen van het Advocacy Coalition Framework

Bijlage B - Overzicht van de fusies en overnames in de Nederlandse energiemarkt 1987 – 2008

Figuren

Figuur 2.1. 2005 Diagram of the Advocacy Coalition Framework (Sabatier & Weible, 2007, p. 202)

Figuur 2.2 Conceptueel model

Figuur 3.1 Operationalisering belief system

Figuur 4.1 De contextuele parameters van het Advocacy Coalition Framework

Figuur 4.2 Prijsverandering januari 2000 - januari 2006.

Figuur 4.3 Aandacht voor het Energievraagstuk

Figuur 4.4 Politieke tijdlijn 2002 – 2016

Figuur 5.1 Tekstuele analyse van het aandeel kolen in het Nederlandse energiebeleid van 2002-2016

Figuur 5.2 Ontmoediging, handhaving en stimulering van kolen in het Nederlandse energiebeleid 2002 - 2016

Figuur 5.3 Ontmoediging, handhaving en stimulering van kolen in het Nederlandse energiebeleid 2002-2016 in procenten

Figuur 5.4 Beleidsvisies achter de beleidsinstrumenten in het Nederlandse energiebeleid van 2002 - 2016 in percentages

Figuur 5.5 Verhoudingen centrale productie per energiebron per energieproducent in 2002

Figuur 5.6 Verhoudingen centrale productie per energiebron per energieproducent in 2016

Figuur 6.1 Voorbeeld van de fundamentele denkwijzen van de pro-economie coalitie

Figuur 6.2 Voorbeeld van de fundamentele denkwijzen van de pro-economie coalitie

Figuur 6.3 Fundamentele denkwijzen van de LME coalitie

Figuur 6.4 Beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid 2002 – 2006

Figuur 6.5 Beleidssubstelsysteem van het Nederlands energiebeleid 2006 – 2011

Figuur 6.6 Beleidssubstelsysteem van het Nederlands energiebeleid 2011 – 2016

Tabellen

Tabel 2.1 Beleidsverandering volgens het ACF

Tabel 3.2 Operationalisering kernwaarden

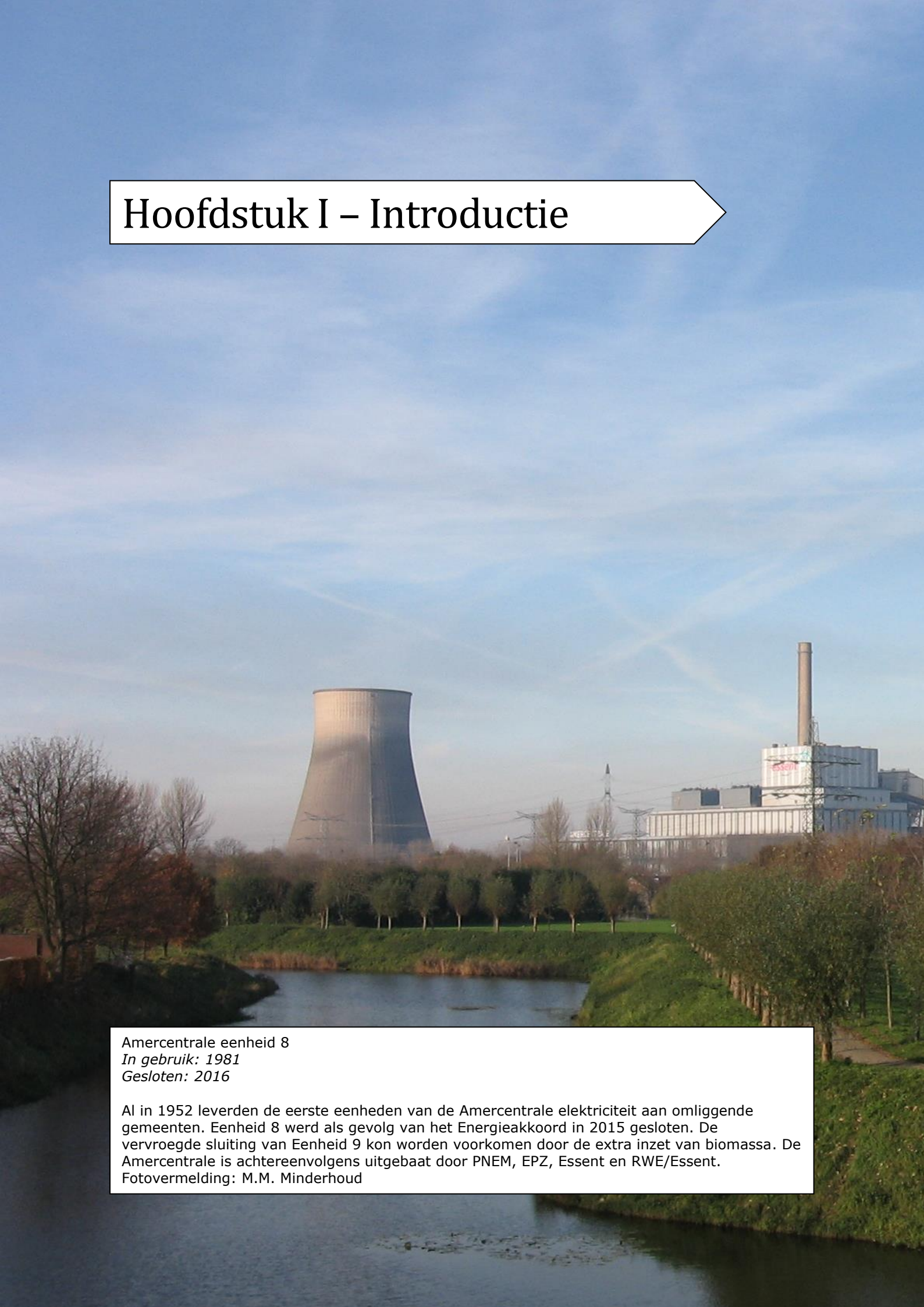
Tabel 3.3 Operationalisering beleidsvisie

Tabel 4.3 Operationalisering (geprefereerde) beleidsinstrumenten

Tabel 5.1 Codes gebruikt in Atlas.ti

Tabel 5.2 Overzicht energieproducenten, naamswijzigingen en overnames

Hoofdstuk I – Introductie



Amercentrale eenheid 8
In gebruik: 1981
Gesloten: 2016

Al in 1952 leverden de eerste eenheden van de Amercentrale elektriciteit aan omliggende gemeenten. Eenheid 8 werd als gevolg van het Energieakkoord in 2015 gesloten. De vervroegde sluiting van Eenheid 9 kon worden voorkomen door de extra inzet van biomassa. De Amercentrale is achtereenvolgens uitgebaut door PNEM, EPZ, Essent en RWE/Essent.
Fotovermelding: M.M. Minderhoud

Hoofdstuk I – Introductie

1.1 Aanleiding

Op zondag 20 december 2015 sloot de iconische Nijmeegse kolencentrale, de Gelderland Centrale. Tachtig jaar lang was deze elektriciteitscentrale met bijbehorende rookpluim aan de Waal bepalend voor de skyline van Nijmegen. Het sluiten van de kolencentrale stuitte op tegenstand van het publiek (Elektriciteitscentrale Nijmegen brandt op laatste kolen, 2015), maar maakt deel uit van een nieuwe ambitie van het huidige kabinet, die ook uiteen is gezet in het Energieakkoord. Naast de kolencentrale die in Nijmegen is gesloten, sluiten nog vier andere centrales in onder andere Rotterdam en Zeeland. Het voornemen is om in Nijmegen op de plek van de kolencentrale een duurzaam energiepark te laten herrijzen (Van kolencentrale tot zonnepanelenpark: bouw zonnepark Nijmegen begonnen, 2015).

In de laatste jaren heeft het debat over kolencentrales een prominente plek ingenomen in de Nederlandse politiek. Onder andere het Energieakkoord, de Urgenda-klimaatzaak en de klimaattop in Parijs vormden hiervoor de aanleiding. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland worden centrales gesloten. Bovendien zijn de 34 OESO landen overeen gekomen om vanaf 2017 de subsidies voor deze elektriciteitscentrales te korten. Daarin volgden zij in de voetstappen van andere investeringsbronnen zoals de Wereldbank, de Europese Investeringsbank en de ING (Schoenmaeker, 2015).

Anders dan de vele recente ontwikkelingen doen vermoeden, bestaat het debat rondom het sluiten van de kolencentrales al veel langer. De voordelen voor het milieu enerzijds worden al enkele jaren afgewogen tegen economische belangen anderzijds. De Nederlandse politiek is de afgelopen jaren een aantal keer van mening veranderd over kolencentrales, wanneer verschillende beleidsdocumenten ter vergelijking naast elkaar worden gelegd, komt dit duidelijk naar voren. In het Energierapport van 2005 (Nu voor later) stelt het kabinet (Balkenende II) dat de weg voor "schone kolenenergie" vrij moet worden gemaakt om het aandeel in olie en gas te verlagen (Ministerie van Economische Zaken, 2005, p. 31). In het Energierapport van 2008 verklaart het kabinet (Balkenende IV) dat het open staat "voor investeringen door marktpartijen in nieuwe kolencentrales in Nederland" (Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 86). In datzelfde jaar werden het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening III de Maasvlakte en de Eemshaven nog toegewezen als nieuwe locaties voor kolencentrales (Terium, 2011). Ook in het Energierapport 2011 werden kolencentrales gesteund door het desbetreffende kabinet, zij stelt dat de economie behoefte heeft aan betrouwbare energiebronnen tegen een lage prijs, "grijs of groen" (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011, p. 2).

Hoewel kolencentrales tot voor kort konden rekenen op de steun van een meerderheid van het kabinet, werd in het Energieakkoord besloten dat de kolencentrales uit de jaren 1980 voor 1 januari 2016 gesloten dienen te worden, waaronder De Centrale uit Nijmegen. Het sluiten van kolencentrales kent echter al langer een maatschappelijk en wetenschappelijk draagvlak. Door de jaren heen zijn er meerdere Kamervragen gesteld en hebben wetenschappers hun voorkeur voor het sluiten van kolencentrales uitgesproken. Diverse milieu- en natuurorganisaties delen logischerwijs deze mening.

Een analyse van het energiebeleid van de afgelopen vijftien jaar zal uitwijzen welke veranderingen zijn doorgevoerd en inzicht bieden in de verschillende visies op kolenenergie. Daarnaast wordt in deze scriptie aan de hand van theorieën over

beleidsverandering getracht te verklaren waarom het energiebeleid de afgelopen wel of juist niet is veranderd.

1.2 Maatschappelijke relevantie

De relevantie van dit onderzoek kan uiteen worden gezet in een maatschappelijke en theoretische relevantie. Het onderzoek is *maatschappelijk relevant*, aangezien de grote maatschappelijke verdeeldheid omtrent de sluiting van verschillende kolencentrales. Waar deze maatregel voor sommigen een oplossing is voor luchtvervuiling en klimaatverandering, zijn anderen van mening dat het sluiten van kolencentrales niet de juiste maatregel is, onder andere vanwege de economische (en indirect sociale) nadelen. Een onderzoek naar het tot stand komen van dit beleid kan inzicht verschaffen in de achtergrond van dit beleid en wellicht op deze manier groter maatschappelijk draagvlak creëren. De maatschappelijke relevantie is derhalve terug te vinden in het informeren van de maatschappij over de achtergrond van een beleidsverandering die ingrijpend is voor dezelfde maatschappij.

Daarnaast staat de energiesector ook bekend als een gesloten sector. Dit onderzoek kan leiden tot meer transparantie, waar voornamelijk energiebedrijven en de maatschappij van kunnen profiteren.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek is *theoretisch relevant* omdat het inzicht biedt in veranderingen in een complex beleidsveld. Beleid omtrent kolencentrales is complex gezien de vele verschillende belangen die erbij betrokken zijn. Binnen dit beleidsveld zijn er wereldwijd veel ontwikkelingen gaande, maar er is nog geen analyse op losgelaten. Er zijn verschillende onderzoeken geweest naar de effecten van de beleidsveranderingen, zoals een breed onderzoek door het Institute for Energy Research, maar een onderzoek naar de totstandkoming van dit beleid ontbreekt nog. De beschikbare informatie over kolencentrales komt uit natuurwetenschappelijk onderzoek, een sociaalwetenschappelijke insteek mist. In Nederland is al eerder onderzoek gedaan naar de invloed van bedrijven in de gas- en oliesectoren (Smink, 2015), maar het inzichtelijk maken van de kolenindustrie en de betrokken actoren is achter gebleven.

Ook binnen de bestaande theoretische kaders voor het onderzoeken van beleidsverandering zijn aanvullingen wenselijk. In een herziende versie van het Advocacy Coalition Framework (zie hoofdstuk 2) geven Sabatier en Weible (2007, p. 209) aan dat ze hopen dat er onder andere meer onderzoek wordt gedaan naar hoe de vormgevers van beleid verschillende gebeurtenissen in een bepaald frame plaatsen om zo hun beleidsvisies te bereiken. Door Nohrstedt (2005) wordt opgebracht dat er een lacune bestaat als het gaat om het precieze proces van beleidsverandering na een interne of externe shock. Wanneer en onder welke omstandigheden leiden deze wel of niet tot beleidsverandering? Deze scriptie tracht een aanvulling op de bestaande theorie te verschaffen op onder meer bovenstaande punten.

1.4 Doelstelling en probleemstelling

Doelstelling

De onderzoeker tracht middels dit onderzoek inzicht te vergaren over hoe (veranderingen in) fundamentele denkwijzen van actoren en coalities invloed hebben op beleidsverandering en of aannames gemaakt kunnen worden over de stabiliteit van beleid aan de hand van deze fundamentele denkwijzen van actoren en coalities.

Hoofdvraag

In hoeverre zijn de veranderingen in het Nederlandse energiebeleid over de afgelopen 15 jaar met betrekking tot kolen toe te wijden aan een omslag in het denken over de Nederlandse energievoorziening?

Deelvragen

- 1 Welke aannames over de invloed van fundamentele denkwijzen op beleidsverandering kunnen worden opgesteld gebaseerd op bestaande literatuur?
- 2 Welke veranderingen hebben plaats gevonden in het Nederlandse energiebeleid specifiek gericht op kolenenergie op het niveau van de beleidsvisie?
- 3 Welke actoren zijn actief geweest in het beleidssubstelsysteem in de markt, overheid en samenleving en hoe zijn hun visies de afgelopen 15 jaar veranderd?
- 4 Hoe hebben deze actoren zich verhouden in coalities en welke fundamentele denkwijzen waren heersend in deze coalities?
- 5 Welke verbanden zijn te herkennen tussen de (veranderingen in de) fundamentele denkwijzen van coalities en actoren in de markt, overheid en samenleving en de beleidsveranderingen ten aanzien van het gebruik van kolen in de Nederlandse energievoorziening van de afgelopen 15 jaar?

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt verder ingedeeld. Het volgende en tweede hoofdstuk vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal een theorie worden toegelicht en worden hypothesen die in dit onderzoek getest worden besproken. In hoofdstuk 3 zullen de in dit onderzoek gebruikte methoden worden besproken. De theoretische concepten uit hoofdstuk 2 zullen in dit methodische hoofdstuk ook worden geoperationaliseerd. In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de casus die in dit onderzoek centraal staat, deze wordt omschreven met behulp van concepten uit de theorie uit hoofdstuk 2. In hoofdstuk 5 staat de beleidsanalyse centraal, in dit hoofdstuk wordt gekeken naar eventuele veranderingen in het energiebeleid in de periode 2002 tot en met 2016. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van het onderzoek besproken, dit hoofdstuk gaat in op de rol van verschillende actoren in het energiebeleid en schetst de achtergrond waarin de beleidsveranderingen uit hoofdstuk 5 hebben plaats gevonden. In hoofdstuk 7 worden de resultaten uit hoofdstuk 6 op basis van de hypothesen uit het theoretisch geanalyseerd. Ten slotte volgt in hoofdstuk 8 de conclusie, met daarin de antwoorden op de hoofd- en deelvragen, enkele aanbevelingen en reflecties.

Hoofdstuk II – Theoretisch kader



Elektriciteitscentrale Gelderland

In gebruik: 1982

Gesloten: 2015

De Nijmeegse kolencentrale is gebouwd op een locatie die al sinds 1930 wordt gebruikt voor de productie van energie. De kolencentrale werd uitgebaat door PGEM, Electrabel en vanaf 2012 door ENGIE. In Madurodam staat een natuurgetrouwe replica van deze centrale.
Fotovermelding: Glaswerk

Hoofdstuk II – Theoretisch kader

2.1 Introductie

Politicalologen en bestuurskundigen, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben altijd veel belangstelling getoond in het concept van beleidsverandering. De redenatie hierachter is eenvoudig, wie begrijpt hoe beleidsverandering in elkaar steekt, kan in dit proces interveniëren om aan te sturen op een situatie die voor haar of hem het meest gunstig is. Sinds de jaren '50 van de vorige eeuw is het proces van beleidsverandering dan ook veelvoudig bestudeerd en zijn vele theorieën opgesteld over welke (interne en externe) factoren invloed uitoefenen op de beleidsvorming. Het doel van dit tweede hoofdstuk is het vormen van een volledig theoretisch kader, gebaseerd op één of meerdere van deze theorieën, dat past bij de onderzoeksdoeleinden van dit onderzoek.

Het onderzoeken van beleidsverandering vergt het een theoretisch kader waarin beleidsverandering versimpeld wordt weergegeven. Het versimpelen van beleidsverandering vormt echter een uitdaging vanwege de grote hoeveelheid theorieën en factoren met een veronderstelde werking op beleid. Het is binnen het kader van dit onderzoek niet gewenst en niet gepast om al deze theorieën mee te nemen. Daarom zijn er keuzes gemaakt, waarbij de vraagstelling en doelstelling van dit onderzoek de leidende handvatten vormden. Op basis van deze probleemstelling behoeven de volgende elementen aandacht in het te vormen theoretisch kader. Ten eerste dient het kader inzicht te verschaffen in complexe beleidsvelden. Het Nederlandse energiebeleid is complex te noemen, aangezien er verschillende grote belangen bij gebaat zijn die grotendeels verdeeld lijken te zijn in enkele allianties. In ieder geval twee van deze allianties zijn eenvoudig te herkennen, actoren verenigen zich simpel gezegd in een kamp voor of tegen kolenenergie. Bovendien is het energieregime ook complex te noemen gezien de hoeveelheid aan wetenschappelijke en technische informatie die dient te worden meegenomen in beleid. Het theoretisch kader dient daarnaast ook aandacht te besteden aan de fundamentele denkwijzen van actoren en coalities, gezien de onderzoeker zich buigt over hoe deze zich verhouden tot de beleidsveranderingen. Ook dient het kader de stabiliteit van beleid inzichtelijk te maken, in verhouding tot actoren, coalities en hun fundamentele denkwijzen. Ten slotte dient het theoretisch kader, naast externe factoren die leiden tot beleidsverandering, ook interne factoren toe te lichten. Externe factoren of gebeurtenissen worden in theorieën rondom beleidsverandering vaak als drijfveer aangewezen, bijvoorbeeld onder de noemer van *shock* of *focusing events*. Deze externe factoren kunnen weliswaar doorwerken in de fundamentele denkwijzen van actoren, maar interne effecten hebben ook invloed. In het te onderzoeken beleidsveld hebben bijvoorbeeld, op het eerste gezicht, geen grote, ingrijpende veranderingen plaatsgevonden met betrekking tot het verbranden van kolen voor energie. Zo was ook in de jaren '90 van de vorige eeuw al bekend dat dit een vervuilend proces is wat daardoor een negatief effect heeft op de volksgezondheid en het milieu. Een schokkende gebeurtenis, zoals de kernramp bij Fukushima voor kernenergie was, heeft niet plaatsgevonden in het beleidsveld gericht op kolen. Vandaar zal het theoretische kader ook ruimte moeten bieden aan interne effecten die verband houden met veranderingen in fundamentele denkwijzen en beleid.

De keuzes voor bovenstaande aspect leiden er niet direct toe dat er een veelvoud aan bestaande theorieën afvalt, maar een kritische selectie wordt eenvoudiger. Concepten als "Windows of Opportunity", "Punctuated Equilibrium" en "Paradigmatic Shift" leggen de verklaring van beleidsverandering namelijk vooral bij externe gebeurtenissen en onderbelichten hierbij interne factoren (Emamian, 2013, p. 2). Verschillende auteurs wijzen op de grote invloed van het neo-institutionalisme, waardoor theorieën uitgaan van

een zich zelf in stand houdend of zelfs versterkend instituut (Nohrstedt & Weible, 2010, p.3). Theorieën die voortbouwen op deze aanname, laten vrijwel geen ruimte voor intern gedreven verandering. Wanneer er toch beleidsverandering optreedt die duidelijk tegen de koers van de gevestigde orde indruist, zal deze volgens de fundamentele denkwijze van het neo-institutionalisme door een externe gebeurtenis moeten zijn veroorzaakt (Emamian, 2013, p. 3).

Het *Advocacy Coalition Framework* (ACF), in het bijzonder in de herziende versies, geeft wel mogelijkheden voor interne factoren die verandering kunnen veroorzaken, waaronder beleidsgericht leren, interne subsysteem schokken en overleg of onderlinge compromissen tussen coalities. Het kader is ook ingesteld op complexe beleidsvelden en geeft wetenschappelijke kennis maar ook actoren als wetenschappers en journalisten een belangrijke rol. Daarmee vormt het ACF de basis van het theoretische kader dat wordt gebruikt in dit onderzoek.

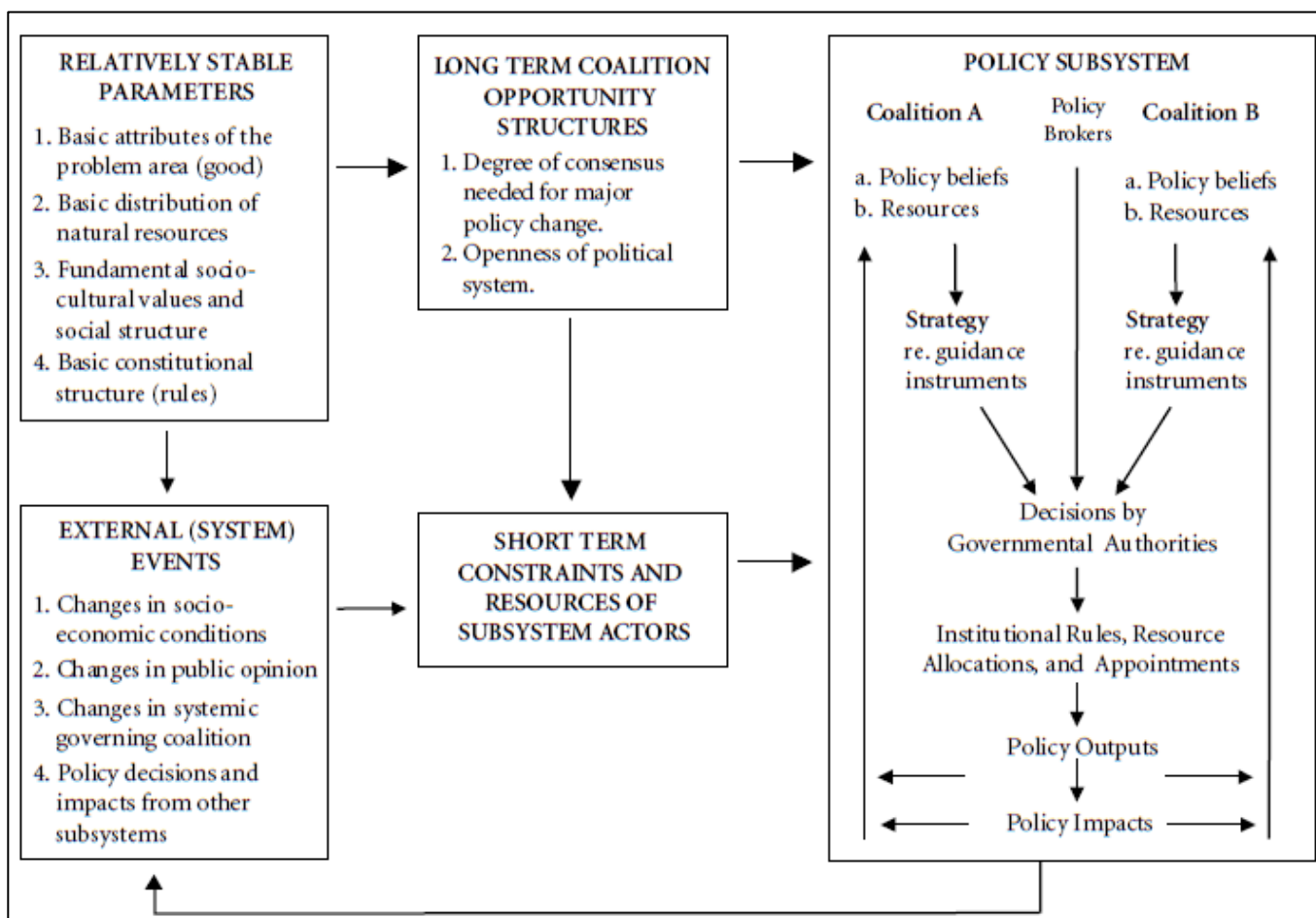
In paragraaf 2.2 zullen de belangrijkste concepten en redematies van het ACF uiteen worden gezet. In paragraaf 2.3 zal op basis van deze theorie een conceptueel model over beleidsverandering worden gevormd. Het ACF is breed toegepast, zowel op verschillende beleidsaspecten als in verschillende nationale en internationale context. De bruikbaarheid van het ACF is onder andere groot doordat het kader een aantal testbare hypothesen verschaft rondom de aannames die centraal staan. In [Bijlage A](#) staan de hypothesen naar de herziende versie van het ACF in het Engels (Weible, Sabatier & McQueen, 2009), maar de hypothesen worden in het Nederlands ook toegelicht in paragraaf 2.3.

2.2 Advocacy Coalition Framework

Het *Advocacy Coalition Framework* is in de jaren '80 van de vorige eeuw door Paul Sabatier ontwikkeld en sindsdien veelvuldig toegepast om veranderingen in (milieu)beleid te beschrijven en verklaren (Weible & Sabatier, 2006, p. 123). Het *framework* leent zich voornamelijk voor het inzichtelijk maken van de verwachtingen van (coalities van) actoren. Dit gebeurt door de *belief systems*, de set van overtuigingen van een actor, in kaart te brengen. Deze *belief systems* bestaan uit drie (discursieve) lagen, de *deep core values*, de *core values* en de *secondary values*. Volgens Sabatier (1987; 1988) en Sabatier en Jenkins-Smith (1993) is het begrijpen van relaties binnen beleidssectoren een kernvoorwaarde voor het begrijpen van beleidsverandering. Daarbij bouwt het ACF dan ook voort op netwerktheorieën, met de belangrijke toevoeging dat binnen de coalities van het ACF meerdere soorten actoren zijn betrokken. Niet alleen de politiek, belanghebbenden en beleidsmedewerkers hebben invloed op het beleid, maar bijvoorbeeld ook journalisten en wetenschappers (John, 2013, p. 5).

De hoofdredenatie van het ACF kan worden weergegeven in het model in figuur 1. Dit model is gebaseerd op drie aannames die ingaan op verschillende schaalgroottes van beleid. Op microniveau gaat het ACF uit van een individuele actor die gebaseerd is op het 'model of the individual' principe uit de sociale psychologieleer (Sabatier & Weible, 2007, p. pp. 191-192). Op het mesoniveau kan de veelvoud aan actoren het best bestudeerd worden door deze in te delen in coalities (Sabatier & Weible, 2007, pp. 191-192). Op het macroniveau, het niveau van het beleidssubstelsysteem, bestaan beleidsmakers voornamelijk binnen dit beleidssubstelsysteem, maar worden ze beïnvloedt door factoren binnen het bredere politieke en socio-economische systeem. Op basis van deze drie aannames verandert volgens het ACF beleid door interne factoren (waaronder beleidsgericht leren) en externe verstoringen. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de belangrijkste aspecten voor de toepassing van het ACF op het Nederlandse energiebeleid toegelicht.

Figuur 2.1. 2005 Diagram of the Advocacy Coalition Framework (Sabatier & Weible, 2007, p. 202).



Beleidssubstysteem

Binnen het ACF wordt er vanuit gegaan dat het bestuderen van beleid het beste op het niveau van een beleidssubstysteem kan gebeuren (Sabatier & Jenkins-Smith, 1994, p. 179; Sabatier & Weible, 2007, 192; John, 2013, p. 5). Een beleidssubstysteem bestaat uit verschillende actoren die zich hebben gespecialiseerd op een bepaald gebied (Sabatier & Weible, 2007, p. 192). Deze specialisatie is nodig omdat het maken van beleid in de moderne samenleving dusdanig ingewikkeld is, zowel procedureel/juridisch als inhoudelijk. Een beleidssubstysteem bestaat uiteindelijk altijd uit een inhoudelijke component en een ruimtelijke component. In dit onderzoek staat het beleidssubstysteem van het Nederlands energiebeleid centraal, specifiek gericht op kolen.

Actoren en coalities

Een beleidssubstysteem bestaat uit actoren die verenigd zijn in verschillende coalities. Deze coalities maken zich hard om hun belang en hun overtuigingen dominant te maken binnen het beleidssubstysteem, om op die wijze het beleid te beïnvloeden (Sabatier & Weible, 2007). Iedereen die het beleid kan beïnvloeden, past bij het ACF binnen een beleidssubstysteem, dit zijn dus niet slechts politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties, maar ook wetenschappers en journalisten (Sabatier & Weible, 2007, p. 192; Sabatier & Jenkins-Smith, 1994, p.180; John, 2013, p. 5). Hierdoor krijgt technische kennis en onderzoek binnen het ACF een prominente plek.

Binnen een coalitie zijn actoren verenigd die afkomstig zijn van verschillende overheidsinstellingen, bedrijven en andere belanghebbende partijen. Deze actoren hebben overeenkomende fundamentele denkwijzen, die binnen het ACF een *belief system* worden

genoemd (Sabatier & Jenkins-Smith, 1994, p. 180). In sommige beleidssubsystemen staat slechts een coalitie centraal, in deze beleidssubsystemen zal beleidsverandering dan ook niet snel voorkomen. Echter, in de meeste beleidssubsystemen zijn er twee tot vier coalities te herkennen (Sabatier, 1988, p. 140). Ook niet alle actoren binnen een beleidssubstelsysteem zijn onder te verdelen in een coalitie (Sabatier, 1988, p. 141). Actoren zoals wetenschappers kunnen veel kennis bijdragen in een systeem, maar zich onpartijdig verklaren en dus niet actief zijn binnen een coalitie.

Belief systems

De coalities binnen een beleidssubstelsysteem bestaan uit actoren met overeenkomstige verwachtingen en ideeën over het subject, ze delen een belief system of fundamentele denkwijze. Een belief system bestaat volgens het ACF uit drie discursieve (hiërarchische) lagen, namelijk de *deep core values*, de *policy core values* en de *secondary values*. Het ACF gaat ervan uit dat belief systems over het algemeen stabiel blijven, waarbij vooral de deep en policy core values niet snel zullen veranderen.

De *deep core values* vormen het meest abstracte niveau van een belief system. Deze deep core bestaat uit algemene, normatieve of ontologische opvattingen over fundamentele waarden waaruit de persoonlijke filosofie van de actor wordt gevormd (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007, p. 194). De probleemperceptie van de actor is gebaseerd op deze waarden. Omdat de deep core values sterk verankerd zijn in een actor, gevormd door onder meer sociaal construct over een lange periode, zijn deze waarden moeilijk aan te passen (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007, p. 192). Deze waarden of filosofie zijn niet slechts toepasbaar op een enkel beleidssubstelsysteem, maar juist op verschillende beleidssubsystemen. Enkele voorbeelden van deep core values die de grondleggers van het ACF noemen en hebben gebruikt zijn houdingen in het politieke debat tussen recht of linksgeoriënteerde partijen, of meningen over de rol van de overheid versus de rol van de staat, maar ook globale waarden zoals vrijheid of gelijkheid (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007, p. 194). Hoewel dit onderzoek, gezien de praktijk-oriëntatie, meer gericht is op concretere denkwijzen van actoren, kan vooraf de aanname worden gemaakt dat er in het kolendebat deep core values bestaan over duurzaamheid of menselijke gezondheid maar ook over marktwerking en de rol van de overheid.

Het volgende niveau van het belief system omspannt de *policy core values*. Deze kunnen worden gezien als de toepassing van de deep core values op het niveau van het beleidssubstelsysteem (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007, p. 194). Policy core values komen echter niet altijd overeen met deep core values (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007, p. 194). Zo kunnen liberalen, met de overtuiging hoe minder inmenging van de overheid, hoe beter, binnen verschillende beleidssubsystemen overheidsingrijpen toch nastreven. De policy core values kunnen daarom beter worden omschreven als basis strategieën om de waarden uit deep core te bereiken, maar omvatten bijvoorbeeld ook denkwijzen over wat de oorzaak van een probleem is binnen een beleidssubstelsysteem (Jenkins-Smith et al., 2014). Het is voornamelijk op basis van overeenkomstige policy core values dat actoren zich verenigen in coalities, omdat deze minder diep verankerd liggen dan deep core values en daardoor kunnen veranderen over tijd (Sabatier, 1993). Daarnaast kunnen deze strategieën voor verschillende doeleinden (of deep core values) worden gebruikt. Dat coalities voornamelijk worden gevormd rondom overeenkomsten in policy core values verklaart waarom sommige coalities bestaan uit actoren met tegenstrijdige deep core values en waarom sommige actoren met overeenkomstige deep core values toch in verschillende coalities kunnen worden geplaatst.

Het meest concrete niveau van de belief systems wordt gevormd door *secondary values*. Deze secondary values zijn situatieafhankelijk en weergeven de instrumentele keuzes die nodig zijn om de policy core values te implementeren in het specifieke beleidssubstelsysteem

(Sabatier, 1993). Omdat deze laag het meest aan de oppervlakte ligt en situatieafhankelijk is, zijn de secondary values van een actor het makkelijkst te veranderen en zal een actor ook bereidwillig zijn om deze te veranderen om op die manier aan de policy en deep core values vast te kunnen houden. Actoren binnen een coalitie berust op overeenkomstige policy core values zullen minder problemen hebben met het veranderen van hun secondary values om deze ook op elkaar af te laten stemmen (Sabatier & Weible, 2007, p. 196). Concreet gezien bevatten secondary values vaak wet- en regelgeving of budgettaire afspraken (Wijlens, 2014, p. 24). Voorbeelden van secondary values binnen dit onderzoek zijn beleidsmaatregelen zoals het bijstoken van een aandeel biomassa of wetvoorstellen als het uitfaseren van kolencentrales. Het ACF stelt dat coalities nauwelijks worden gevormd op basis van overeenkomstige secondary values, omdat deze zo veranderlijk zijn.

Beleidsverandering en stabiliteit volgens het ACF

Het Advocacy Coalition Framework beschrijft voornamelijk perioden en factoren van stabiliteit in en (John, 2013; Sabatier & Weible, 2007, p. 198), maar verschaft ook enkele hypothesen voor wanneer veranderingen in beleid kunnen plaats vinden, of juist niet. Daarin maakt het kader verschil tussen grote, middelgrote en kleine veranderingen, overeenkomstig met verandering in de deep core, policy core of secondary values. Sabatier & Weible (2007, p. 198) stellen dat beleidsverandering op twee wijzen kan plaatsvinden, door externe verstoringen en interne factoren.

Extern gedreven beleidsverandering

Sabatier & Jenkins-Smith (1993) identificeren allereerst twee vormen van externe verstoring. Zo kunnen er verstoringen plaats vinden in de relatief stabiele parameters van een beleidssubstelsel. Onder deze stabiele parameters vallen de standaard eigenschappen van het probleemgebied, de verdeling en aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, fundamentele sociale of culturele waarden en de betreffende constitutionele structuur (Sabatier & Weible, 2006, p. 125). Dit zijn parameters die over lange tijd, ongeveer 100 jaar, stabiel blijven en het beleidssubstelsel maar ook de mogelijkheden van actoren bepalen. Omdat deze waarden niet makkelijk te veranderen zijn, richten actoren meestal ook niet op het veranderen van deze waarden in hun beoogde beleidsmaatregelen (Sabatier & Weible, 2006, p. 126). Een verandering in de relatief stabiele waarden is om deze redenen vrijwel nooit aanleiding voor beleidsverandering. Mocht er wel verandering plaats vinden in een relatief stabiele parameter, bijvoorbeeld wanneer een dictatuur omver wordt geworpen en vervangen wordt door een democratisch stelsel, dan zal deze kunnen leiden tot grote beleidsveranderingen.

Toegepast op het Nederlandse kolenbeleid zijn op basis van de theorie al een aantal stabiele parameters te identificeren die waarschijnlijk geen beleidsverandering op gang zullen brengen. Er is bijvoorbeeld, ondanks dat Nederland al haar steenkool importeert, de komende 220 jaar nog geen schaarste van deze energiedrager. Er zijn bewezen voorraden die geografisch goed zijn verdeeld (IAE, 2006; TNO, 2006).

Naast veranderingen in de relatief stabiele parameters, kunnen er externe verstoringen in meer dynamische parameters plaats vinden. Onder deze verstoringen verstaan Sabatier en Weible (2006, p. 129) grote socio-economische veranderingen, veranderingen in de publieke opinie, veranderingen in de besturende coalitie en beleid en andere impact van andere beleidssubsystemen. Het ACF stelt dat veranderingen in deze dynamische factoren essentieel is voor beleidsverandering (Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Veranderingen in de dynamische factoren kunnen over een langere termijn plaatsvinden, waardoor een beleidssubstelsel gradueel of incrementeel veranderd, maar deze verandering kan ook een plotselinge schok zijn, zoals een terroristische aanval (Sabatier & Weible, 2006, p. 130).

Externe verstoringen kunnen ertoe leiden dat een probleem of een oplossing aandacht krijgt en op de publieke of politieke agenda komt te staan. Daarnaast en daardoor hebben ze vrijwel altijd een verandering in de hulpbronnen van verschillende actoren tot gevolg (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Beide mogelijke gevolgen kunnen leiden tot een verschuiving van de macht tussen coalities, waarbij een andere coalitie mogelijk de dominante coalitie wordt. Gezien beleid de visie van de dominante coalitie volgt, is het volgens Sabatier & Weible (2006, p. 130) aannemelijk dat er grote veranderingen in het beleid plaats kunnen vinden. Grote verandering wil zeggen dat verandering plaats vindt op het niveau van de policy core beliefs waarbij het hele subsysteem getroffen wordt. Daarnaast kunnen externe verstoringen zorgen voor verschuivingen in de policy core values van een dominante actor of coalitie. Sabatier en Weible benoemen daarbij als voorbeeld een economische recessie als externe verstoring die als gevolg heeft dat een van origine voor strengere regelgeving zijnde coalitie, het effect van strengere regelgeving betwijfeld in de huidige situatie. Deze externe verstoringen worden genoemd als drijvende factor achter beleidsverandering in vrijwel alle bestaande literatuur, onder verschillende benamingen (focusing events, shock events, critical junctures).

Echter leidt niet elke externe verstoring tot (grote) beleidsverandering. Walgrave en Varone (2008) illustreren dit aan de hand van beleidsveranderingen in België als gevolg van de zaak Marcel Dutroux. Toen Dutroux in eerste instantie werd opgepakt was er veel media aandacht en externe druk om huidig beleid met betrekking tot de rechterlijke macht en de organisatie van de politie te veranderen. Deze gevraagde hervormingen hebben echter geen doorgang gevonden in beleid toentertijd. Twee jaar later, toen Dutroux voor een korte periode ontsnapte, veranderde het beleid wel terwijl de publieke aandacht juist was weggeëbd. Ook Birkland (2006), Boin et al. (2009) en Nohrstedt (2008) stellen dat beleidsverandering na zelfs de meest choquerende externe verstoringen eerder uitzondering dan regel is. Met andere woorden, de externe verstoring dient te worden benut door coalities om beleidsverandering teweeg te brengen. Het ACF lijkt geen richtlijnen of verklaringen te geven voor waarom sommige externe verstoringen wel tot beleidsverandering leiden en andere niet. Deze verklaring ligt wellicht bij hoe verschillende actoren en coalities met externe verstoringen om gaan.

Intern gedreven beleidsverandering

De eerste versies van het ACF identificeerde, naast externe verstoringen, ook beleidsgericht leren (policy-oriented learning) als mogelijke drijfveer van beleidsverandering. Weible, Sabatier & McQueen verstaan onder beleidsgericht leren relatief blijvende veranderingen in gedachten of gedrag die resulteren in het bereiken of herzien van beleidsdoeleinden, mits deze veranderingen het gevolg zijn van ervaringen of nieuwe informatie (2009, p. 124). "Leren" is een concept dat op meerdere manieren kan worden geïnterpreteerd en daardoor lastig is te operationaliseren. Sabatier (1987) introduceert drie manieren van leren.

Ten eerste kunnen actoren hun eigen begrip over de variabelen die volgens hun of concurrerende belief systems belangrijk zijn verbeteren. In het kolendebat kan bijvoorbeeld, afhankelijk van de belief systems, kennis worden ingewonnen over de precieze uitstoot van kolencentrales of de kosten van het vervroegd sluiten van centrales. Deze informatie is zowel voor voor- als tegenstanders van kolenergie van belang, dan wel om hun eigen standpunt te versterken of de argumenten van de concurrerende coalitie onderuit te halen.

Ten tweede kunnen actoren ook hun kennis over de causale relaties en logica binnen een beleidssubsysteem verfijnen. In het Nederlandse kolendebat kan binnen een coalitie de gedachte bestaan dat een bepaald emissiereductiedoel slechts behaald kan worden door het sluiten van kolencentrales. Door onderzoek (van bijvoorbeeld de concurrerende

coalitie) naar de effecten van andere beleidsmaatregelen, kunnen de beperkingen in de bovenstaande redenering inzichtelijk worden gemaakt.

Ten slotte kan onder beleidsgericht leren ook worden verstaan het identificeren en verwerken van zaken die een uitdaging vormen voor het in stand houden van de belief systems (Sabatier, 1987, pp. 672 - 674). Volgens het ACF is beleidsgericht leren altijd een instrument om de positie van de coalitie te versterken of de positie van een concurrerende coalitie te verzwakken. Volgens Sabatier (1987) leidt beleidsgericht leren niet tot grote beleidsveranderingen, gezien het voornamelijk veranderingen in de secondary values van het belief system van actoren teweeg brengt.

In herziene versies van het ACF zijn nog twee drijfveren voor interne verandering toegevoegd aan het originele raamwerk, namelijk *internal subsystem shocks* en *negotiated agreements* (Emamian, 2013, p. 3). Internal subsystem shocks of interne verstoringen zijn gelijk aan de besproken externe verstoringen maar vinden plaats binnen het beleidssubstelsel. Interne verstoringen kunnen ervoor zorgen dat de hulpbronnen binnen coalities wijzigen of dat de beleidsvisie van de dominante coalitie ontkracht wordt of de beleidsvisie van een kleinere coalitie juist wordt bevestigd. Hierdoor kunnen kleinere coalities dominant worden binnen een beleidssubstelsel, waardoor grote beleidsverandering plaats kan vinden.

Negotiated agreements, oftewel convenanten, werden door Sabatier en Weible (2007) in de herziene versie aan het ACF toegevoegd als situaties die beleidsverandering waarschijnlijker maken. Ze definieerden het convenant daarbij als een compromis tussen verschillende coalities, dat resulteert uit een langere periode waarin een impasse effectief beleid onmogelijk maakte. Dit compromis werd bereikt doordat beide partijen bang waren dat door deze impasse en de afwezigheid van effectief beleid die hieruit voortkomt de situatie zou escaleren. Negen factoren maken beleidsverandering door middel van convenanten waarschijnlijker, zoals wanneer de financiële middelen voor een bepaald beleidsaspect uit sterk verschillende fondsen afkomstig zijn en de duur van het proces (Emamian, 2013, p. 3). Deze convenanten leiden tot incrementele beleidsverandering, een soort middenweg beleid (Nohrstedt, 2009, p. 48).

Beleidsverandering die ontstaan is door middel van convenanten, is het resultaat van een compromis tussen twee coalities die normaal gesproken verder uit elkaar liggen. Beide coalities zien op deze manier niet hun ideale beleidsmaatregelen tot stand komen. Het gaat hier om een samenwerking op basis van secondary values en betreft een tijdelijke coalitie. Het is aannemelijk dat dit gevolgen heeft voor de stabiliteit van het beleid, al wordt dit binnen het ACF zelf niet verder toegelicht. Convenanten weerspiegelen niet de fundamentele denkwijzen van één of meer coalities waardoor het minder eenvoudig is om de fundamentele denkwijzen van de betrokken coalities af te lezen aan de hand van beleidsmaatregelen die zijn gedreven door een convenant en of er een omslag in deze fundamentele denkwijzen heeft plaatsgevonden.

Het is de vraag of in het Nederlandse energiebeleid van de afgelopen 15 jaar een convenant aan de orde is geweest, aangezien het ACF een impasse daarvoor noodzakelijk acht. Die impasse wordt door meerdere auteurs beschreven als een situatie waarin geen partij meer kan winnen, maar ook nog geen verlies toe wil geven (Pruitt, Kim & Rubin, 2004, p. 20). Politieke compromissen zijn door middel van toepassingen van het ACF wel vaker gevonden in het (internationale) energiebeleid, meestal in de vorm van een combinatie met liberale en 'groene' marktinstrumenten, zoals in Engeland (Kuzemko, 2012), Zweden (Nohrstedt, 2009) en Zwitserland (Ingold, 2011).

Tabel 2.5 Beleidsverandering volgens het ACF

Factor	Niveau	Soort verandering	Bron
Interne beleidsverandering			
Beleidsgericht leren	Voornamelijk verandering in secondary values	Kleine verandering over langere periode	Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 123; Sabatier & Weible, 2007, p. 198
Convenant			Sabatier & Weible, 2007, p. 198
Interne verstoringen	Verandering van policy core en secondary values	Grote of kleine verandering	Sabatier & Weible, 2007, p. 198
Externe beleidsverandering			
Verandering in de relatief stabiele externe factoren	Verandering van deep core, policy	Grote, snel werkzame verandering	Sabatier & Weible, 2007, p. 198; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993
Verandering in externe dynamische factoren	core en secondary values		

Beleidsverandering gedreven door actoren en coalities

De stabiliteit van beleid en de mate van verandering wordt zodoende bepaald door de ontwikkelingen waaraan het blootgesteld wordt. Daarnaast heeft het echter ook te maken met de coalities die actief zijn in het beleidssubstelsysteem. Wanneer slechts één coalitie actief is in het beleidssubstelsysteem, zal het beleid stabiel blijven, bij gebrek aan oppositie. Met twee of meerdere coalities wordt dit beleid eerder gecontesteerd en is beleidsverandering aannemelijker (Sabatier, 1988, p. 140). Het is aannemelijk dat de samenstelling van de coalities ook invloed heeft op de stabiliteit van beleid. Coalities worden gevormd vanwege overeenkomstige beleidsvisies of delen daarvan. Een meer uniforme coalitie, waarin de actoren in ieder geval policy core values delen, maar ook qua deep core values dicht bij elkaar staan, zal eerder leiden tot stabiel beleid omdat deze ook zelf minder snel van fundamentele denkwijze zal veranderen. Eerder in deze paragraaf is de veronderstelling van Sabatier (1993) toegelicht dat de meeste coalities worden gevormd op het niveau van de policy core values, aangezien deze enigszins te veranderen zijn en een goede basis vormen waarvan uit compromissen over de secondary values gesloten kunnen worden. De veranderlijke aard van secondary values leidt ertoe dat coalities gevormd rondom overeenkomstige fundamentele denkwijzen op dit niveau van korte duur kunnen zijn.

Het ACF stelt dat beleidsverandering het best bestudeerd kan worden over een periode van 10 jaar of langer. In deze periode kan er voornamelijk qua actoren veel veranderen, ook wanneer coalities in grote lijnen stabiel blijven. In Nederland wisselt bijvoorbeeld elke vier jaar het kabinet, waardoor elke vier jaar andere overheidsactoren actief kunnen zijn en dominante coalities kunnen veranderen. De marktliberalisatie van de Nederlandse energiesector heeft ervoor gezorgd dat in een relatief korte periode, veel nieuwe actoren een positie zouden kunnen verkrijgen in deze sector. Toepassingen van het ACF hebben aangetoond dat, hoewel het kader zich voornamelijk richt op coalities, individuele actoren, ook al zijn zij slechts relatief korte tijd actief zijn in het beleidssubstelsysteem, een grote invloed kunnen hebben met gevolgen op de lange termijn (Smith, 1999, p. 98).

Het ACF stelt dat het totale belief system van actoren niet gemakkelijk veranderd, met name de deep core values zijn resistent tegen verandering. Uit de hypothesen van het ACF is ook op te maken dat de belief systems van verschillende actoren verondersteld worden anders te reageren op interne en externe verstoringen. Actoren uit idealistische groeperingen of *purpose groups* houden bijvoorbeeld sterker vast aan hun belief systems en staan daarbij minder open voor verandering dan actoren uit het bedrijfsleven of *material*

groups volgens hypothese 11. Daarnaast zijn volgens hypothese 10 overheidsactoren binnen een coalitie altijd gematigder dan hun coalitiepartners.

Toepasbaarheid van het ACF

In eerste instantie is voor het gebruik van het ACF in dit onderzoek gekozen vanwege de aanname dat in het kolendebat in Nederland verschillende coalities te herkennen zijn en vanwege de aanknooppunten die het kader biedt voor het herkennen van interne en externe factoren die kunnen leiden tot beleidsverandering. Middels het ACF kunnen de verschillende actoren, hun overwegingen en overtuigingen inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast heeft ook wetenschappelijke en technische kennis een plaats in het kader en is het een theorie waarin bottom-up als top-down benaderingen naast elkaar passen. Dit laatste maakt het voornamelijk een geschikt theoretisch kader omdat in dit onderzoek zowel de fundamentele denkwijzen en ontwikkelingen in het beleid, de markt en de samenleving centraal staan, er is geen gerichte keuze gemaakt voor het bestuderen van top-down of bottom-up benaderingen maar voor een generalistisch onderzoek dat beide belicht.

Het ACF kent echter ook nog een aantal zwaktes, waar in dit onderzoek niet voorbij kan worden gegaan. Zo beschrijft het ACF voornamelijk periodes van stabiliteit in plaats van verandering. Binnen het ACF worden relaties tussen actoren enigszins stabiel ervaren, waarbij (grote) verandering voornamelijk door externe verstoringen plaats vindt (John, 2013, p. 9). Hierdoor blijft het bij het ACF voornamelijk bij een beschrijving van hoe beleid tot stand komt in plaats van een verklaring van beleidsverandering. Daarnaast maakt het ACF vaak gebruik van een vergelijking over tijd, waardoor een relatief grote nadruk op externe gebeurtenissen wordt gelegd, deze zijn in een dergelijke vergelijking eenvoudig te herkennen. Andere factoren, zoals invloed van instituties en individuen zijn in een vergelijking over tijd minder eenvoudig te herkennen. Om dit onderzoek ook op deze aspecten te versterken zal er naast een vergelijking over een periode van 15 jaar ook op kleinere schaal worden gekeken. Zo zal het beleid over periodes van vier jaar worden bestudeerd.

Het ACF onderbelicht de invloed van instituties (John, 2013, p. 9), dat wordt onder meer duidelijk gezien factoren zoals het politieke klimaat tot externe factoren gerekend worden. Het is echter aannemelijk dat bij het Nederlandse energieregime en specifiek binnen het beleidssubstelsel van de kolenenergie instituties en institutionalisme een belangrijke rol spelen. Bij het vaststellen van het energiebeleid wordt het Ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld geadviseerd door allerlei instanties, zoals de Algemene Energieraad. Hoewel het kader hier niet direct handvatten toe dient, zullen in dit onderzoek dergelijke instituten wel worden bestudeerd. De invloed van deze instituten zal naar boven komen doordat perspectieven van zowel de overheid als de markt en samenleving centraal staan.

Ten slotte is het ACF toegespitst op het pluralistische politieke systeem van de Verenigde Staten, in Europese westerse landen is het politieke stelsel meestal een complexer systeem met meerdere actieve partijen. In latere herzieningen van het model zijn echter aanpassingen gedaan om deze aanname van "Amerikaans pluralisme" te verminderen, waaronder het toevoegen van hypothesen over de mate van consensus die in andere politieke systemen nodig is voor beleidsverandering (Sabatier & Weible, 2007, p. 200). Deze hypothesen kunnen daarbij een verklaring bieden over waarom politici en dominante coalities sommige standpunten uit een verkiezingsperiode of uit belief systems niet direct tot wet kunnen maken. Hoewel deze hypothesen het ACF wel beter toepasbaar maken op complexere politieke systemen, is er een andere factor die de toepassing alsnog vermoeilijkt. Bij een consensuspolitiek zoals de Nederlandse is het namelijk moeilijker om de standpunten of belief systems van individuele partijen te herkennen, omdat deze

standpunten met de standpunten van coalitiepartners versmelten tot het uiteindelijke beleid. Dat kan in dit onderzoek een beperking zijn.

Het ACF biedt een meer globale kijk op beleidsverandering en geeft bijvoorbeeld geen richtlijnen voor het identificeren van belief systems, behalve dat het kan gebeuren via een kwalitatieve analyse van publicaties van actoren en/of coalities (Sabatier, 1993). Het kader is generalistisch, waardoor het bruikbaar is voor vele onderzoekers in verschillende disciplines, maar het is daarbij aan de onderzoeker om de focus te leggen op de aspecten van het ACF die hij of zij interessant acht. De operationalisering van het kader kan daarom moeilijkheden opleveren en zal aandachtig moeten worden gedaan. De generaliseerbaarheid van het kader kan dus een nadeel zijn, maar in dit onderzoek zal dit worden overkomen door op een open wijze onderzoek te doen. Hierdoor ontstaat een iteratief onderzoeksproces waarbij de resultaten van het onderzoek op een later tijdstip ook nog verwerkt kunnen worden in de operationalisering van het ACF. Deze open methode van onderzoek worden verder toegelicht in Hoofdstuk 3.

Het ACF is door verschillende aspecten erg toepasbaar op dit onderzoek. Er kleven weliswaar enige nadelen aan het kader, zoals dat het erg globaal blijft en weinig specifieke handvatten geeft, maar deze zijn te overkomen door het kiezen van de juiste methoden. De onderzoeker dient zich van deze zwaktes bewust te zijn, maar over het algemeen zijn het geen redenen om niet te kiezen voor het ACF als theoretische inbedding van dit onderzoek.

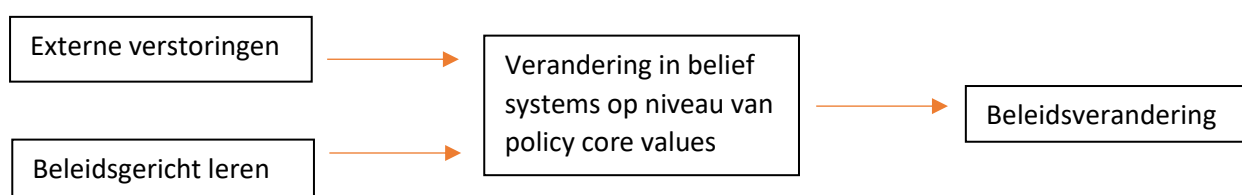
2.3 Hypotheses en conceptueel model

Dit onderzoek tracht beleidsverandering vanuit het theoretisch kader te beschrijven op basis van de volgende aannames:

1. Beleid volgt de dominante coalitie;
2. coalities bestaan uit actoren met overeenkomstige of verenigbare belief systems, bestaande uit deep core values, policy core values en secondary values;
3. en deze belief systems worden beïnvloedt door externe en interne gebeurtenissen.

In dit onderzoek wordt verondersteld dat een beleidssubstelsysteem bestaat uit alle actoren die zich bezig houden met het specifieke onderwerp uit het beleidssubstelsysteem. Deze actoren zijn verenigd in coalities, op basis van gemeenschappelijke of verenigbare belief systems. Deze coalities worden meestal gevormd op basis van overeenkomsten in de policy core values. Externe of interne gebeurtenissen in een grote variëteit van aard kunnen ertoe leiden dat de belief systems van actoren veranderen, hetgeen kan leiden tot beleidsverandering. Deze gebeurtenissen kunnen er ook voor zorgen dat andere coalities opkomen, sterker worden of afnemen, hetgeen ook invloed heeft op beleidsverandering. In deze scriptie staan de veranderingen in de belief systems centraal, zijn de beleidsveranderingen in het Nederlandse kolenbeleid het gevolg van veranderingen in de belief systems op het niveau van de policy core values ontstaan door interne en externe verstoringen? Het onderstaande conceptueel model weergeeft dit op een grafische wijze.

Figuur 2.2 Conceptueel model



Het conceptueel model geeft de aannames weer waarop dit onderzoek is berust. Binnen deze gemodelleerde werkelijkheid worden een aantal hypothesen getest. Het ACF heeft zelf een groot aantal hypothesen opgesteld, waarvan het merendeel door andere onderzoekers is getest in verschillende context. Deze hypothesen vormen in principe de leidraad voor dit onderzoek. Niet alle hypothesen zullen in dit onderzoek naar de fundamentele denkwijzen van actoren en coalities van belang zijn. Hierbij geldt tevens dat de keuzes voor het al dan niet testen van de verschillende hypothesen in dit stadium open wordt gehouden. Wanneer de onderzoeksresultaten zijn geanalyseerd zal worden gekozen welke hypothesen in dit onderzoek worden getest en zal deze keuze worden verantwoord. De originele ACF hypothesen zijn (in het Engels, afkomstig uit Sabatier & Weible, 2007) te vinden in Bijlage A, hieronder zijn de hypothesen vertaald naar het Nederlands en ingedeeld in drie categorieën; hypothesen over coalities, hypothesen over beleidsverandering en hypothesen over beleidsgericht leren.

Hypothesen over coalities

Hypothese 1: Bij grote controversies binnen een beleidssubstelsysteem wat betreft de beleidsvisies van actoren, blijft de opstelling van voorstanders en tegenstanders vrijwel stabiel over een periode van ongeveer tien jaar (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 2: Actoren in een coalitie zullen aanzienlijke consensus vertonen op het niveau van de beleidsvisie, maar minder op het niveau van de geprefereerde beleidsinstrumenten (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 3: Actoren of coalities zullen eerder geprefereerde beleidsinstrumenten opgeven voordat ze fouten in hun beleidsvisies erkennen (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 10: Vertegenwoordigers van immateriële organisaties zullen sterker vasthouden aan hun denkwijzen dan vertegenwoordigers van materiële groepen (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 11: Binnen een coalitie zullen bestuurlijke actoren gewoonlijk meer gematigde posities innemen dan hun coalitiepartners uit belangenorganisaties.

Hypothesen over beleidsverandering

Hypothese 4: De beleidsvisie van een beleidsprogramma in een specifiek domein zal niet significant worden herzien zo lang de coalitie van wie het programma afkomstig is de dominante coalitie blijft binnen datzelfde domein, tenzij de verandering afkomstig is van een hogere wetgevende macht (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 5: Belangrijke verstoringen buiten het subsysteem (bijv. veranderingen in socio-economische factoren, publieke opinie, regeringscoalities of beleidsbesluiten vanuit andere subsystemen) zijn noodzakelijk, maar niet voldoende, voor verandering in de beleidsinstrumenten van een overheidsprogramma (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothesen over beleidsgericht leren

Hypothese 6: Beleidsgericht leren tussen verschillende coalities of denkwijzen is waarschijnlijker wanneer er een intermediair conflict tussen de twee coalities bestaat. Dit vereist dat: i) beide coalities over de technische middelen beschikt om zo'n debat aan te gaan; en dat (ii) het een conflict is tussen de secundaire aspecten of geprefereerde beleidsinstrumenten van één coalitie en de kernwaarden van de andere coalitie, of eventueel dat de (belangrijke) geprefereerde beleidsinstrumenten van twee coalities tegenstrijdig zijn (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 7: Kwesties waarover gerenommeerde kwantitatieve data en theorieën bestaan bevorderen beleidsgericht leren tussen verschillende coalities meer dan problemen waarover meer kwalitatieve, subjectieve of een lacune aan data bestaat.

Hypothese 8: Kwesties waarbij natuurlijke systemen betrokken zijn, bevorderen beleidsgericht leren tussen verschillende coalities meer dan kwesties van puur sociale of politieke aard, omdat bij de eerste de betrokken variabelen niet zelf actief deel uitmaken van het debat en omdat experimenten haalbaarder zijn.

Hypothese 9: Beleidsgericht leren tussen verschillende coalities is waarschijnlijker wanneer er een forum bestaat dat: A. voldoende aanzien geniet zodat professionals van verschillende coalities mee moeten werken, en B. gedomineerd wordt door professionele normen (Sabatier & Weible, 2007).

Hypothese 12: Zelfs wanneer een accumulatie van (technische) informatie de standpunten van de tegenstrijdige coalitie niet verandert, kan het op zijn minst op korte termijn belangrijke effecten hebben op het beleid door de standpunten van policy brokers te beïnvloeden.

Hoofdstuk III - Methoden



Kolencentrale Borssele (BS12)

In gebruik: 1987

Gesloten: 2015

De Zeeuwse kolencentrale werd uitgebaat door Delta. De producent was van plan de centrale om te bouwen tot een biomassacentrale, maar in het Energieakkoord werd besloten dat de centrale gesloten moest worden. De centrale is in 2015 eerder dan gepland gesloten na een reeks van incidenten waarbij personeel betrokken was.

Fotovermelding: EPZ

Hoofdstuk III – Methoden

3.1 Introductie

Waar de vorige hoofdstukken zich vooral richtten wat er in dit onderzoek bestudeerd zal worden, is dit hoofdstuk meer gericht op hoe deze dingen bestudeerd zullen worden. In dit derde hoofdstuk zullen voornamelijk de keuzes die zijn gemaakt voor de in dit onderzoek gebruikte methoden om data te vergaren worden toegelicht. Dit gaat achtereenvolgens om keuzes met betrekking tot de strategie van het onderzoek en onderzoeksmateriaal, maar ook met betrekking tot het wetenschapsfilosofische kader en de triangulatie van bronnen en methoden. Verschuren en Dooremans (2010, p. 132) stellen dat aan de voorgrond van alle methodologische keuzes, drie kernkeuzes eerst gemaakt moeten worden. Deze eerste drie keuzes zullen in deze introductieparagraaf worden toegelicht.

Allereerst zal een keuze moeten worden gemaakt voor een diepte- of breedteonderzoek. Het onderzoek naar het kolendebat is een diepteonderzoek, een onderzoek naar aspecten van het kolendebat binnen een bepaalde plaats en tijd, in dit geval Nederland en plusminus de afgelopen 15 jaar. De keuze voor een diepteonderzoek is tot stand gekomen omdat het kolendebat een complex probleemstuk is, waarbij vele actoren betrokken zijn met allen achterliggende visies op het probleem. Om deze visies naar voren te halen is gekozen voor een onderzoek op een kleinere schaal. Het nadeel van deze keuze is dat de resultaten van het onderzoek hierdoor minder generaliseerbaar zijn.

In het verlengde hiervan dient een keuze te worden gemaakt voor kwalitatief of kwantitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek wordt een open en brede onderzoeksvraag gehanteerd, terwijl deze bij kwantitatief onderzoek gesloten en specifiek is. Bij kwantitatief onderzoek worden resultaten besproken in tabellen en getallen, waar bij kwalitatief onderzoek dit gebeurt met woorden (Verschuren & Dooremans, 2010, p. 110). Dit werkt ook door in het operationaliseren van de kernbegrippen, bij kwantitatief onderzoek zijn deze nauwkeurig vast gesteld van te voren, terwijl dit bij kwalitatief onderzoek niet noodzakelijk is.

In dit onderzoek staan fundamentele denkwijzen van verschillende actoren centraal, specifiek gezien of deze fundamentele denkwijzen zijn veranderd over de afgelopen 15 jaar. Normaliter zal een onderzoeker kiezen voor een kwalitatieve aanpak, fundamentele denkwijzen en ideeën laten zich beter omschrijven met woorden dan met tabellen of cijfers. Voor dit onderzoek is echter gekozen om kwalitatieve en kwantitatieve methoden te combineren, waarbij kwalitatieve elementen de hoofdtoon voeren. Deze kwalitatieve elementen zijn terug te zien in de onderzoeksvragen en de ruime operationalisering van de kernbegrippen. Ook zijn ze terug te zien in verschillende methodologische keuzes, zoals uiteengezet in de komende paragrafen. Toch is gekozen voor een gecombineerde aanpak en deze kwalitatieve elementen te versterken met kwantitatieve componenten. De zwakte van kwalitatief onderzoek is namelijk dat het niet objectief kan worden uitgevoerd, de mening van de onderzoeker kan het onderzoek (onderbewust) beïnvloeden. Door de kwalitatieve resultaten te onderbouwen met kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld hoe vaak bepaalde begrippen worden vermeld in beleidsdocumenten en hoeveel elektriciteit door de jaren heen door kolen is opgewekt) heeft de onderzoeker getracht deze zwakte af te nemen.

Ten slotte dient de onderzoeker te kiezen voor een aanpak waarin zij of hij zelf empirisch onderzoek gaat verrichten of een aanpak waar de data en kennis van anderen wordt geanalyseerd. Ook hier wordt gekozen voor een combinatie van beiden. Niet alle data die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden is paraat, vandaar dat een gedeelte

van dit onderzoek empirisch zal worden uitgevoerd. Daarnaast is ook al heel veel wel beschikbaar en zou het inefficiënt zijn om deze data niet te gebruiken en te analyseren.

3.2 Wetenschapsfilosofisch perspectief

Elk onderzoek wordt vanuit een wetenschapsfilosofisch perspectief uitgevoerd. Dit perspectief omvat hoe de onderzoeker kijkt naar de werkelijkheid en de sociale wereld en daarbinnen naar de rol van wetenschap en onderzoeker. Moses en Knutsen (2012) onderscheiden hierin twee verschillende stromingen, het naturalisme en het constructivisme. Het naturalisme gaat uit van het bestaan van een *Real World*, onafhankelijk van onze waarneming en bestaan, en dat we kennis over deze 'echte wereld' kunnen vergaren via onze waarnemingen, op een empirische wijze. Naturalistische onderzoeken hebben gewoonlijk het doel om patronen die in deze wereld bestaan te ontdekken en verklaren (Moses en Knutsen, 2012, p. 15).

Constructivistische denkers, aan de andere kant, geloven dat de wereld waarin wij leven een sociaal geconstrueerde is. In het constructivisme hebben patronen die herkend kunnen worden geen natuurlijke oorsprong, maar een sociale, de patronen zijn een product van de maatschappij. Waar in het naturalisme de wetenschapper, of waarnemer, geen grote rol speelt (de wereld bestaat immers los van deze waarnemer), kent het constructivisme deze onderzoeker en ook de samenleving juist een grote rol toe bij het onderzoeken van sociale patronen (Moses en Knutsen, 2012 pp. 183 – 185).

Gezien de ondertitel van deze thesis (inzicht in het politiek-maatschappelijke kolendebat) is dit onderzoek, met het oog op bovenstaande tweesplitsing, logischerwijs in te delen onder de constructivistische stroming. Kolen zijn op zich op een naturalistische wijze te onderzoeken, bijvoorbeeld als het gaat om de efficiëntie van centrales of de CO₂ uitstoot in de keten. In dit onderzoek staan dergelijke karakteristieken van kolen echter niet centraal. De betekenis van kolen in dit onderzoek is een sociaal geconstrueerde betekenis en kan per actor of coalitie verschillen. Voor sommige actoren is kolen een goedkope energiebron, sommigen zien kolen als winstproduct en weer anderen zien kolen als vervuilende fossiele energiebron. Dit komt overeen met een ander uitgangspunt van constructivisme, constructivisten zijn sceptisch over het bestaan van een enkele waarheid maar geloven dat er meerdere waarheden bestaan (Moses en Knutsen, 2012, p. 208).

3.3 Onderzoeksstrategie

Verschuren en Doorewaard (2010, p. 131) zien de onderzoeksstrategie als een samenhangend geheel aan keuzes die een onderzoeker maakt met betrekking tot de wijze waarop deze het onderzoek uit wil voeren. Verschuren en Doorewaard erkennen vijf verschillende strategieën, die elk op zichzelf staand gebruikt kunnen worden. Een combinatie van twee of meerdere van deze vijf strategieën is echter ook mogelijk en wordt voornamelijk toegepast in kwalitatief onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 136).

Dit onderzoek heeft als doel inzicht verkrijgen in de complexe ontwikkelingen en fundamentele denkwijzen van actoren in de Nederlandse energiemarkt van 2002-2016 met betrekking tot de positie van kolen als energiedrager. Hiertoe dient een complex vraagstuk diepgaand bestudeerd te worden. De beste strategie om dit te doen is volgens Verschuren en Doorewaard (2010, p. 153) een *case study*. De kenmerken van een case study zijn een klein domein met een klein aantal onderzoeksobjecten, intensieve data generatie, meer diepte- dan breedteonderzoek, een strategisch gekozen steekproef met een holistische aanpak, onderzoek op de natuurlijke locatie en meer kwalitatieve data en onderzoeksmethoden (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 154).

Er zijn verschillende varianten van een case study, voornamelijk toegespitst op het aantal cases die worden bestudeerd. Dit onderzoek volgt de strategie van een single case study. Bij een single case study wordt één casus grondig bestudeerd (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 157). De casus die wordt onderzocht in dit onderzoek, de Nederlandse kolenenergiesector met alle betrokken actoren in de periode van 2002 – 2016, wordt van verschillende kanten belicht. Er is veel nadruk op fundamentele denkwijzen van actoren uit de markt, de overheid en de samenleving (zogenoeten civil society). Specifiek gezien is de onderzoeksstrategie een embedded case study, een sub-variant van de single case study. Een embedded case study is een strategie waarmee verschillende sub-cases onderzocht worden alsof het verschillende cases zijn (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 157). In dit onderzoek is dat het geval met de verschillende coalities die worden onderzocht in verschillende perioden van 2002 – 2016.

Voor- en nadelen van de case study als onderzoeksstrategie

De case study heeft als voordeel dat het de onderzoeker in staat stelt om uitspraken te kunnen doen niet over een klein aantal aspecten maar over het gehele onderzoeksobject. Verschuren en Doorewaard (2010, p. 160) spreken over het verkrijgen van een 'general picture'. Deze strategie past daarom goed bij dit onderzoek, dat als doel heeft om holistische resultaten te verkrijgen. Het kijkt niet alleen naar enkele aspecten van het kolendebat, maar wil een holistisch beeld verkrijgen over de vele, verschillende, betrokken actoren en eventuele veranderingen in de manier waarop zij naar kolen kijken. Een case study is daarnaast ook een flexibele onderzoeksstrategie, waarvoor weinig van te voren vastgelegd hoeft te worden. Ook dat past bij dit onderzoek, waarbij ervoor gekozen is om niet te veel van te voren vast te leggen. Een aspect dat dit illustreert zijn de betrokken actoren. Gaandeweg, op een iteratieve wijze, zullen meer en meer actoren benaderd of bestudeerd worden die betrokken waren of zijn bij het kolendebat in Nederland. Bij de start van het onderzoek was het namelijk nog niet overzichtelijk welke actoren van belang waren bij de uitvoering en welke actoren een overlappend of juist verschillend verhaal te vertellen hebben. Een minder flexibele strategie zou daarom kunnen leiden tot minder volledige resultaten.

Een nadeel van de case study onderzoeksstrategie is dat de resultaten hiervan minder makkelijk te generaliseren zijn, de externe validiteit van het onderzoek kan door deze strategie afnemen (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 161). Deze afname is voor dit onderzoek geen directe tekortkoming aangezien het een meer praktijkgericht onderzoek betreft, gericht op verkrijgen van inzicht in een specifieke casus. Het is geen onderzoek gericht op het verkrijgen van resultaten die generaliseerbaar zijn op grote schaal.

Casus selectie

Er zijn veel verschillende manieren om cases te selecteren voor een case study. Verschuren en Doorewaard (2010, p. 155) introduceren al minimale en maximale variatie en snowball sampling als casus selectieprocedures. Deze zijn echter voornamelijk geschikt voor comparative case studies, waarbij meerdere cases vergeleken worden. Dit onderzoek volgt de embedded case study strategie, waarbij één casus met meerdere sub-cases bestudeerd. De keuze voor een specifieke casus is altijd een belangrijk moment voor een case study onderzoek, maar in dit onderzoek volgde de keuze voor deze variant van een case study onderzoek de keuze voor de specifieke casus en onderzoeksobject.

Deze keuze kan verklaard worden door te kijken naar de verschillende methoden om een casus te selecteren zoals deze uiteen zijn gezet door Gerring (2007). Gerring bespreekt negen methoden, waarbij er zes toe te passen zijn bij een single case study. Deze zes methoden zijn de typische, de extreme, de deviant, de invloedrijke, de cruciale en de *pathway* methode. De casus van het Nederlandse kolendebat is gekozen vanwege de opmerkelijke beleidsveranderingen en voornamelijk de omslag in het energiebeleid wat

kolen betreft. Hierdoor kunnen we spreken van een instabiel beleidsdomein, waar, volgens de theorie, meestal een *focusing* of *shock event* aan vooraf gaat, gevolgd door een verandering in fundamentele denkwijzen van betrokken actoren of coalitie(s). In Nederland is dit niet direct te herkennen, waardoor er sprake is van een deviant case. Een deviant case laat zich volgens Gerring (2007, p. 105) kenmerken doordat het een opmerkelijke waarde laat zien, in vergelijking met een bestaande theorie of gezond verstand. Een deviant case is dus een atypische casus.

3.4 Bronnen- en methodentriangulatie

Zoals eerder toegelicht is één van de kenmerken van een case study onderzoek een triangulatie van bronnen en methoden (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 154). Door te werken met verschillende bronnen en methoden wordt het holistische beeld van de casus verkregen waarvoor de case study strategie zich zo goed leent. Ook van dit onderzoek zal triangulatie een belangrijk onderdeel zijn. Desk research, literatuurstudie, mixed methods en open interviews zijn de verschillende methoden die worden gebruikt, de verschillende bronnen bestaan uit actoren, nieuwsberichten, jaarverslagen en beleidsrapporten.

Desk research en literatuurstudie

Verschuren en Doorewaard zien desk research als onderzoeksstrategie, maar in dit onderzoek wordt het voornamelijk gebruikt om data te vergaren en daarmee als methode. Desk research is het bestuderen en analyseren van bestaand materiaal, zonder dat de onderzoeker dit materiaal zelf vergaart. Dit bestaande materiaal wordt ook wel secundaire bronnen genoemd. De onderzoeker kijkt hiernaar vanuit een ander perspectief dan wanneer deze data voor het eerst werd vergaard. In dit onderzoek bestaat de desk research voornamelijk uit een literatuurstudie die de basis vormt voor het theoretisch kader (zie Hoofdstuk 2).

Bij deze literatuurstudie die leidde tot het theoretisch kaders zijn voornamelijk theorieën rondom beleidsverandering bestudeerd, waaronder het *Punctuated Equilibrium*, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel met bijbehorende toepassingen zijn bestudeerd alvorens de keuze voor het Advocacy Coalition Framework als theoretisch kader werd gemaakt. Ook van het ACF zijn talrijke toepassingen bestudeerd, waarbij auteurs zoals Ingold (2011, 2012) en Nohrstedt (2009) van grote toegevoegde waarde bleken bij het opstellen van het theoretisch kader.

Daarnaast vormen publicaties van betrokken actoren ook een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek. Deze methode past goed bij het gekozen theoretische kader, Sabatier (1993) geeft aan dat met name voor het identificeren van policy core beliefs het analyseren van publicaties van actoren of coalities geschikt is. Daarmee vormt desk research een belangrijke basis voor dit onderzoek. Het programma Atlas.ti wordt gebruikt voor deze analyse.

Naast deze twee belangrijke componenten, het theoretisch kader en de beleidsanalyse, vormt het bestuderen van secundaire bronnen een aanvulling op andere onderdelen van dit onderzoek. In het bestuderen van de actoren, coalities en hun fundamentele denkwijzen in zowel de markt, overheid als de samenleving complementeren secundaire bronnen empirisch verkregen data. Onder deze secundaire bronnen vallen krantenartikelen, jaarverslagen, wetenschappelijke artikelen en rapportages van onderzoeksinstellingen.

Mixed Methods

Bij het analyseren van vijftien jaar energiebeleid, een belangrijk onderdeel van dit onderzoek, is gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methode die zich het best laat omschrijven als Mixed Methods. De term Mixed Methods werd voor het eerst gebruikt door Tashakorri en Teddie (2003) in het Handbook of Mixed

Methods in Social & Behavioral Research. De combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden is echter niet iets nieuws, deze combinatie wordt bijvoorbeeld vaak gebruikt door een kwalitatief of exploratief onderzoek te doen voorafgaand aan een kwantitatief onderzoek. Wat wel nieuw is aan Mixed Methods is dat ook kwalitatief onderzoek als hoofdonderzoek kan worden aangevuld met (enige) kwantitatieve gegevens ter onderbouwing van de kwalitatieve resultaten (de Boer, 2006).

In dit onderzoek is gekozen voor *Mixed Methods* omdat bij de analyse van vijftien jaar energiebeleid zowel de betekenis (kwalitatief) als de frequentie (kwantitatief) van belang is. Voor het analyseren van het kolendebat is het zowel van belang met welke intentie beleidsmaatregelen worden genomen (kwalitatief) als hoe vaak bijvoorbeeld de stimulering van kolen door het beleid voorkomt (kwantitatief). Overigens gaat de bronnenverzameling voor deze *Mixed Methods* analyse via desk research, meerdere energierapporten en jaarverslagen van energiebedrijven worden bestudeerd. Het kwantitatieve deel van de *Mixed Methods* analyse gebeurt via het coderen van deze verslagen via Atlas.ti.

Open interviews

De data die in dit onderzoek wordt verzameld via secundaire bronnen wordt aangevuld met data uit open interviews. Het is de bedoeling dat eerst secundaire data wordt geanalyseerd om op die manier een beeld te vormen van de fundamentele denkwijzen van de actoren en coalities in het kolendebat. De secundaire bronnen kunnen echter geen volledig beeld geven, omdat vele ontwikkelingen zich achter gesloten deuren hebben afgespeeld. Daarnaast kunnen de secundaire bronnen ook een eenzijdig beeld van de casus geven, omdat bijvoorbeeld de ene coalitie er beter in is geslaagd de media te beïnvloeden dan andere coalities. Om deze valkuilen te overkomen zullen actoren binnen het beleidssubstelsysteem, binnen het kolendebat, vanuit verschillende coalities worden geïnterviewd. Op die manier kunnen deze respondenten bijvoorbeeld nieuwe aandachtspunten aanwijzen of aangeven dat ontwikkelingen die in secundaire bronnen belangrijk werden geacht, volgens hun opinie minder belangrijk waren.

De interviews die worden afgenomen met enkele respondenten zijn open diepte-interviews. Open interviews zijn een flexibele manier van dataverzameling, waarbij de onderzoeker slechts een beginvraag of een aantal richtlijnen opstelt alvorens deze een interview ingaat. Deze flexibele aanpak is juist nuttig voor dit onderzoek, omdat verschillende actoren aan bod komen met elk andere denkbeelden en andere opvattingen. Wanneer meer van het interview van tevoren vastgelegd zou zijn, zou belangrijke informatie gemist kunnen worden. Daarnaast is een actor uit het bedrijfsleven niet hetzelfde te interviewen als een actor van een milieuorganisatie en is juist andere informatie wenselijke van verschillende actoren. Aangezien verscheidene respondenten hebben aangegeven dat zij graag anoniem willen blijven, is ervoor gekozen om de identiteit van alle respondenten te verbergen in het onderzoek.

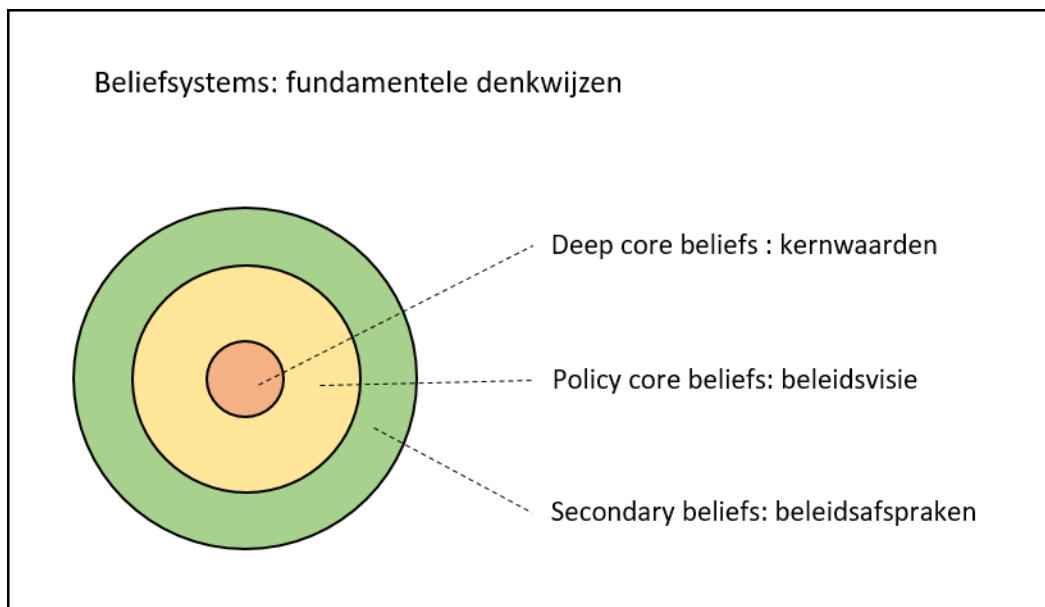
Hoewel het open interview betreft, zijn deze door de onderzoeker in mindere mate wel voorbereid. Zo worden elke keer een aantal onderwerpen geselecteerd waar de respondent idealiter een mening over vormt of opheldering over geeft tijdens het interview. Er is echter voor gezorgd dat er voldoende ruimte is voor inbreng van de respondent zelf wat betreft gespreksonderwerpen. Met een aantal van de respondenten is een afspraak gemaakt (meestal telefonisch) om in een verdere fase van het onderzoek enkele vervolgvragen te stellen. Ter voorbereiding van het onderzoek zijn ook een aantal expertinterviews afgenomen onder medewerkers van het Planbureau van de Leefomgeving.

3.5 Operationalisering

Dit onderzoek richt zich op de fundamentele denkwijzen van verschillende actoren in het veld van kolen in de Nederlandse energievoorziening. De theoretische achtergrond bij deze fundamentele denkwijzen is gevonden in het concept van belief systems uit het Advocacy Coalition Framework. Het ACF biedt niet direct handvatten voor het meetbaar maken, oftewel operationaliseren, van de drie discursieve lagen van dit concept, maar noemt wel een aantal voorbeelden van mogelijke invullingen. Ook veel toepassingen van het ACF lichten de gebruikte operationalisering niet toe. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de operationalisering wel toe te lichten, aangezien dit bijdraagt aan het concreter maken van het onderzoek en de conclusies die hieruit voortkomen. Daarnaast komt het de structuur ten goede en helpt het bij de afbakening van het onderzoek.

Volgens de auteurs van het ACF wordt beleidsverandering het beste onderzocht op het niveau van een policy subsystem, in dit onderzoek vertaald naar het beleidssubstelsysteem, bestaande uit een inhoudelijke en geografische component. In dit onderzoek betreft dit het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid. Binnen dit beleidssubstelsysteem staan de belief systems van betrokken actoren en coalities centraal. Deze paragraaf zal zich voornamelijk richten op de operationalisering van de drie discursieve lagen van het belief system. Figuur 3.1 is een grafische weergave van dit belief system, waarin de Engelse termen van het ACF zijn vertaald naar de Nederlandse benamingen die in dit onderzoek zullen worden gehanteerd. In figuur 3.1 is zijn de fundamentele denkwijzen van een enkele actor weergegeven, de denkwijzen van een coalitie kunnen meer verdeeldheid laten zien. Zo kunnen er in een coalitie twee kernen zijn in de fundamentele denkwijzen, of verschillende geprefereerde beleidsinstrumenten. In de komende paragrafen zullen de drie discursieve lagen van de fundamentele denkwijzen achtereenvolgens worden geoperationaliseerd. Ten slotte volgt, in het verlengde hiervan, de operationalisering van beleidsverandering voor dit onderzoek.

Figuur 3.1 Operationalisering belief system



Deze operationalisering is in drie fases tot stand gekomen. Ten eerste is gekeken naar de gebruikte invulling van de belief systems in eerdere ACF studies, op basis waarvan een eerste operationalisering voor dit onderzoek is opgesteld. Hierna zijn een aantal beleidsdocumenten en jaarverslagen met betrekking tot het onderzoek geanalyseerd om te kijken of deze operationalisering stand hield. Ten slotte is de operationalisering aan de

hand van deze test verbeterd en aangescherpt om te komen tot de uiteindelijke operationalisering die in deze paragraaf en dit onderzoek centraal staat.

Deep core values

De deep core values van actoren en coalities zijn fundamentele en/of normatieve abstracte waarden die erg resistent tegen verandering zijn. In dit onderzoek wordt het concept van deep core values vertaald naar kernwaarden. De deep core values (vanaf nu: kernwaarden) zullen niet centraal staan in dit onderzoek. Daarvoor zijn een tweetal redenen. Ten eerste is het theoretisch onwaarschijnlijk dat verandering op dit niveau in de fundamentele denkwijzen in dit onderzoek is aan te wijzen, gezien een periode van 'slechts' vijftien jaar onderzocht wordt. Bovendien zijn de kernwaarden van actoren en coalities niet slechts toepasbaar op een bepaald beleidssubstelsysteem, maar alomvattend en algemeen. Dit onderzoek heeft juist de doelstelling om een verandering in denken specifiek over de Nederlandse energievoorziening aan te tonen. Een dergelijke verandering kan volgen uit een verandering van de kernwaarden, maar dit is niet noodzakelijk en onwaarschijnlijk. Het is gezien de tijd en middelen beschikbaar voor dit onderzoek daarom efficiënter en effectiever om de fundamentele denkwijzen van actoren en coalities op een concreter niveau te bestuderen.

Desalniettemin is het bij het beschrijven van het beleidssubstelsysteem wel belangrijk om te vermelden welke kernwaarden verschillende actoren hebben, aangezien dit een achtergrond kan verschaffen bij de keuzes van deze actoren. Er zal echter niet al te diep in worden gegaan op deze kernwaarden. De operationalisering van de kernwaarden zal om deze reden ook niet intensief zijn. Het past ook bij de kernwaarden, die in definitie abstract zijn, om deze niet te concreet te maken. In de onderstaande tabel is af te lezen welke kernwaarden in deze scriptie erkend worden. Met deze driesplitsing van kernwaarden kunnen alle actoren ingedeeld in dit onderzoek onderverdeeld worden. Daarnaast past deze meer algemene operationalisering bij het open karakter van een kwalitatief onderzoek.

Tabel 3.6 Operationalisering kernwaarden

Operationalisering fundamentele denkwijzen			
Theoretisch begrip	Voorbeelden uit toepassing ACF	Vertaling in onderzoek	Operationalisering
Deep core values	Politiek links – rechts, bescherming van natuurlijke hulpbronnen	Kernwaarden	Economische kernwaarden – economische voordelen hebben prioriteit
			Ecologische kernwaarden – bescherming van het milieu en de natuur hebben prioriteit
			Sociale kernwaarden – Sociale voordelen hebben prioriteit

Policy core values

De policy core values omvatten de normatieve en/of empirische waarden van actoren en/of coalities specifiek gericht op een enkel beleidssubstelsysteem. In dit onderzoek wordt het concept van policy core values vertaald naar beleidsvisie. De beleidsvisie van een actor of coalitie is ook resistent tegen verandering, maar minder dan het geval is bij de kernwaarden. De beleidsvisie is het niveau van de fundamentele denkwijzen dat in dit onderzoek centraal staat, vanwege een aantal redenen. Verandering van beleidsvisie is vanuit een theoretisch oogpunt waarschijnlijker dan een verandering in de kernwaarden. Ook is de beleidsvisie van een actor of coalitie specifiek gericht op de Nederlandse

energievoorziening, het analyseren van de beleidsvisie sluit derhalve het beste aan bij de doelstelling van dit onderzoek. Ten slotte worden volgens het ACF coalities gevormd rondom overeenkomsten in de beleidsvisies. Onder een beleidsverandering wordt in dit onderzoek dan ook een verandering op het niveau van de beleidsvisie verstaan.

Ook de beleidsvisies van actoren worden in dit onderzoek onder gebracht in drie categorieën. Ten eerste de beleidsvisie die zich het best laat omschrijven als een betaalbare energievoorziening. Actoren die vanuit deze beleidsvisie handelen, geven prioriteit aan de economische efficiëntie van de energievoorziening. Deze economische voordelen kunnen erg divers van aard zijn, zo valt te denken aan het verbeteren van het investeringsklimaat maar ook beleid gericht op het verlagen van de energieprijis, waardoor de Nederlandse concurrentiekracht stijgt, valt onder de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening.

De tweede beleidsvisie richt zich op een schone energievoorziening. Actoren en coalities die handelen vanuit deze beleidsvisie willen dat het milieu en de natuur zo min mogelijk schade ondervinden door de Nederlandse energievraag. Vanuit deze beleidsvisie kiezen zij er onder andere voor om duurzame energie te stimuleren, produceren of verbruiken. Maar ook het bijstoken van biomassa in kolencentrales is een beleidsinstrument die in eerste instantie vanuit de beleidsvisie van een schone energievoorziening is genomen.

De derde beleidsvisie richt ten slotte op een betrouwbare energievoorziening. Daarbij gaat het om de korte en lange termijn beschikbaarheid van energie, oftewel om de leveringszekerheid en voorzieningszekerheid. Binnen deze beleidsvisie vallen een aantal technische aspecten, zoals onderhoud van het elektriciteitsnet, maar ook geopolitieke ontwikkelingen zoals de verhoudingen met olieproducerende landen. Voor commerciële partijen of immateriële belangenorganisaties heeft de betrouwbaarheid van de energievoorziening een vrij lage prioriteit, en ook politieke actoren nemen weinig maatregelen puur vanuit deze beleidsvisie. De beleidsvisie van een betrouwbare energievoorziening past echter ook goed bij beleidsmaatregelen die vanuit de andere beleidsvisies zijn genomen, zo kan een keuze voor een stimulatie van het gebruik van kolen vanuit het oogpunt van een betaalbare energievoorziening ook worden verantwoord door een argument als brandstoffendiversificatie te gebruiken.

Tabel 3.7 Operationalisering beleidsvisie

Operationalisering fundamentele denkwijzen			
Theoretisch begrip	Voorbeelden uit toepassing ACF	Vertaling in onderzoek	Operationalisering
Policy core values	Milieubescherming, pro-ontwikkeling, pro-conservatie, protectionisme	Beleidsvisie	Betaalbare energievoorziening – economische efficiëntie heeft prioriteit
			Schone energievoorziening – milieukwaliteit heeft prioriteit
			Betrouwbare energievoorziening – voorzieningszekerheid heeft prioriteit

Secondary values

De derde discursieve laag van het belief system of de fundamentele denkwijze zijn de secondary values. Deze laag omvatten de geprefereerde keuzes van actoren en coalities wat betreft de beleidsinstrumenten om in te grijpen in het beleidssubstelsel. Dit kunnen budgettaire afspraken zijn, maar ook wetten, beleidsmaatregelen en regelafstemmingen.

Het concept van secondary beliefs wordt in dit onderzoek vertaald naar (geprefereerde) beleidsmaatregelen en behoeft geen verdere operationalisering gezien het al een concreet begrip is.

Tabel 8.3 Operationalisering (geprefereerde) beleidsinstrumenten

Operationalisering fundamentele denkwijzen			
Theoretisch begrip	Voorbeelden uit toepassing ACF	Vertaling in onderzoek	Operationalisering
Secondary values	-	(Geprefereerde) beleidsinstrumenten	Budgettaire afspraken, wetten, maatregelen, regelfstemmingen

Beleidsverandering

De focus van dit onderzoek ligt op het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid en de rol van kolen binnen dit beleid. Bij het onderzoeken van veranderende denkwijzen in dit beleidssubstelsysteem is het energiebeleid het eerste, concrete aanknooppunt. Veranderingen in dit beleid kunnen namelijk het gevolg zijn van een verandering in denkwijzen. Het is daarom van belang om concreet te beschrijven wat in dit onderzoek onder een beleidsverandering wordt verstaan.

In Nederland wordt sinds decennia het energiebeleid, bestaande uit onder meer subsidies, wetaanpassingen en sector brede afspraken, voor een kabinetsperiode beschreven in een energierapport. Een dergelijk rapport wordt elke kabinetsperiode uitgebracht en daarmee zou gezegd kunnen worden dat het beleid elke vier jaar, of vaker, veranderd. Dit zijn echter voornamelijk veranderingen die overeenkomen met de derde discursieve laag van de fundamentele denkwijzen, de (geprefereerde) beleidsinstrumenten. De keuzes voor beleidsinstrumenten zijn erg veranderlijk en wijzen niet altijd naar een verandering in de beleidsvisie van actoren en coalities. In dit onderzoek wordt beleidsverandering daarom niet op dit niveau onderzocht, maar op het niveau van de beleidsvisies. Er kan dus van een beleidsverandering worden gesproken wanneer het een verandering op het niveau van de beleidsvisie betreft.

Hoofdstuk IV - Casus



Hemwegcentrale eenheid 8
In gebruik: 1994

De Hemwegcentrale is de oudste nog werkende kolencentrale in Nederland. Nuon nam de centrale in 2003 over. In 2016 liep de producent een subsidie mis die nodig was om de centrale te verduurzamen en besloot daarom om de centrale te sluiten of te verkopen. Over de toekomst van de Hemwegcentrale wordt momenteel hevig gediscussieerd, zo is er een inzamelingsactie gestart om de centrale te kunnen kopen.

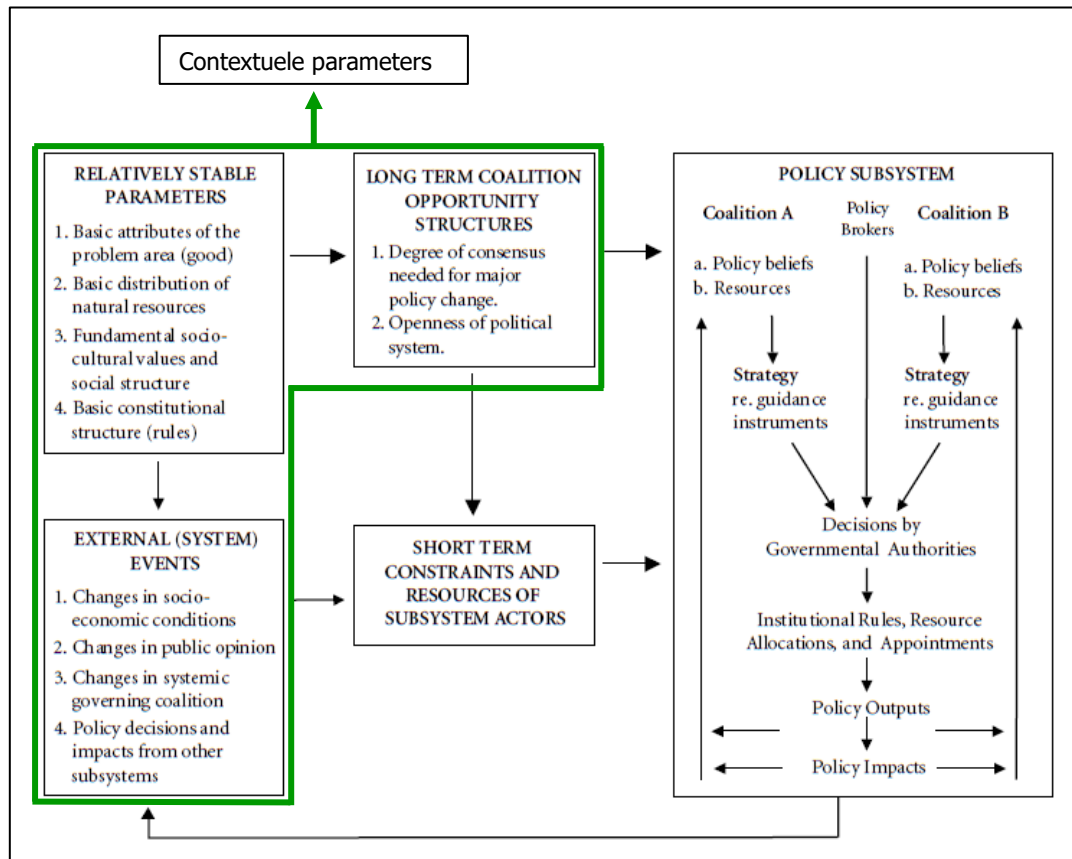
Fotovermelding: Nuon

Hoofdstuk IV - Casus

4.1 Introductie

In dit onderzoek wordt het Advocacy Coalition Framework met bijbehorende hypotheses toegepast om de beleidsveranderingen in de casus van het Nederlandse kolendebat te analyseren. Het onderzoek richt zich daarmee op de rol van kolen binnen het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid. In de volgende hoofdstukken wordt dit beleidssubstelsysteem geanalyseerd, maar als voorbereiding op deze analyse heeft dit hoofdstuk het doel om deze casus te introduceren. Dat gebeurt ten eerste met het vertellen van de geschiedenis van de Nederlandse energievoorziening tot de marktliberalisering in paragraaf 4.2, zodat de lezer met degelijke voorkennis de analyse in kan stappen. Daarnaast beïnvloeden een aantal ontwikkelingen uit deze korte geschiedenis nog immer het huidige beleidssubstelsysteem. Daarnaast heeft dit hoofdstuk tevens het doel de context te schetsen waarin het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid plaats vindt. Met deze context wordt bedoeld op de (actuele) ontwikkelingen en andere factoren die het beleidssubstelsysteem (waaronder de denkwijzen van betrokken actoren en coalities), direct of indirect, beïnvloeden. Het ACF beschrijft enkele contextuele parameters die invloed hebben op het beleidssubstelsysteem, welke in figuur 4.1 zijn weergegeven met een groen kader en eerder zijn toegelicht in het theoretische kader in hoofdstuk 2. De context van de casus van het Nederlandse kolendebat zal aan de hand van deze parameters geschetst worden in paragraaf 1.3. In deze paragraaf zal achtereenvolgens aandacht worden besteed aan de relatief stabiele parameters, externe verstoringen en lange termijn coalitie mogelijkheden. In paragraaf 1.4 volgt ten slotte een korte introductie van de betrokken actoren en hun algemene kenmerken.

Figuur 4.1 De contextuele parameters van het Advocacy Coalition Framework



4.2 Korte geschiedenis van de energievoorziening tot de liberalisering

De eerste openbare initiatieven tot energieopwekking in Nederland werden opgezet door particulieren en richtten zich voornamelijk op (straat)verlichting (CBS, 2015, p. 3). In deze eerste centrales werden kolen gestookt om energie op te wekken. Nadat Rotterdam als eerste de openbare elektriciteitsvoorziening als gemeente op zich nam, volgden andere gemeenten dit voorbeeld. Deze centralisering van de elektriciteitsvoorziening vindt zijn vervolg wanneer gemeentelijke elektriciteitsbedrijven fuseren tot regionale of provinciale energiebedrijven. In 1949 verzamelen deze overheidsbedrijven in de SEP, de Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven (CBS, 2015, p. 3). De nutsbedrijven waren in die tijd verantwoordelijk voor de opwekking en levering van energie in hun respectievelijke afzetgebied.

De nationale overheid was niet betrokken bij de energieproductie of -levering tot in de jaren 1960, toen gas als energiebron werd geïntroduceerd (Verbong & Geels, 2006, p. 1027). Vanaf die tijd nam de Nederlandse overheid een controlerende rol in, de inkomsten van de nieuw opgerichte Gasunie (samenwerking tussen Shell, de Nederlandse staat en Exxon (Esso)) gingen voornamelijk naar de Nederlandse staatskas. In eerste instantie werd gas slechts kleinschalig ingezet in de Nederlandse energievoorziening en diende het vooral ter verwarming van huizen en openbare gebouwen. Vanaf 1968 werden gascentrales echter grootschalig in gebruik genomen en als gevolg daarvan verving gas kolen als meest gebruikte energiedrager (Verbong & Geels, 2006, p. 1027).

Met de introductie van kernenergie in Nederland ontstonden er spanningen tussen de overheid en de nutsbedrijven, waarbij beide groepen van actoren hun eigen plan trokken en los van elkaar aan de slag gingen met het experimenteren met kernenergie. Zo wilde de overheid een binnenlands nucleair energiesysteem opzetten, maar investeerde een nutsbedrijf juist in een Duitse kerncentrale (Lagaaij & Verbong, 1999). Dit leidde ertoe dat de centrale Nederlandse overheid steeds meer controle wilde hebben over de energiesector. In die tijd groeide de Nederlandse industrie, waardoor ook de vraag naar energie drastisch toenam. Deze vraag creëerde ruimte om ook de energiesector te vergroten. De industrie was destijds nog een buitenstaander in de energiesector, industriële verbruikers hadden weinig invloed op de strategische inhoudelijke keuzes van energiebedrijven. De centrale overheid had die invloed wel (bijvoorbeeld door het opzetten van een duidelijk gasbeleid), maar had geen directe manier om de energievoorziening uit te breiden. Via het stimuleren van de industrie vonden zij echter wel een indirecte manier om dit te bewerkstelligen. Energiebeleid werd daarom gezien als onderdeel van het industriebeleid; beide beleidsvelden vallen sinds de introductie van gas en nucleaire energie onder het Ministerie van Economische Zaken (Verbong & Geels, 2006, p. 1027).

Op de eerste oliecrisis in 1973 reageerde de Nederlandse staat door direct in te grijpen in de energiemarkt, om goedkope en betrouwbare energie aan de industrie te leveren moest er een diversificatie in de energiebronnen komen. Daarnaast werd de milieukwaliteit van de energievoorziening voor het eerst een aandachtspunt in het beleid. Een aantal industriële grootverbruikers had decentrale warmtekrachtcentrales (WKC's) gerealiseerd, die de energiesector, gedwongen door de overheid, aansloot op het centrale energienet. Voor de overheid waren de WKC's interessant vanwege de verhoogde energie efficiëntie en de brandstoffendiversificatie. De industriële grootverbruikers veranderden hierdoor van buitenstaanders tot ingewijden in de energiesector (Raven & Verbong, 2006). De tweede oliecrisis en het kernongeluk bij Tsjernobyl leidden ertoe dat de energiemarkt zich opnieuw ging interesseren in kolen als energiedrager (Verbong & Geels, 2006, p. 1029).

Een andere belangrijke ontwikkeling in de markt was de economische crisis in de jaren 1980. Ook hier greep de overheid kordaat in, het kabinet Lubbers van destijds vond dat

het grote aantal bedrijven dat actief was op de Nederlandse energiemarkt een barrière was voor (economische) efficiëntie (Verbong & Geels, 2006, p. 1029). Omdat de marktpartijen bang waren dat de overheid het plan om alle bedrijven te fuseren tot één nationaal energiebedrijf door zouden zetten, stelden zij zelf een plan op waarmee alle efficiënte energiecentrales aan het nationale energienet zouden worden aangesloten. Om alsnog verdere maatregelen te voorkomen, verminderden de marktpartijen zelf het aantal spelers op de markt door de productie van energie onder te brengen in vier regionale bedrijven. Ook het aantal distributiebedrijven werd sterk verminderd. Deze maatregelen en proactieve houding van de markt konden echter niet voorkomen dat de centrale overheid in 1989 alsnog een wetvoorstel aannam dat de energiemarkt drastisch veranderde. De productie van energie werd gescheiden van het netbeheer en de distributie (verticale loskoppeling), de productie van energie werd geliberaliseerd en een nieuwe speler, de energieleverancier, werd geïntroduceerd in de Nederlandse energiemarkt (Verbong & Geels, 2006, p. 1029).

Aan het eind van de jaren '90 wordt door een grote meerderheid van het kabinet destijds (VVD, PvdA & D66) gekozen voor de liberalisering van de energiemarkt. Deze keuze wordt gesteund door de Europese Commissie, gezien deze al langer van plan was om de energiemarkten van de verschillende lidstaten samen te voegen naar het Europese gedachtegoed van een open markt, waarvoor marktliberalisering noodzakelijk was (Köper, 2008). In de periode voor de liberalisering ontstond er een onoverzichtelijk situatie op deze energiemarkt vanwege de vele fusies en overnames. Kort voor de liberalisering waren er nog vier productiebedrijven actief, elk verantwoordelijk voor hun eigen regio.

Deze korte geschiedenis weergeeft de relatie tussen de overheid en de energiesector en hoe deze door de 20e eeuw heen is veranderd. De Nederlandse energievoorziening startte als een particuliere beweging, maar werd snel door decentrale overheden overgenomen. De centrale overheid was in het begin een buitenstaander in de energievoorziening, maar slaagde erin om, met de introductie van gas en later nucleaire energie, de controle over de energiesector te vergroten. De Nederlandse energievoorziening is nooit helemaal gecentraliseerd, maar met het besluit tot marktliberalisering grijpt de centrale overheid nogmaals drastisch in in de energiesector. Ook de rol van de industrie maakt een interessante verandering door. In eerste instantie wordt (het hoge energieverbruik van) de industrie door de centrale overheid gebruikt om de controle over de energiesector te vergroten door het industriebeleid en het energiebeleid te combineren. Later worden de industriële grootverbruikers zelfstandiger en wekken zij decentrale energie op door middel van WKC's die uiteindelijk op het nationale energienet worden aangesloten. De industriële sector begon als buitenstaander maar verwierf gaandeweg meer de positie van ingewijde in de Nederlandse energievoorziening.

4.3 Contextuele parameters van het beleidssysteem

Het Advocacy Coalition Framework stelt dat een aantal parameters invloed kunnen hebben op de fundamentele denkwijzen van actoren en coalities en daarmee indirect op het beleid. Deze parameters zijn toegelicht in het theoretisch kader van dit onderzoek en in figuur 4.1 in paragraaf 4.1 van dit hoofdstuk. De contextuele parameters, zoals het geheel in dit onderzoek wordt genoemd, kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën; de relatief stabiele parameters, de externe verstoringen en de lange termijn coalitie mogelijkheden. In deze paragraaf zullen de parameters aan de hand van deze drie categorieën worden beschreven, mits deze interessant zijn in de casus van het Nederlands kolendebat.

Relatief stabiele parameters

Onder de relatief stabiele parameters die de denkwijzen van actoren en coalities kunnen beïnvloeden verstaat het ACF (1) de standaard eigenschappen van de fysieke

beleidsomgeving, (2) de verdeling van natuurlijke hulpbronnen, (3) de fundamentele sociaal-culturele waarden en de (4) constitutionele structuur. Volgens het ACF blijven deze parameters gewoonlijk stabiel over een periode van 100 jaar of meer, en zijn ze belangrijk omdat ze de structuur van een probleem weergeven, evenals de regels en technische middelen en mogelijkheden van actoren om het probleem op te lossen.

De fysieke beleidsomgeving (1) laat zich het best optekenen door de gunstige geografische ligging van Nederland, welke een bepalende factor is geweest voor het openen van nieuwe kolencentrales in Nederland en de Nederlandse handel in kolen in het algemeen. De zee(ën) die Nederland omringen zorgen ervoor dat er voldoende koelwater beschikbaar is, vormen een goed aanvoerpunt voor kolen van over de hele wereld en deze kunnen via de rivieren naar havens in het binnenland van Europa vervoeren.

De verdeling van verschillende natuurlijke hulpbronnen (2) speelt een centrale rol in het kolendebat en ook in de wereldwijde energievoorziening. Waar duurzame energiebronnen, zoals wind en zon, nooit opraken, zijn fossiele energiedragers uiteraard beperkt voorradig. In Nederland werd in 1959 bij Slochteren voor het eerst gas dat op grote schaal inzetbaar is ontdekt. Sindsdien heeft Nederland altijd een relatief hoog aandeel aardgas gehad in de energievoorziening, Nederland is bijvoorbeeld koploper van de OESO in het gebruik van aardgas (IEA, 2015). Hoewel de verdeling van natuurlijke hulpbronnen in het ACF als relatief stabiel wordt ervaren, is de voorraad aardgas door het vele gebruik geslonken. Hoewel beramingen en berekeningen van de omvang van de Nederlandse aardgasvoorraad vaak veranderen en worden bijgesteld, is deze volgens het CBS sinds het begin van de winning ervan met 80% afgenomen (Bokkum, 2016). Volgens dezelfde prognose is er echter de komende 20 jaar nog voldoende aardgas voorradig. Ook de voorraden van kolen zijn eindig, maar kolen zijn op dit moment ruim voorradig en beter verspreid over de wereld dan gas. In Nederland werden kolen voornamelijk ontgonnen in Limburg tot 1975. De winning van steenkolen werd niet gestopt omdat de voorraad op raakte was, maar omdat het onrendabel werd door de gasvondst bij Slochteren en de goedkopere fossiele brandstoffen uit het buitenland.

Nederland kent verschillende fundamentele sociaal-culturele waarden (3), onder andere persoonlijke vrijheid, gelijkwaardigheid en de vrijheid van meningsuiting staan hoog in het vaandel. Wat betreft het kolendebat hebben deze waarden op het eerste gezicht nou niet echt een stempel op het kolendebat gedrukt. Een andere sociaal-culturele waarde die in Nederland heerst is de handelsgeest, welke het kolendebat wel kan beïnvloeden. Volgens het Ministerie van Economische Zaken (2012) stond Nederland in 2012 op de vijfde plek op de wereldranglijst voor grote exporterende landen en de 7^e plek wat betreft meest importerende landen. Kolen en andere vormen van energie in het algemeen zijn voor Nederland dan ook, naast energiebron, handelswaar.

De Nederlandse constitutionele structuur (4) is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat voor wet- en/of regelgeving de nadruk ligt bij de centrale staat of regering, maar er zijn ook decentrale bestuurslagen waaraan de centrale staat bevoegdheden heeft afgegeven. Het beleidssubstelsysteem van de Nederlandse energievoorziening is een mooi voorbeeld hiervan; het energiebeleid, en daarinbinnen doelstellingen als het bereiken van een bepaald aandeel hernieuwbare energie, wordt op centraal niveau bepaald. Decentrale bestuurslagen zijn echter ook betrokken, gezien zij grotendeels verantwoordelijk zijn voor het verlenen van vergunningen, waaronder bouw- en milieuvergunningen, voor de productie van energie op hun respectievelijke grondgebied. Nederlands energiebeleid is daarnaast ook onderhevig aan Europese wet- en regelgeving.

Deze constitutionele structuur heeft invloed op het beleidssubstelsysteem, bijvoorbeeld doordat er politieke actoren op verschillende niveaus betrokken zijn bij het energiebeleid en de handhaving daarvan. Dit maakt de situatie complexer, de lokale politiek is geen

weerspiegeling van de nationale politiek wanneer het aankomt op bijvoorbeeld de besturende politieke partijen of denkwijzen over de energievoorziening. De opkomst van windenergie in Nederland schetst een voorbeeld van deze complexiteit, de centrale overheid wil het aandeel windenergie verhogen en meer windturbines plaatsen, maar op provinciaal maar vooral gemeentelijk niveau is hier erg veel weerstand tegen vanwege de vermeende negatieve lokale effecten. Uiteindelijk weegt de mening van de centrale overheid echter het zwaarst en moeten provincies windmolen toestaan, tegen de zin in van gemeenten en bewoners, totdat ze voldoen aan de met het Rijk afgesproken doelstelling voor windenergie (Berends, 2017).

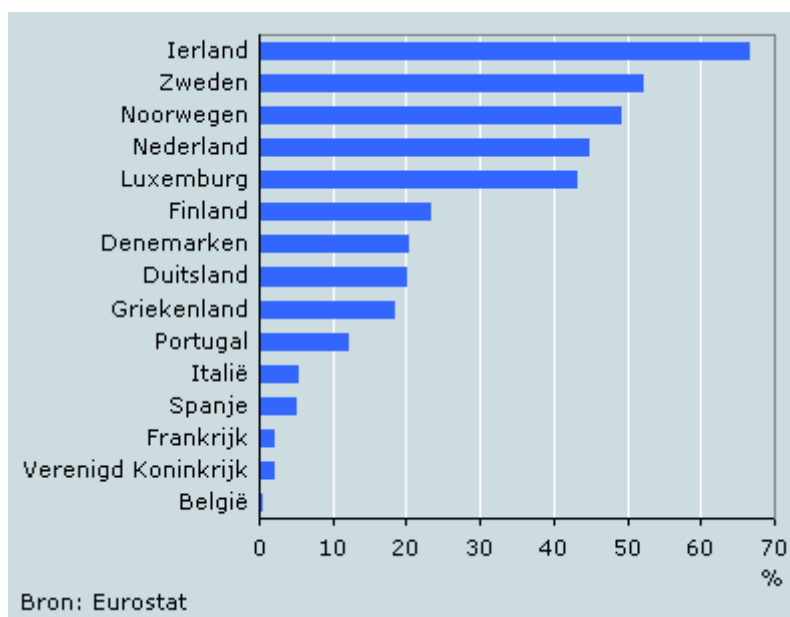
Externe verstoringen

Het ACF erkent vier parameters onder de categorie externe verstoringen, (1) socio-economische veranderingen, (2) (veranderingen in) publieke opinie, (3) veranderingen in de systematisch regeringscoalitie en (4) beleidsbeslissingen vanuit andere beleidsvelden. Van deze vier parameters zullen in deze paragraaf slechts de eerste drie worden besproken, de derde en vierde parameter hebben in het geval van het kolendebat een dergelijk grote invloed gehad dat deze uitgebreid in de analyse zullen worden besproken. Externe verstoringen zijn in een beleidssubstelsysteem van belang omdat ze dikwijls de publieke aandacht van of naar een beleidssubstelsysteem kunnen leiden. Dit kan gevolgen hebben voor de hulpmiddelen en denkwijzen van actoren. Externe verstoringen worden in het ACF verondersteld dynamischer te zijn dan de relatief stabiele parameters en kunnen gedurende een decennium veranderen, maar ook sneller. De bekende *shock of focusing events* worden in het ACF ook gezien als externe gebeurtenissen. Dergelijke shock events zijn echter in de casus van het kolendebat niet voorgekomen in de afgelopen 15 jaar.

Socio-economische veranderingen (1) komen in het Nederlandse kolendebat in verschillende vormen voor. Allereerst is de globale economische crisis die in 2008 begon een socio-economische verandering te noemen. Deze crisis leidde tot een (tijdelijke) afname van het totale energiegebruik in Nederland. Een andere socio-economische factor met invloed op het gebruik van kolen, zijn de binnenlandse en buitenlandse elektriciteitsprijzen. Deze zijn opgemaakt uit een aandeel belastingen, een aandeel netwerk- en meetkosten en de kosten voor de brandstof (van Wezel & van der Bie, 2015). Tussen de verschillende (fossiele) energiedragers zijn prijsverschillen en deze verschillende prijzen fluctueren. Over het algemeen zijn de prijzen van zowel kolen als gas sterk afhankelijk van de vraag en aanbod van het product, met het verschil dat de gasprijs gekoppeld is aan de olieprijs en dit bij kolen niet het geval is. Daarnaast reageren de prijzen van fossiele dragers reageren op allerlei interne maar ook externe verstoringen. Zo steeg de gasprijs na de kernramp in Fukushima in 2011 en steeg de prijs van kolen nadat het binnenland van Australië in 2012 met ernstige overstromingen te maken kreeg.

De liberalisering van de energiemarkt was vooral wenselijk vanuit het oogpunt van de betaalbaarheid van energie, de sterkere concurrentie en keuzevrijheid zouden leiden tot een hogere economische efficiëntie in de energiesector en daarmee een lagere energieprijz. Hoewel in de eerste jaren van de marktliberalisering wel kostenreducties werden doorgevoerd, was dit niet direct terug te zien aan de elektriciteitsprijzen voor consumenten. Uit onderstaande afbeelding is op te maken dat de elektriciteitsprijzen voor huishoudens in Europa in de periode 2000 – 2006 het snelst zijn gestegen in Ierland, Zweden, Noorwegen en Nederland. Volgens Verduin (2006) is deze stijging voornamelijk te herleiden naar stijgende aardgas- en kolenprijzen.

Figuur 4.2 Prijsverandering januari 2000 - januari 2006. Naar: Verduin, H. (2006). Nederlandse huishoudens duur uit met elektriciteit. CBS: Den Haag.



In de periode van 2007 tot 2013 steeg de prijs die consumenten betalen voor stroom licht, maar wanneer de inflatie en belastingen mee gerekend worden, komt dit eigenlijk uit op een kleine daling. Zakelijke gebruikers zagen de prijzen van elektriciteit ook dalen (van Wezel & van der Bie, 2015, pp. 20-21). In de tweede helft van 2011 betaalden Nederlandse consumenten minder dan het EU-gemiddelde tarief voor elektriciteit. De daling zette voort tot 2016, Nederlandse huishoudens betaalden in 2016 2,7 cent minder per kWh dan gemiddeld in de Europese Unie (CBS, 2016). Ook absoluut gezien is de elektriciteitsprijs gedaald, in 2016 bracht een kWh nog maar een derde op ten aanzien van 2011 (Postma, 2016).

Samenvattend is de Nederlandse elektriciteitsprijs over de afgelopen 15 jaar eerst gestegen, maar vanaf 2007 gedaald. Deze fluctuaties zijn voornamelijk terug te leiden naar de basisprijzen, de prijzen van de brandstoffen. Ten eerste is het aandeel kolen in de Nederlandse energievoorziening toegenomen ten koste van het aandeel gas. De prijs van kolen is over de afgelopen 15 jaar voornamelijk gedaald, terwijl de prijs van gas over het algemeen is gestegen. Een interne verstoring die deze ontwikkeling heeft aangezet is een toename in het aanbod van (goedkope) kolen. Sinds in de Verenigde Staten steeds meer schaliegas wordt gebruikt, is er een overschot aan kolen ontstaan die zijn weg vindt naar Europa (den Brinker, 2012). De hoogte van de elektriciteitsprijs hangt niet alleen af van het aanbod van de brandstoffen, maar ook van het totale aanbod van elektriciteit. In Nederland was in 2002 sprake van ondercapaciteit, met een daardoor hoge elektriciteitsprijs. Het was daarom extra aantrekkelijk voor bedrijven om te investeren in productiecapaciteit. In 2016 is er sprake van overcapaciteit met een lage elektriciteitsprijs. Een verstoring die hiertoe heeft geleid is het overschot van in Duitsland geproduceerde duurzame energie dat op het Nederlandse elektriciteitsnet terecht komt. Hierdoor daalt de energieprij, maar dit betekent ook dat er minder elektriciteit geproduceerd zal worden in Nederland zelf.

Het ACF veronderstelt dat ook een verandering in de publieke opinie (2) kan leiden tot beleidsverandering, omdat bedrijven en ook politieke actoren afhankelijk zijn van de consument of kiezer om de dominante coalitie te blijven. Dat de publieke opinie belangrijk wordt geacht, is ook te herkennen in het gedrag van actoren die de publieke opinie proberen te beïnvloeden. Hoewel de publieke opinie doorwerking kan hebben in de

denkwijzen van politici en belangenorganisaties, zijn de denkwijzen van deze actoren geenszins een weerspiegeling van de publieke opinie. Waar bijvoorbeeld milieuorganisaties klimaatverandering en energie uit kolencentrales een hoge urgentie toekennen, is dit in de algemene publieke opinie niet het geval.

In een onderzoek naar de publieke opinie over het klimaatvraagstuk door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2016 blijkt dat Nederlanders geen urgentie toekennen aan de energietransitie. Toen in het onderzoek aan mensen werd gevraagd om maatschappelijke problemen op te noemen, antwoordde slechts 1% van de ondervraagden in de richting van klimaat of (duurzame) energie. 15% wil dat de overheid geen zwaardere milieumaatregelen oplegt (SCP, 2016, p. 35). De urgentie die Nederlanders aan de energietransitie of het klimaatprobleem geven, laat een kleine schommeling zien door de laatste jaren, maar stijgt nooit boven de 3,5% van de respondenten die het probleem noemt.

Figuur 4.3 Aandacht voor het Energievraagstuk. Dekker, P., Ridder, J. den, Houwelingen, P. van & Broek, A. van den. (2016). Continue Onderzoek Burgerperspectieven. Burgerperspectieven 2016\4. SCP: Den Haag. p. 37.



a Aandeel respondenten dat spontaan 'klimaat', '(groene) energie' of 'duurzaam' noemt bij de vraag naar de belangrijkste maatschappelijke problemen.

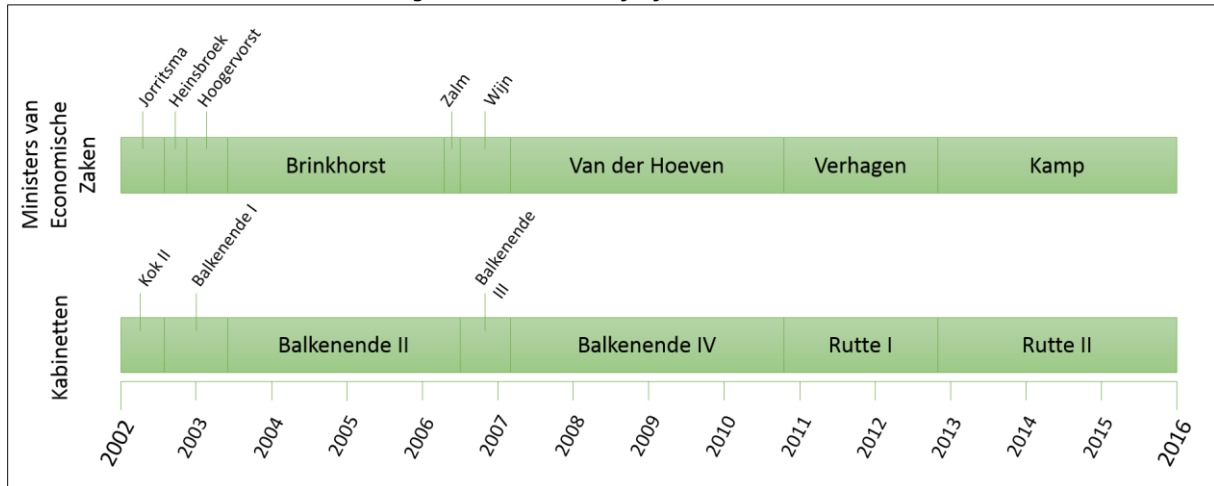
Wanneer specifiek naar kolenenergie of verandering van de energiedragers in de energiemix wordt gekeken, geeft één op de drie Nederlanders aan hier interesse voor te hebben en iets meer dan een kwart geeft aan hier zeer weinig interesse voor te hebben (Dekker et al., 2016, p. 38). Het onderzoek van het SCP concludeert dat het energievraagstuk geen urgentie heeft voor Nederlanders.

De publieke opinie van de Nederlandse samenleving heeft geen grote veranderingen doorgemaakt en de Nederlanders dichten het energievraagstuk geen (hoge) urgentie toe. Dit kan maar hoeft er niet toe te leiden dat beleidsmakers en marktactoren hun denkwijzen en daaruit volgende beleidsmaatregelen minder snel zullen veranderen.

Veranderingen in de systematisch regeringscoalitie (3) kunnen volgens het ACF logischerwijs ook leiden tot beleidsverandering, aangezien de coalitie die het beleid bepaalt vervangen kan worden door een hele andere coalitie met hele andere fundamentele denkwijzen. In het geval van het kolendebat is een coalitie heersend wanneer deze het beleid direct kan beïnvloeden. Daarvoor dient in ieder geval de Minister van Economische Zaken uit deze coalitie te komen. Het Nederlandse politieke stelsel kent een vierjaarlijkse kabinetsperiode, waardoor de ministerspost elke vier jaar aan een andere politieke partij en wellicht aan een andere coalitie kan toebehoren.

In werkelijkheid zijn de ministersposten zelfs vaker gewisseld, omdat praktisch elk kabinet in de periode 2002 – 2016 vroegtijdig ten val is gekomen. Met deze vele kabinetten zijn er ook veel verschillende Ministers van Economische Zaken geweest, in totaal negen, waarvan sommige minder dan een jaar leiding gaven aan het ministerie. Met zoveel wisselingen van kabinetten en regeringscoalities wat betreft energiebeleid, is de onderzoeksperiode politiek instabiel te noemen. Onderstaande figuur illustreert deze wisselingen van ministers en bijbehorende kabinetten.

Figuur 4.4 Politieke tijdlijn 2002 – 2016



De negen ministers verantwoordelijk voor het energiebeleid in de periode 2002 – 2016 zijn afkomstig van vier verschillende politieke partijen, de VVD leverde vier ministers, het CDA drie en de D66 en LPF leverde ook beiden één minister. Op het politieke spectrum liggen partijen als het CDA, de VVD en D66 wat betreft economisch beleid over het algemeen niet ver uit elkaar (Krouwel, 2012), en hun denkwijzen over de Nederlandse energievoorziening hoeven dit wellicht ook niet te doen. Puur gekeken naar het Ministerie van Economische zaken is er geen sprake van een verandering in de systematisch dominante coalitie te herkennen. In de inhoudelijke bespreking van de casus (in hoofdstuk 6) zal er echter dieper worden ingegaan op veranderingen in coalities, waaronder de regeringscoalities.

Lange termijn coalitie mogelijkheden

In het verlengde van de constitutionele structuur beïnvloeden volgens het ACF een aantal andere institutionele parameters het beleidssubstelsysteem, namelijk de lange termijn coalitie mogelijkheden. Deze lange termijn coalitie mogelijkheden zijn in latere versies aan het model toegevoegd om de toepasbaarheid ervan buiten het Amerikaanse pluralistische, politieke systeem te verbeteren. De lange termijn coalitie mogelijkheden worden voornamelijk beïnvloedt door de relatief stabiele parameters zoals de constitutionele structuur en beïnvloeden op hun beurt de mogelijkheden van actoren in het beleidssubstelsysteem. Eenvoudig gezegd worden deze coalitie mogelijkheden onderverdeeld in twee categorieën, (1) de benodigde consensus voor (grote) beleidsverandering en (2) de openheid van het politieke systeem.

Het Nederlandse politieke systeem is een meerpartijensysteem, waarbij praktisch iedereen een politieke partij kan oprichten om mee te doen aan de vierjaarlijkse verkiezingen voor de Tweede Kamer. Omdat zoveel partijen mee doen is het behalen van een absolute meerderheid door één partij praktisch onmogelijk. Deze meerderheid is echter wel nodig om beleid te maken en beleidsverandering tot stand te brengen. Om toch aan die meerderheid te komen vormen een aantal partijen een coalitie. Om tot deze coalitie te komen moeten de partijen onderhandelen over hun standpunten, hoe meer partijen bij deze onderhandeling betrokken zijn, hoe meer compromissen er gemaakt moeten worden.

Deze onderhandelingen zijn eerder beschreven als de uitruilmethode (van Veldhuizen, 2013, p. 88), politici geven in op standpunten die ze minder belangrijk vinden om zo partijpunten die bovenaan hun lijstje staan uit te kunnen voeren. Naast een meerderheid in de Tweede Kamer dient er ook een meerderheid in de Eerste Kamer het voorgenomen beleid van de regeringscoalitie te steunen.

Het Nederlandse politieke systeem kan beschreven worden als een zeer open systeem waarbij veel consensus nodig is voor (grote) beleidsverandering. Deze hoge mate voor consensus, samen met het meerpartijensysteem zorgt ervoor dat grote beleidsverandering moeilijk te weeg te brengen is. Daarnaast zorgt het 'uitruilen' van politieke standpunten ervoor dat de grote politieke partijen makkelijker compromissen sluiten op de beleidsaspecten die zij minder belangrijk achten. Omdat het beleid dus een uiting kan zijn van een compromis tussen de beleidsvisies van meerdere politieke partijen, is het minder eenvoudig beleidsmaatregelen te herleiden naar beleidsvisies en kernwaarden (Krouwel, 2012).

4.4 Betrokken actoren

De Nederlandse energievoorziening vormt een complex beleidssubstelsysteem, waarin vele actoren verschillende belangen bij hebben. Deze actoren kunnen worden onderverdeeld in politieke actoren, marktactoren en actoren uit de samenleving. In deze paragraaf worden deze verschillende categorieën van actoren toegelicht, zodat de positie die zij innemen in (coalities in) het beleidssubstelsysteem bij de inhoudelijke bespreking van de casus helder is..

Politieke actoren

De Nederlandse politieke actoren hebben een duidelijk zichtbare invloed op het kolendebat en het energiebeleid gericht op kolen, zowel op lokaal als nationaal niveau. De manieren waarop zij het kolendebat beïnvloeden bestaan uit maar zijn niet beperkt tot het beoordelen van vergunningsaanvragen voor de bouw van nieuwe centrales, het stellen van doelstellingen met betrekking tot duurzame energie en het vaststellen van belastingen op energie. De politiek vervult deze en vele andere opgaven op het gebied van de energievoorziening omdat zij als kerntaak heeft het publieke belang te waarborgen. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2000) is er sprake van een publiek belang wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijke belang toekent, in de overtuiging dat dit belang anders niet tot zijn recht komt.

Volgens deze definitie en het Ministerie van Economische Zaken is de energievoorziening een publiek belang omdat energie een dagelijkse basisbehoefte van de mens is, waardoor de markt gecontroleerd dient te worden. Gebeurt dit niet, dan bestaat er de kans op monopolies, een oneerlijk sterke positie van de aanbieders van energie tegenover de (kleine) afnemers en zullen een aantal negatieve externe effecten niet geïnternaliseerd worden (Ministerie van Economische Zaken, 2002, p. 7). Het publiek belang dat het Ministerie van Economische Zaken waarborgt is, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, dat de Nederlandse energievoorziening betaalbaar, betrouwbaar en schoon is.

De energievoorziening is al langere tijd onderverdeeld bij het Ministerie van Economische Zaken (en, eenmalig, het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie). Aan het beleid dat de ambtenaren van dit ministerie uitvoeren wordt richting gegeven vanuit de politiek, dit beleid wordt voornamelijk gekleurd door de coalitie in de Tweede en Eerste Kamer die gedurende een kabinetsperiode een meerderheid heeft. Aangezien deze coalitie elke vier jaar of vaker kan wijzigen, kan dit ook betekenen dat het energiebeleid en de visies erachter veranderen, al is dit geen gegeven.

Zoals in dit hoofdstuk eerder aan bod is geweest, bepaalt de centrale staat in de vorm van het Ministerie van Economische Zaken het energiebeleid. Dat wil niet zeggen dat lokale

politieke actoren er geen invloed op uitoefenen of er belangen bij hebben. Voordat de centralisatie waren provincies en gemeenten lokaal verantwoordelijk voor de energievoorziening, dit resulteerde in energiebedrijven waarvan diezelfde gemeenten en provincies grote aandeelhouders waren. Bij de privatisering van de energiebedrijven zijn de meeste aandelen van de hand gegaan, de lokale overheden zouden in totaal zo'n 40 miljard euro rijker zijn geworden (Logger & Weijnen, 2016).

Lokale politici hebben veel belangen bij het energiebeleid, maar op welke manier beïnvloeden ze dit en waar zijn ze te plaatsen in het kolendebat? Deze vragen zijn niet eenzijdig te beantwoorden. De provincie Gelderland was bijvoorbeeld grootaandeelhouder in Nuon. Voor de splitsingswet waren zij nog niet van plan Nuon te verkopen, volgens een collegeakkoord uit 2007 (Logger & Weijnen, 2016). De meeste provincies waren tegen de splitsing, maar konden hun aandelen na de splitsing voor hoge bedragen verkopen. De provincie Gelderland verkocht haar aandelen bijvoorbeeld voor 4.4 miljard euro. Ook bij de vergunningverleningsprocedure waren lokale overheden betrokken in plaats van centrale. Deze lokale instanties konden echter vergunningen slechts verlenen binnen de wettelijke kaders gesteld door de centrale overheid. Toen de overheden nog grootaandeelhouders van de energiebedrijven waren, konden ze ook invloed uitoefenen op de activiteiten van de energiebedrijven zoals de energiemix en productiecapaciteit.

Marktactoren

In de afgelopen 15 jaar zijn de marktactoren in de Nederlandse energievoorziening toegenomen in aantal, maar ook in diversiteit. Dit is in eerste instantie een gevolg van de marktliberalisering, waardoor de energiemarkt veranderde van een gesloten naar een open sector. De belangrijkste actoren zijn de energiebedrijven, die verantwoordelijk zijn voor de productie en/of levering van energie. Sommige energiebedrijven zijn de gehele onderzoeksperiode actief op de energiemarkt, sommige zijn het gevolg van overnames en fusies en andere zijn betrekkelijk nieuw. Ook marktactoren die zich niet direct bezig houden met de productie of verkoop van energie oefeningen invloed uit op beleid en/of fundamentele denkwijzen van actoren. In deze paragraaf worden de fundamentele denkwijzen en de eventuele veranderingen daarin besproken van de belangrijkste actoren, onderverdeeld in conventionele energiebedrijven, progressieve energiebedrijven en overige marktactoren.

Conventionele energiebedrijven houden zich bezig met de productie en/of verkoop van fossiele brandstoffen in traditionele centrales. Alle zes producenten die in 2002 op de Nederlandse energiemarkt actief waren, worden daarmee als conventionele energiebedrijven gezien. Over het algemeen handelen de conventionele bedrijven vanuit commerciële kernwaarden, ze willen met andere woorden zoveel mogelijk winst maken. Omdat ze zo veel mogelijk energie willen verkopen, zijn ze vooral bezig met de economische efficiëntie van de energievoorziening en daarmee met de betaalbaarheid van energie. Er zijn vijf energiereuzen actief op de Nederlandse energiemarkt met ongeveer een marktaandeel van 80% en allen conventioneel. Daarnaast zijn er nog 18 kleinere leveranciers die volgens onderzoek van de Consumentenbond et al. (2016) geen bijdrage leveren aan de transitie naar een schonere energievoorziening. Ook deze leveranciers vallen in dit onderzoek onder de noemer conventionele energiebedrijven. Omdat ze met het lagere individuele marktaandeel minder invloed uitoefenen, hebben ze, met uitzondering, geen grote rol in deze analyse.

Naast hebben veel kleinere, nieuwe energiebedrijven gebruik gemaakt van de marktliberalisering om actief te worden op de Nederlandse energiemarkt. Een aantal van de nieuwe bedrijven houden zich niet bezig met fossiele brandstoffen maar zijn actief bezig met duurzame energie en de energietransitie in dit onderzoek worden deze bedrijven aangeduid met progressieve energiebedrijven. Een aantal van de progressieve actoren

handelt vanuit beleidsvisie die de betaalbaarheid van energie combineert met zorg voor de milieukwaliteit. Sommige leveren daarbij alleen energie aan derden, sommige produceren deze ook op kleine schaal. De groene energieproducenten zijn Qurrent, HVC, Greenchoice en Pure Energie, daarnaast leveren Vandebron en Huiskamer Energie nog groene energie (Consumentenbond et al., 2016). Er zijn ook coöperaties zonder winstoogmerk, die zich alleen richten op de milieukwaliteit van de energievoorziening. Anders dan energieproducenten en –leveranciers gedreven door economische winst, streven deze veelal lokale initiatieven naar milieuwinst en lokale economische voordelen (Oteman, Wiering & Helderma, 2014, p. 7).

Ook zijn er een aantal progressievere bedrijven die geen duurzame beleidsvisie hebben, ook al investeren zij in duurzame energie. Deze bedrijven handelen vanuit puur commerciële kernwaarden en zien de duurzame energiebronnen vooral vanuit economisch perspectief, zoals Siemens en aannemersbedrijf van Oord die hebben geïnvesteerd in een groot offshore windpark. De aandeelhouders hebben het project vooral gestart vanuit economische overwegingen, en kunnen rekenen op veel winst, in 2016 draaide het windpark al een omzet van 180 miljoen dollar (Northland Power Delivers Outstanding 2016 Results and Significant Progress on Growth Initiatives, 2017). Gezien duurzame energie steeds winstgevender wordt, ook zonder subsidies, groeit het aantal bedrijven dat in duurzame energie investeert vanwege commerciële beleidsvisies (Watson, 2016).

De progressieve energieactoren hebben weliswaar een veel kleiner marktaandeel en mede hierdoor een kleinere invloed op de Nederlandse energievoorziening. Het zijn allen nieuwe bedrijven die niet de connecties met de overheid genieten die de oorspronkelijke energiebedrijven al jarenlang onderhouden. De progressieve energiebedrijven groeien echter wel in aantal en grootte en in naamsbekendheid. Ongeacht het lagere marktaandeel gaan de kleinere ondernemingen wel de concurrentie aan met de energiereuzen. Zo is Vandebron in 2017 een ludieke actie gestart en bood het een miljoen aan Nuon voor de sluiting van de kolencentrale aan de Hemweg. Al snel vonden zij bijstand bij een aantal andere actoren, zoals de Gemeente Amsterdam, Tony Chocolonely, Triodos Bank en Stichting DOEN (Straver, 2017). In de casus van het Nederlandse kolendebat is gebleken dat de kleinere progressieve energiebedrijven nog geen stempel hebben weten te drukken op het kolendebat, maar de onderliggende snelle groei van duurzame energie heeft dit wel.

Naast de actoren binnen de energiesector zijn er ook andere marktactoren die invloed uitoefenen op de energiesector en het kolendebat. Eerder is de verhouding tussen de zware industrie en de energiesector al genoemd; de reden dat het energiebeleid onder het Ministerie van Economische Zaken valt is zodat gezorgd kan worden voor goedkope energie om de zware industrie competitief te houden op internationaal niveau. Gezien de industrie gemiddeld 40% van het totale Nederlandse verbruik voor haar rekening neemt, waarvan 80% door de zware of energie-intensieve industrie wordt gebruikt, kunnen deze actoren veel druk uitoefenen op het Nederlandse energiesysteem (Heilbron, 2014). Anderzijds is de zware industrie ook goed voor 3% van het BBP en zijn er duizenden banen mee verweven. Daarmee kan de industrie ook de nodige druk op de politiek en specifiek gezien op het Ministerie van Economische Zaken uitoefenen. Nog steeds is de vraag naar goedkope stroom door de energie-intensieve industrie één van de gebruikte argumenten om kolencentrales open te houden. Ook lokale marktactoren buiten de energievoorziening hebben baat bij het kolendebat, havenbedrijven en andere aan kolen gerelateerde bedrijven zien hun economische positie versterkt door de komst van kolencentrale in hun nabije omgeving.

Actoren uit de samenleving

Verschillende groeperingen in de samenleving stellen belangen te hebben bij het gebruik van kolenenergie in de Nederlandse energievoorziening. Voor de hand liggende actoren

zijn milieuorganisaties, die vooral kijken naar de ecologische effecten. Andere belangengroepen kijken vooral naar de economische effecten, waaronder werkgelegenheid.

Een aantal Nederlandse milieuorganisaties heeft zich gedurende de onderzoeksperiode actief ingezet om de komst van de kolencentrales te verhinderen en later de kolencentrales te laten sluiten. Onder deze milieuorganisaties bestaat een grote diversiteit. De komst van de nieuwe kolencentrales in de Eemshaven en op de Maasvlakte leidde tot nieuwe lokale organisaties specifiek gericht tegen de komst van deze centrales. Andere lokale organisaties bestaan langer en richten zich ook op andere problematiek. Grotere organisaties zoals Natuur en Milieu en Greenpeace hebben hele andere strategieën dan de kleinere organisaties en ook andere middelen of *resources*. De kleinere organisaties zijn bijvoorbeeld niet uitgenodigd bij het Energieakkoord. De fundamentele denkwijzen van de milieuorganisaties komen wel grotendeels overeen.

Naast milieuorganisaties zijn er sociale belangenorganisaties die zich bezig houden met het kolendebat. Dit zijn voornamelijk organisaties die kijken naar de economische baten of andere materiële belangen bij kolencentrales. Dit kan gaan om de werkgelegenheid die de centrales direct en indirect, door de lage stroomprijs, creëren. De sociale belangenorganisaties behartigen de belangen van bijvoorbeeld consumenten, werkgevers of werknemers en velen staan hoog in het vaandel van de regering, zij worden bijvoorbeeld vaak gevraagd om beleidsmakers te adviseren. Voorbeelden van deze organisaties zijn de Consumentenbond, de FNV en het NCO-NCW.

Policy brokers

Policy brokers zijn volgens het ACF actoren die geen positie innemen in één van de coalities in het beleidssubstelsel, maar het beleidsproces wel beïnvloeden in de zin dat ze de verschillende coalities dichterbij elkaar willen brengen en naar een compromis zoeken. Verschillende onderzoekers benadrukken dat de policy brokers zelf meestal niet neutraal zijn en, net zoals andere actoren, handelen vanuit hun eigen denkwijzen (Ingold, 2011; Ingold & Varone, 2012). Een belangrijke groep policy brokers zijn wetenschappers en onderzoekers, die data en kennis verschaffen over het beleidsonderwerp. In het geval van het kolendebat zijn er een veelvoud aan rapporten verschenen, gericht op bijvoorbeeld de economische of juridische gevolgen van het sluiten van centrales of de uitstoot van kolencentrales (De Boer, 2016). De rapporten zijn veelal geschreven in opdracht van actoren betrokken bij het kolendebat. De meeste onderzoeken zijn uitgevoerd door respectabele onderzoeksbureau en met de onderzoeken zelf is niet mis, maar het idee bestaat dat actoren via een allerlei onderzoeken de publieke opinie proberen te beïnvloeden. De meeste rapporten spreken elkaar tegen maar zijn toch zuiver, ze belichten alleen een bepaald aspect van het kolendebat. De veelvoud aan rapporten heeft ertoe geleid dat mensen niet weten welke informatie te vertrouwen is. De samenleving heeft meer vertrouwen in rapporten van milieuorganisaties dan bijvoorbeeld betrokken ministeries wanneer het gaat om energievraagstukken (Dekker et al., 2016, p. 40). Wetenschappers en onderzoeksinstituten kunnen echter ook deel uitmaken van een coalitie, zo hebben meerdere politieke partijen bijvoorbeeld een wetenschappelijk instituut. De media zijn, hoewel niet altijd objectief, ook policy brokers. Zij bepalen welke actoren ze aan het woord laten en daarbij hun verhaal mogen delen met het publiek.

Belangrijke onderzoekers zijn de onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving en CE Delft. De overheid leunt op de uitkomsten van hun energieverkenningen en vooral PBL is verantwoordelijk voor het onderzoeken van alle mogelijke beleidsmaatregelen. Ook wetenschappers van universiteiten spelen de rol van policy brokers. Aan het eind van 2015, voor de COP 21, hebben een groot aantal hoogleraren via een open brief laten weten dat ze vinden dat Nederland moet stoppen met kolenenergie (Nagtegaal, 2015). De Algemene

Energieraad (AER) is een belangrijk adviesorgaan wat betreft het Nederlandse energiebeleid. De AER is eind jaren 1970 opgericht om het Ministerie van Economische Zaken te adviseren en te wijzen op dringende problemen aangaande de energievoorziening. De taken van de AER werden in de jaren 1980 uitgebreid zodat deze ook andere ministeries kon adviseren over energievraagstukken. De AER kan maar hoeft zelf geen oplossingsrichtingen aan te dragen en noemt zichzelf onafhankelijk (Algemene Energieraad, 2009). Over het algemeen is de AER een policy broker, maar de samenstelling van de AER heeft over de jaren heen kritiek gekregen, de raad zou voornamelijk de fossiele belangen behartigen en meenemen in de adviezen (Rotmans, 2012).

4.5 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was het introduceren van de casus rondom het Nederlandse kolendebat en het schetsen van de context waarin dit kolendebat geplaatst dient te worden. Daartoe zijn allerlei ontwikkelingen en factoren besproken die het beleidssubstelsysteem waarin dat kolendebat zich afspeelt, het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid, zouden kunnen beïnvloeden. Het Advocacy Coalition Framework vormde de theoretische leidraad wat betreft de gekozen parameters.

Hoewel vele van deze ontwikkelingen absoluut een gewichtige rol in het kolendebat hebben gespeeld, zijn geen van hen de eenzijdige verklaring voor verandering of juist stabiliteit van het Nederlandse energiebeleid in de periode 2002 – 2016. Er zijn voldoende voorbeelden van contextuele parameters en zelfs shock events die niet resulteren in beleidsverandering. De haven van Antwerpen heeft bijvoorbeeld ook gunstige geografische kenmerken, maar plannen van E.ON om daar een nieuwe kolencentrale te openen zijn in 2009 via een besluit van toenmalig minister-president Peeters tegengehouden (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016). Ook in de ACF toepassingen zijn er onderzoekers (Birkland, 2006; Boin et al., 2009; Nohrstedt, 2008) die stellen dat beleidsverandering na zelfs de meest choquerende externe verstoringen eerder uitzondering dan regel is. Hypothese 5 van het ACF stelt ook dat externe verstoringen een noodzakelijke, maar insufficiënte, factor zijn voor beleidsverandering. Hoe coalities in het beleidssubstelsysteem met veranderingen in de contextuele parameters om gaan is derhalve van belang om beleidsverandering teweeg te brengen. De contextuele parameters in dit hoofdstuk moeten daarom gezien worden als slechts dat, een introductie van de casus.

Hoofdstuk V - Beleidsanalyse



Amercentrale eenheid 9
In gebruik: 1994

De Amercentrale eenheid 9 is een kolengestookte centrale uitgebaat door RWE, die onder meer stadsverwarming levert aan Tilburg en Breda. Daarnaast levert de centrale ook restwarmte aan glastuinbedrijven in de omgeving. In de Amercentrale kan het meeste biomassa worden verwerkt van de Nederlandse kolencentrales.

Fotovermelding: Tom Borger

Hoofdstuk V – Beleidsanalyse

5.1 Introductie

Dit onderzoek richt zich op de vraag of de verandering in het Nederlandse energiebeleid met betrekking op kolen in de periode van 2002 – 2016 het gevolg zijn van een verandering in de fundamentele denkwijzen van de betrokken actoren. De eerste stap in het empirische deel van het onderzoek is dan ook logischerwijs het in kaart brengen van (de aard van) deze veranderingen. Het Nederlandse energiebeleid wordt vrijwel exclusief op nationaal niveau vastgesteld door het kabinet, in het bijzonder de minister verantwoordelijk voor dit beleidsaspect. De afgelopen 15 jaar viel energie voornamelijk in de portefeuille van het Ministerie van Economische Zaken, dat bij uitzondering in 2011 het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie heette. In het vorige hoofdstuk is de constitutionele en politieke inbedding rondom het ministerie en de wetgevende macht verder toegelicht.

Sinds de Derde Energienota (1995) brengt de Minister van Economische Zaken (of eenmalig Minister EL&I) ten minste een keer in de vier jaar een Energierapport uit, de strategische nota over de ontwikkeling van het energiebeleid. In deze rapporten komt het nationale beleid omtrent energie tot uiting, waaronder het beleid specifiek gericht op kolenenergie. Een analyse van de maatregelen in deze beleidsdocumenten kan de achterliggende gedachten en daarmee het denken over de Nederlandse energievoorziening van het ministerie grotendeels openbaren. In de onderzoeksperiode zijn in totaal vijf energierapporten uitgebracht. Naast deze vijf energierapporten is ook het Energieakkoord (2013) geanalyseerd. Hoewel dit document niet alleen het beleid weergeeft van de desbetreffende minister of het desbetreffende kabinet, staat ook in het Energieakkoord beleid gericht op kolen centraal. In het Energieakkoord staan belangrijke maatregelen beschreven die bepalend zijn voor het huidige klimaat in de Nederlandse energiemarkt en daarom kan dit document in deze analyse niet ontbreken. De resultaten van deze analyse van het Nederlandse energiebeleid zijn in paragraaf 5.2 uiteengezet.

Dit onderzoek is voornamelijk gericht op de rol van kolen in het Nederlandse energiebeleid, dat wil zeggen het overheidsbeleid. Andere actoren in het beleidssubstelsysteem stellen echter ook beleid op, waaronder energiebedrijven en NGO's. Niet het beleid van alle losse actoren is van groot belang op het beleidssubstelsysteem of denkwijzen van (ander) actoren en daarom is niet al dit beleid geanalyseerd. Het beleid van de grootste energieproducenten wordt wel relevant geacht voor dit onderzoek, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de Nederlandse energiemix en rechtstreeks het aandeel kolenenergie kunnen bepalen. Daarnaast richten verschillende actoren hun strategieën ook rechtstreeks op het beïnvloeden van het beleid van deze grote energieproducenten, in plaats van of naast het overheidsbeleid. In paragraaf 5.3 wordt derhalve aandacht besteed aan het beleid van de energieproducenten in de periode van 2002 – 2016.

5.2 De rol van kolen in het Nederlandse energiebeleid in de periode 2002 – 2016

Om de visies achter energiebeleid te doorgronden is het niet voldoende om de energierapporten of maatregelen daarin samen te vatten. Deze rapporten zijn namelijk meestal in een dergelijke taal geschreven waardoor onderliggende motieven niet direct zichtbaar zijn. Korsten (2010, p. 3) stelt dat politiek een zaak is van macht en gezag, maar ook van symboliek. De symbolische machtsstrijd wordt in taal uitgedrukt. "Politieke strijd wordt gevoerd over beleid, over het bereiken van doelen en middelen, en daarmee is ook

beleid aan taal gerelateerd” (Korsten, 2010, p. 4). Om de visie achter beleid bloot te leggen is het nodig om niet alleen naar het letterlijke beleid te kijken, maar ook naar wat dit beleid symboliseert. Waar de letterlijke of instrumentele kant van een wet of beleidsmaatregel verwijst naar de feitelijke gevolgen ervan, dus op doelstellingen, effecten en resultaten, verwijst de symbolische kant van beleid erop wat het betekent ongeacht deze gevolgen (Korsten, 2010, p. 5). De symbolische kant van beleid heeft dus meer met normen en waarden te maken en daarom is voor dit onderzoek zowel de symbolische als de feitelijke betekenis van beleid belangrijk. De symbolische kant van beleid zoals Korsten deze beschrijft komt overeen met de beleidsvisie in dit onderzoek, terwijl het feitelijke beleid overeen komt met de beleidsinstrumenten.

Om de symbolische kant van beleid, of de visie achter beleid, bloot te stellen, wordt in deze beleidsanalyse gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti. Atlas.ti geeft onderzoekers de mogelijkheid om een grote hoeveelheid aan (kwalitatieve) data te kunnen vergelijken en analyseren door middel van coderen en deze codes te vergelijken en te koppelen in families. De codes waarmee het Nederlandse energiebeleid zijn geanalyseerd zijn af te lezen in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Codes gebruikt in Atlas.ti

Familie	Beleidsinstrumenten	Beleidsvisie
Kolen	Stimuleren	Betrouwbare energievoorziening
	Handhaven	Betaalbare energievoorziening
	Ontmoedigen	Schone energievoorziening

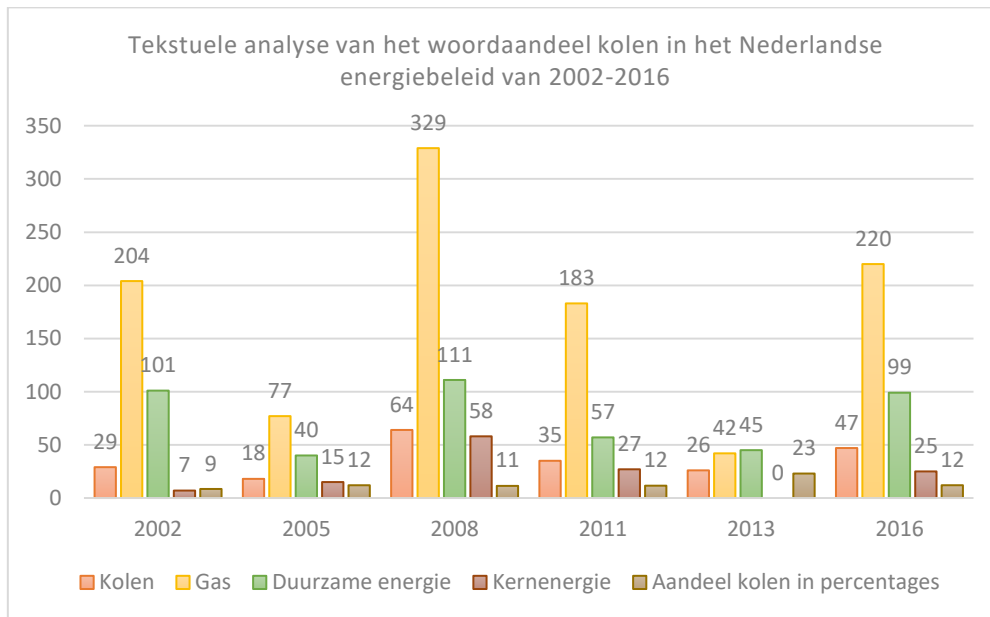
De gehele beleidsanalyse, met de gecodeerde tekstfragmenten, behoort tot de bij dit onderzoek beschikbaar gemaakte data. In deze paragraaf zullen de belangrijkste of opmerkelijkste veranderingen in het energiebeleid worden besproken en zal het beleid door de jaren heen worden vergeleken.

Tekstuele analyse

Met behulp van Atlas.ti is allereerst een tekstuele analyse uitgevoerd om zichtbaar te maken hoe vaak het begrip kolen werd genoemd in de energierapporten en het energieakkoord, ten overstaande van andere energiedragers. Daarbij zijn ook aan kolen verwante begrippen meegenomen, zoals kolencentrale of steenkool. Onderstaande grafiek (figuur 5.1) laat de uitkomsten van deze analyse zien. De eerste vier staven van de staafdiagram laten de absolute aantallen zien van de vermeldingen van de vier categorieën energiedragers. De laatste staaf geeft het aandeel kolen weer als percentage van alle genoemde energiedragers. In absolute getallen zijn wisselingen te zien in hoe vaak kolen wordt vermeld in de beleidsdocumenten. In 2002 wordt kolen het minst vermeld en in 2008 het meeste. Om de rapporten onderling te kunnen vergelijken is het nodig om het relatieve aandeel te vergelijken. In het Energierapport van 2002 gaat het in 9% van de gevallen over kolen wanneer energiedragers besproken worden. Alle overige rapporten, met uitzondering van het Energieakkoord, laten een percentage van het woordaandeel van kolen van rond de 11 a 12% zien. Het grote percentage van vermelding van kolen in het Energieakkoord, 23%, is voornamelijk te danken aan het feit dat de overige energiedragers weinig werden vernoemd, en er weinig concrete maatregelen werden afgesproken over de andere energiedragers. Het percentage vermelding van kolen is dus wel gestegen vanaf 2002, maar ongeveer gelijk gebleven vanaf 2005. Beleidsmakers zijn dus, relatief gezien, niet steeds meer of minder over kolen gaan spreken in deze rapporten. Daaruit valt te concluderen dat kolen als beleidsonderwerp niet aanzienlijk meer of minder aandacht heeft

verworven van beleidsmakers sinds 2005, met uitzondering van het Energieakkoord in 2013.

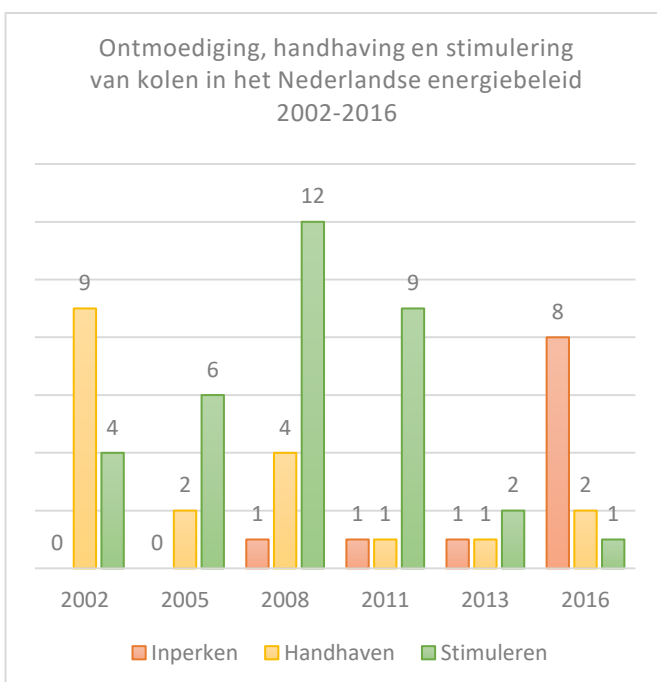
Figuur 5.1 Tekstuele analyse van het aandeel kolen in het Nederlandse energiebeleid van 2002-2016



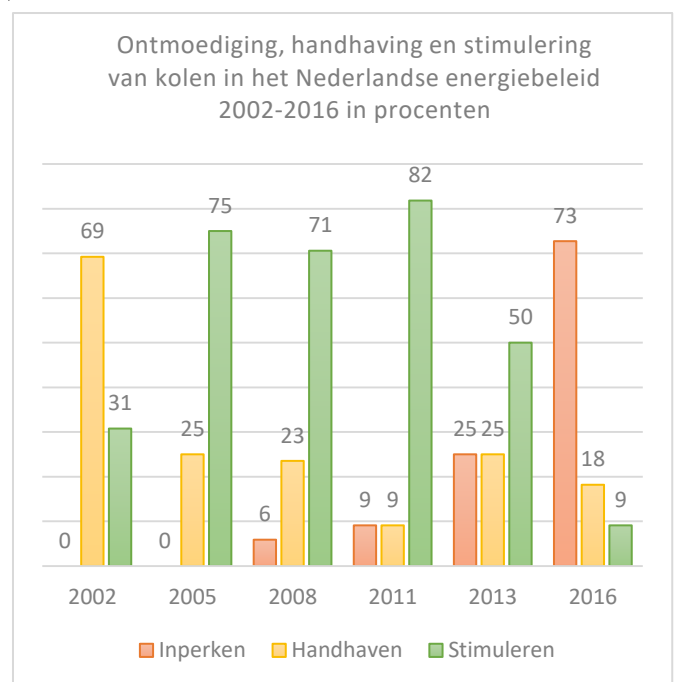
Inhoudelijke analyse

Nu duidelijk is dat er geen significante verschillen zijn in hoe vaak gesproken wordt over kolen in de energierapporten, is de volgende vraag of de wijze waarop er over kolen gesproken wordt in het beleid is veranderd, of de fundamentele denkwijzen van de actoren van wie het beleid afkomstig is, is veranderd. Op deze vraag geeft een puur tekstuele, kwantitatieve analyse geen antwoord. De beleidsdocumenten zijn derhalve elk ook op een

Figuur 5.2 Ontmoediging, handhaving en stimulering van kolen in het Nederlandse energiebeleid 2002 - 2016



Figuur 5.3 Ontmoediging, handhaving en stimulering van kolen in het Nederlandse energiebeleid 2002-2016 in procenten

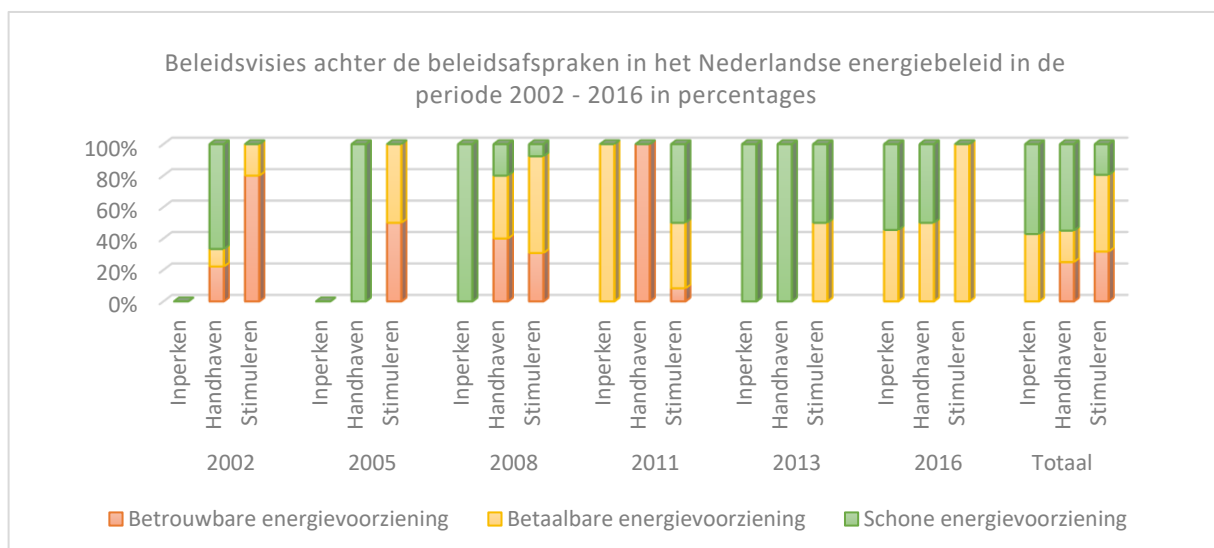


kwalitatieve wijze gecodeerd en geanalyseerd. Dat gebeurde aan de hand van de codes uiteengezet in tabel 5.1.

Bovenstaande grafieken (figuur 5.2 en 5.3) geven de resultaten van deze analyse weer per beleidsdocument waarna de verschillende documenten met elkaar kunnen worden vergeleken. In figuur 5.2 gaat het om absolute aantallen, in figuur 5.3 zijn de beleidsinstrumenten relatief vergeleken¹. Beide figuren laten zien dat er een tendens zit in de houding van de beleidsmakers wanneer het aankomt op het gebruik van kolen. Waar in 2002 het gebruik van kolen voornamelijk gehandhaafd werd, begint in 2005 een periode waarin het gebruik van kolen in de Nederlandse energievoorziening voornamelijk wordt gestimuleerd, zowel in absolute als in relatieve aantallen. Deze periode duurt tot ongeveer 2012. Het gebruik van kolen wordt in 2013 relatief gezien alsnog voornamelijk gestimuleerd, met 50% van de beleidsmaatregelen die als stimulerend werden gecodeerd. Maar in figuur 5.2 is te zien dat in het Energieakkoord maar vier maatregelen werden benoemd, waarvan twee stimulerend. In 2013 was het energiebeleid dus niet overtuigend stimulerend, het Energieakkoord wordt daarom gezien als een overgangperiode. Voornamelijk de energierapporten van 2005 tot en met 2011 staan in schel contrast met het Energierapport 2016, waarin het gebruik van kolen bovenal wordt ontmoedigd. Anders gezegd, in 15 jaar energiebeleid zijn drie fases te herkennen, een fase waarin het beleid neutraal was richting het gebruik van kolenenergie (2002 – 2005), stimulerend was richting het gebruik (2005 – 2011) en ten slotte een fase waarin het energiebeleid ontmoedigend was richting het gebruik van kolen (2011 – 2016).

De beleidsrapporten zijn niet slechts geanalyseerd op het niveau van de beleidsinstrumenten, maar ook op het niveau van de beleidsvisie die ten grondslag ligt aan deze beleidsinstrumenten. Daarvoor is bij elk beleidsinstrument of bij elke vermelding van kolen, indien mogelijk, ook gecodeerd of deze voortkomt uit het denken over een betrouwbare, betaalbare of schone energievoorziening. De resultaten op dit niveau zijn echter minder eenduidig dan die van het woordaandeel of de beleidsinstrumenten, omdat

Figuur 5.4 Beleidsvisies achter de beleidsinstrumenten in het Nederlandse energiebeleid van 2002 - 2016 in percentages



¹ Vb.: In het Energierapport van 2016 staan 8 beleidsinstrumenten waarbij het gebruik van kolenenergie werd ontmoedigd van in totaal 11 beleidsinstrumenten, zie figuur 5.2. Dat betekent procentueel dat 73% van de beleidsinstrumenten in het Energierapport van 2016 stimulerend van aard waren, zie figuur 5.3.

een enkel beleidsinstrument meerdere beleidsvisies kan dienen². Om die reden zijn de beleidsvisies percentueel weergegeven, per beleidsdocument is in figuur 5.4 te zien hoe vaak de verschillende beleidsvisies ten grondslag hebben gelegen aan beleidsinstrumenten over het ontmoedigen, handhaven of stimuleren van het gebruik van kolenergie.

Over het algemeen zijn een aantal resultaten uit de analyse opmerkelijk. De beleidsvisie van een betrouwbare energievoorziening is bijvoorbeeld bij een aantal rapporten niet of in mindere mate aan de orde geweest. Op basis daarvan kan de aanname worden gemaakt dat deze beleidsvisie minder urgent is voor de beleidsmakers dan de andere beleidsvisies. Deze aanname kan worden mee genomen bij het reconstrueren van het beleidssubstelsysteem in de onderzoeksperiode in het vervolg van het onderzoek. Het is ook opmerkelijk dat alle ontmoedigende beleidsinstrumenten in het Energierapport van 2011 vanuit de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening zijn gemaakt. Dit is echter een gebrek aan de grafiek die de beleidsvisies in percentages uitdrukt, in het Energierapport van 2011 is maar één beleidsinstrument gebruikt. Daarnaast is het ook opvallend dat het Ministerie van Economische Zaken zowel vanuit de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening het gebruik van kolen inperkt en vanuit de beleidsvisie van een schone energievoorziening kolen stimuleert. Dit lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig, maar laat wel zien dat het ministerie enigszins gebalanceerd energiebeleid maakt, met oog voor de economische efficiëntie en de kwaliteit van het milieu. De nadruk ligt echter, voornamelijk vanaf 2005, duidelijk op de beleidsvisie van de economische efficiëntie.

Beleidsveranderingen

Naast meer algemene informatie over de beleidsvisies en beleidsinstrumenten uit vijftien jaar energiebeleid kunnen er ook meer specifieke resultaten uit de analyse worden gehaald, namelijk de specifieke beleidsinstrumenten die in het kolendebat van belang zijn. Waar het ministerie eerst een neutrale houding heeft over het gebruik van kolen, waarbij er nog geen concrete plannen zijn voor nieuwe centrales maar het nut van kolen wel gezien wordt, wordt de energiedrager gedurende de onderzoeksperiode steeds beter ingebed in het energiebeleid. Dat gebeurt onder andere door het wegnemen van (wettelijke of beleids-) belemmeringen voor het bouwen van nieuwe centrales. Daarnaast wordt in 2011 ook heel duidelijk de koppeling gemaakt tussen kolencentrales en het behalen van de doelstelling voor hernieuwbare energie door middel van de bijstook van biomassa. Vanaf het Energieakkoord in 2013 neemt de steun voor kolencentrales in het energiebeleid licht af, maar het vertrouwen is er nog steeds. Er wordt bijvoorbeeld gewezen naar CCS om de kolencentrales klimaatneutraal te maken en naast de oude centrales uit de jaren 1980 worden er geen concrete plannen gemaakt om te stoppen met kolencentrales.

Uiteindelijk kunnen er drie wezenlijke veranderingen in het Nederlandse energiebeleid kunnen herkend. De eerste is het invoeren van de kolenbelasting in het Vijfpartijenakkoord in 2012. De tweede is het sluiten van vijf oude kolencentrales in het Energieakkoord in 2013. Ten slotte is het aangenomen initiatiefwetsvoorstel waarin gevraagd wordt naar een concreet plan voor de uitfasering van kolencentrales in 2015 ook een wezenlijke verandering.

² Vb.: In het Energierapport van 2011 wordt gesproken over het bijstoken van biomassa in kolencentrales (Ministerie van Economische Zaken, 2011, p. 27). Het bijstoken van biomassa is volgens het ministerie wenselijk omdat het de goedkoopste manier is om de doelstellingen voor hernieuwbare energie te behalen. Het bijstoken van biomassa wordt om die reden gestimuleerd vanuit de beleidsvisies van een betaalbare én schone energievoorziening. N.b. het bijstoken van biomassa wordt hier door het ministerie beschouwd als 'goed voor het milieu' maar dit weerspiegelt niet de visie van de onderzoeker of andere actoren in het beleidssubstelsysteem.

5.3 Beleid uit de energiemarkt

In deze paragraaf wordt het beleid van de belangrijkste energieproducenten op de Nederlandse energiemarkt kort uiteengezet. Het gaat daarbij om hun beleid betreffende kolenergie. Voorafgaand aan de liberalisering werd de energiemarkt gekenmerkt door een groot aantal fusies en overnames. In bijlage B is een overzicht van deze fusies en overnames toegevoegd. Ook de onderzoeksperiode wordt gekenmerkt door een groot aantal fusies en overnames en bedrijven die van naam veranderen. In de periode 2002 – 2004 waren er zes producenten actief op de Nederlandse energiemarkt. Van drie van deze bedrijven waren de aandelen in handen van Nederlandse gemeenten en provincies, namelijk Nuon, Essent en EPZ (Joint Venture van Essent en DELTA). Eneco, de andere grote Nederlandse speler op de energiemarkt, nam energie af van Intergen, een van oorsprong Amerikaans commercieel bedrijf waarvan Shell een grote aandeelhouder is (Eneco met Intergen in stroomproductie, 1999). De andere internationale bedrijven die in Nederland energie genereerden waren E.ON (Duits) en Electrabel (Belgisch). In de onderstaande tabel (tabel 5.3) zijn de belangrijkste overnames en naamswijzigingen opgenomen.

Tabel 5.2 Overzicht energieproducenten, naamswijzigingen en overnames

2002	2008	2016
Nuon		Nuon Vattenfall
Essent		RWE Essent
EPZ	-	-
Delta	-	-
Intergen	-	-
E.ON		Uniper
Electrabel	GDF Suez	Engie
RWE		RWE Essent
Eneco	-	-

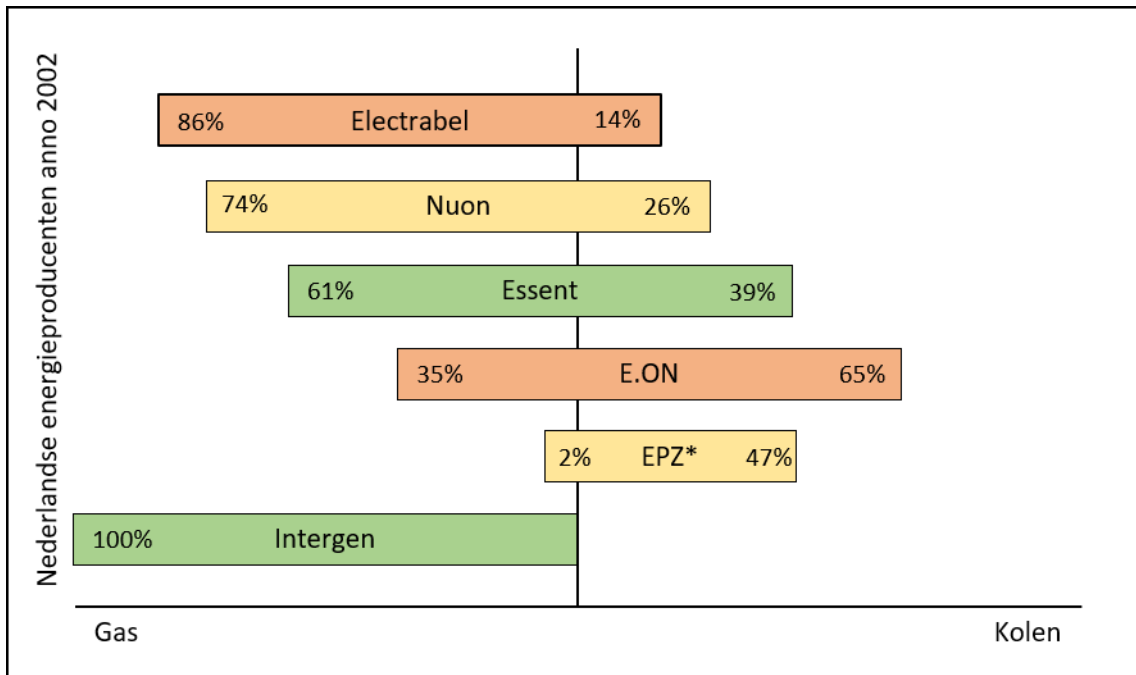
Met het kolenbeleid van de energieproducenten wordt in dit onderzoek simpelweg bedoeld hoeveel kolen de energieproducenten opwekken. Op basis van twee ECN rapporten, *Monitoring Nederlandse elektriciteitscentrales 2000-2004* (Seebregts & Volkers, 2005) en *Energietrends 2016* (ECN, Energie-Nederland & Netbeheer Nederland, 2016) is per energieproducent vergeleken voor welk aandeel zij energie genereren per energiedrager. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen wind, gas en kolen. In figuur 5.5 is de situatie anno 2002 geschetst.³ De situatie op de Nederlandse markt laat in 2002 geen duidelijke verdeeldheid zien, de meeste producenten zetten in op zowel kolen als gas. Alleen Intergen, en daarmee Eneco, levert geen energie uit kolencentrales. Intergen is in 2002 een relatief kleiner speler op de energiemarkt, met een totale productiecapaciteit van 820 MWe in vergelijking met bijvoorbeeld de totale productiecapaciteit van Electrabel, 4256 MWe (Seebregts & Volkers, 2005).

³ De verhoudingen zijn in percentages berekend van de volledige productiecapaciteit per bedrijf. Rekenvoorbeeld: Electrabel heeft een totale productiecapaciteit van 4256 MWe waarvan 602 MWe uit een kolencentrale (ECN, 2005, p. 36). De productiecapaciteit van Electrabel bestaat voor ongeveer 14% uit kolen en 86% uit gas.

Figuur 5.5 Verhoudingen centrale productie per energiebron per energieproducent in 2002

* Essent heeft in 2002 50% van de aandelen van EPZ

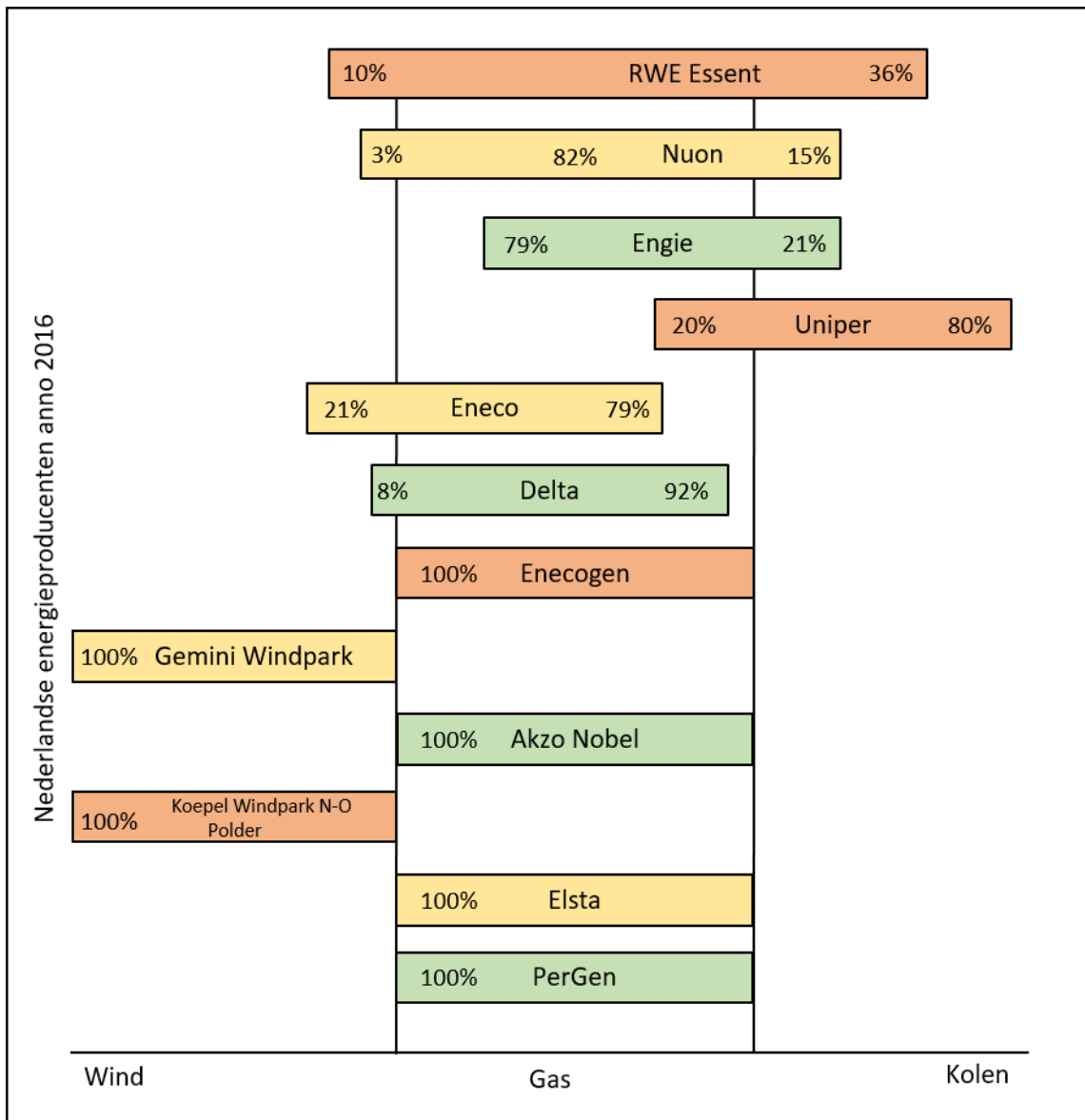
**de overige 51% van de productiecapaciteit van EPZ bestaat uit kernenergie, niet opgenomen in deze afbeelding.



Figuur 5.6 is op een zelfde wijze als figuur 5.5 opgesteld. Aan de hand van figuur 5 en figuur 6 kan een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie op de Nederlandse energiemarkt in 2002 en 2016 wanneer het gaat om de verhoudingen tussen de verschillende energiedragers per producent. Daarmee kan ook iets gezegd worden over hoe verschillende mogelijke coalities binnen de markt zich hebben ontwikkeld of zijn ontstaan. Het eerste wat opvalt aan figuur 5.6 ten opzichte van figuur 5.5 is dat het aantal energieproducenten dat actief is op de Nederlandse markt is verdubbeld. Een groot aantal nieuwe actoren is doorgedrongen, sterker nog, Essent en Nuon zijn de enige actoren die zowel in 2002 als in 2016 actief zijn. Daarnaast is wind als energiebron voor centrale productie opgekomen naast gas en kolen. Waar in 2002 de meeste producenten op een mix van energiedragers inzetten, zet de helft daarvan nu in op alleen gas of alleen wind. Er zijn nog maar vier producenten die kolencentrales bezitten, dit zijn de vier grootste energieproducenten in Nederland. De verdeeldheid in de markt wat betreft de voorkeur voor energiedragers is toegenomen, dit heeft ook doorwerking in de mogelijke coalities en ontwikkeling daarvan onder de energieproducenten. Verschillende energiedragers concurreren altijd met elkaar, de energiebron met de laagste productiekosten wordt ingezet. Het is daarom niet logisch voor een producent met alleen gascentrales om een coalitie van kolenproducenten te steunen, vooral niet aangezien de productiekosten van

kolencentrales aanzienlijk lager zijn dan die van gascentrales. Verdeeldheid in de markt wat betreft productie kan daarom een aanleiding zijn tot het opkomen van coalities.

Figuur 5.6 Verhoudingen centrale productie per energiebron per energieproducent in 2016



Bij de rekenmethode die is gebruikt om deze figuren tot stand te brengen is wel een kanttekening te plaatsen. De berekeningen zijn gebaseerd op de totale productiecapaciteit van de producenten. In de werkelijkheid is het echter zo dat een producent zeker niet altijd de volledige productiecapaciteit gebruikt. Nederlandse gascentrales draaien de afgelopen tijd in Nederland bijvoorbeeld nauwelijks, omdat zij niet kunnen concurreren met de lage energieprijzen van kolencentrales (van Dijk, 2016). Bij de energieproducenten die zowel gas- kolengestookte centrales uitbaten, worden de kolencentrales op die wijze nog belangrijker voor het bedrijf.

Hoofdstuk VI - Resultaten

Engie Centrale Rotterdam
In gebruik: 2015

De plannen voor de bouw van de Engie Centrale Rotterdam werden in 2007 goedgekeurd, maar de weerstand tegen de bouw van de centrale groeide. Aanvankelijk was het plan om de CO² die de centrale uitstoot ondergronds op te vangen, maar dit bleek niet reëel te zijn. Uitbater Engie geeft aan te stoppen met steenkool en bouwt geen nieuwe kolencentrales meer.
Fotovermelding: Alf van Beem

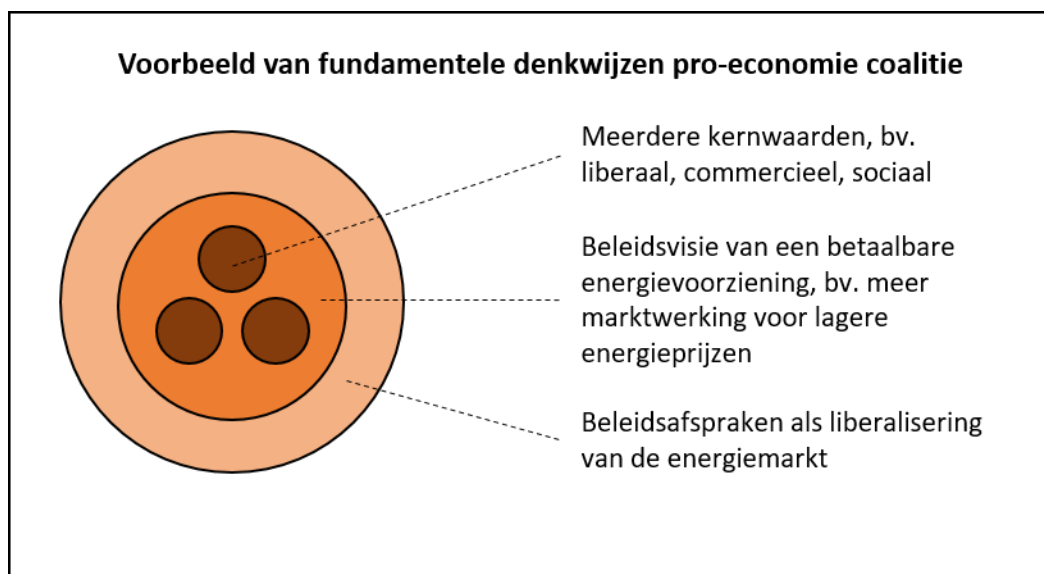
Hoofdstuk VI – Resultaten

6.1 Introductie

In het theoretisch kader in hoofdstuk 2 is het Advocacy Coalition Framework uitgebreid besproken. Dit kader is in hoofdstuk 4 de leidraad geweest voor het introduceren van de casus van het kolendebat aan de hand van contextuele parameters en in hoofdstuk 5 zijn, ook aan de hand van het kader, het beleid uit het beleidssubstelsysteem besproken. Het ACF zal ook ten grondslag liggen aan dit hoofdstuk, waarin de actoren en coalities in het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid zullen worden behandeld. Zoals uiteengezet in het theoretisch kader bestaat het beleidssubstelsysteem uit actoren en coalities die handelen vanuit hun fundamentele denkwijzen en op die wijze beleid proberen te beïnvloeden. In dit hoofdstuk zullen deze actoren, coalities en hun strategieën dan ook centraal staan, te beginnen met een introductie van de twee belangrijkste coalities.

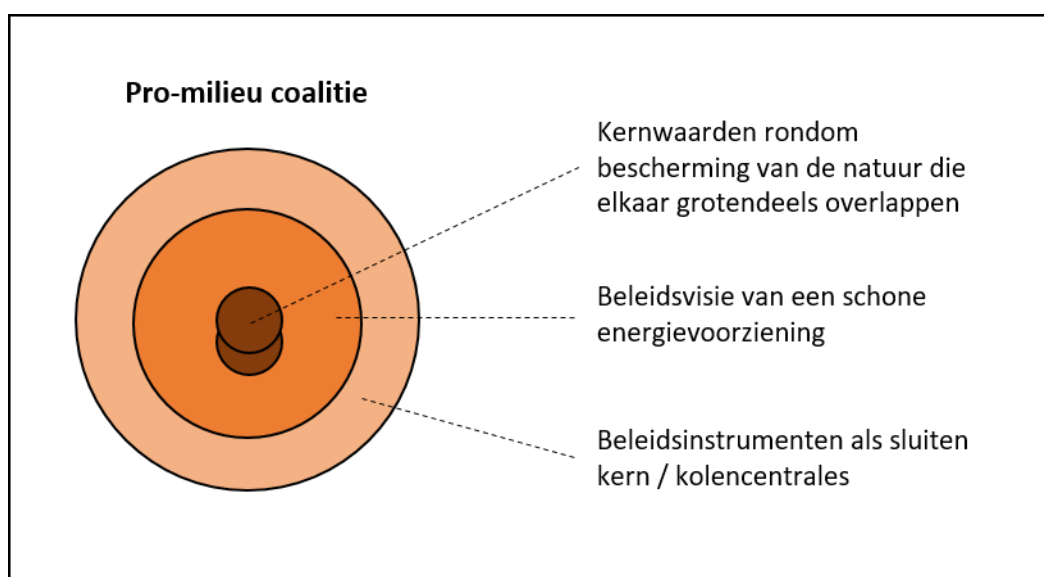
Aan het begin van de eerste fase zijn er twee belangrijke coalities in het beleidssubstelsysteem, de pro-economie coalitie en de pro-milieu coalitie. De pro-economie coalitie is aan het begin van de onderzoeksperiode al langere tijd de dominante coalitie en bestaat van oudsher voornamelijk uit politieke actoren, waaronder de VVD en D66, en de Nederlandse industrie. Het gedachtengoed van deze coalitie kan het beste omschreven worden als dat de Nederlandse energievoorziening baat zou hebben bij meer marktwerking, opdat dit de economische efficiëntie zal versterken. Deze verbeterde economische positie zou zich onder andere uiten in lagere energieprijzen voor consumenten en grootverbruikers, een sterkere concurrentiepositie en gewoonweg meer efficiëntie in de energiemarkt (TK 25 097, nr. 1). In het verlengde van het gedachtengoed zorgde de pro-economie coalitie voor de liberalisering van de energiemarkt, net voor de onderzoeksperiode. Voor de marktliberalisering was de pro-economie coalitie hecht was de onderlinge afhankelijkheid tussen coalitiepartners groot. De staat had directe controle over de energieproducenten en verzorgde daarmee voor de industrie goedkope stroomcontracten (Mommers, 2014). De actoren in de pro-economie coalitie hebben verschillende kernwaarden. Zo zijn er politieke actoren met liberale kernwaarden (D66, VVD), marktpartijen met commerciële kernwaarden en hoewel ze niet tot de kern behoren kunnen belangenorganisaties met meer sociale kernwaarden ook in de coalitie aansluiten. In figuur 6.1 is een algemeen voorbeeld van de fundamentele denkwijzen van de pro-economie coalitie geschetst.

Figuur 6.1 Voorbeeld van de fundamentele denkwijzen van de pro-economie coalitie



De andere coalitie, de pro-milieu coalitie, bestaat ook al langer in het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid, zo werd er in de jaren 1980 al geprotesteerd tegen kernenergie door leden van de coalitie (Visser, 2011). De coalitie bestaat voornamelijk uit milieuorganisaties en enkele politieke actoren, waaronder GroenLinks. Bij de pro-milieu coalitie is de kerngedachte dat het milieu en de natuur beschermd moet worden, waarbij sommige actoren de nadruk leggen op de gevolgen voor de natuur waar andere ook meer kijken naar de gezondheidsgevolgen voor de mens. Anders dan bij de pro-economie coalitie liggen de kernwaarden van actoren dus dichter bij elkaar. De pro-milieu coalitie heeft een beleidsvisie waarbij een schone energievoorziening centraal staat en voorheen pasten daar beleidsinstrumenten bij zoals het sluiten van kerncentrales en later ook kolencentrales. In figuur 6.2 is een algemeen voorbeeld van de fundamentele denkwijzen van de pro-milieu coalitie geschetst.

Figuur 6.2 Voorbeeld van de fundamentele denkwijzen van de pro-milieu coalitie



In navolging van het voorgaande hoofdstuk over (de veranderingen in) het energiebeleid waarin drie verschillende fases herkend werden, wordt het beleidssubstelsysteem opgedeeld in deze drie fases besproken. De eerste fase die van 2002 – 2005 loopt, wordt in paragraaf

6.2 behandeld. Uit de beleidsanalyse kwam naar voren dat het Ministerie van Economische zaken neutraal was jegens de rol van kolen in de Nederlandse energievoorziening. De tweede fase loopt van 2006 – 2012, waarin de houding van het ministerie in het energiebeleid stimulerend was jegens het gebruik van kolen. Deze fase wordt in paragraaf 6.3 besproken. De derde en laatste fase waarin het gebruik van kolen werd ontmoedigd loopt van 2013 – 2016 en uiteengezet in paragraaf 6.4. Ten slotte volgt in paragraaf 6.5 een conclusie, waarin de bevindingen in dit hoofdstuk worden gekoppeld aan de belangrijkste veranderingen in het beleid, zoals deze zijn uiteengezet in hoofdstuk 5, tabel 5.2.

6.2 Eerste fase: 2002 – 2005

Voor en aan het begin van de onderzoeksperiode, in 2002 tot 2005, was de pro-economie coalitie de dominante coalitie in de Nederlandse energiesector. De pro-economie coalitie was echter niet tevreden over de situatie op de Nederlandse energiemarkt, binnen de coalitie overheerste de gedachte dat de energieprijzen in Nederland te hoog waren vergeleken met omliggende landen (Baarsma & de Nooij, 2006). Dit verslechterde de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde bedrijven. Deze bedrijven zetten dan ook druk op de betreffende ministeries om iets aan de hoge energieprijzen te doen, met het dreigement dat zij hun bedrijvigheid naar andere landen konden verplaatsen. Voornamelijk een aantal sociale organisaties, de FNV en de NCO-NCW, schrokken hiervan en klopten aan bij het Ministerie van Economische Zaken omdat zij vonden dat de hoge energieprijzen zware gevolgen kon hebben voor de Nederlandse werkgelegenheid (Baarsma & de Nooij, 2016).

Om de energieprijzen te verlagen versterkte de pro-economie coalitie de onderlinge samenwerking en ondernam op twee manieren actie. Ten eerste probeerde zij het energiebeleid te beïnvloeden. Aangezien het Ministerie van Economische Zaken in 2002 – 2005 onder bewind stond van ministers van de D66 en VVD was het draaien van beleid in de gewenste richting geen grote opgave voor de pro-economie coalitie. Het beleid uit die tijd was er dan ook vooral op gericht om het investeringsklimaat van Nederland voor nieuwe centrales te verbeteren, de goede geografische ligging zou worden geoptimaliseerd door de juiste beleidsmaatregelen (Ministerie van Economische Zaken, 2002). Aangezien de energiemarkt geliberaliseerd was, was de rol van het Ministerie van Economische Zaken echter niet zo op de voorgrond dat zij bijvoorbeeld de energiemix bepaalde, of dat zij kon opleggen dat er nieuwe centrales gebouwd moesten worden of de energieprijzen verlaagd moest worden. Daarnaast past die aanpak ook niet bij de liberale kernwaarden van juist de VVD of D66.

De pro-economie coalitie zocht daarom ook op een meer marktgerichte manier naar een lagere energieprijzen. Voor de marktliberalisering was het gewoonlijk dat industriële bedrijven die veel energie verbruiken langetermijncontracten opstelden met energieproducenten in opdracht van de staat, maar de mogelijkheden hiervoor waren in een geliberaliseerde markt beperkt. Op advies van de FNV en de NCO-NCW, Minister Brinkhorst (D66, Minister van EZ) verenigden negen bedrijven uit de Nederlandse zware industrie zich tot een consortium, het Consortium Energie Intensieve Industrie⁴. Dit consortium en de grote buitenlandse energiebedrijven zijn meerdere malen bijeengekomen om alsnog nieuwe stroomcontracten af te spreken, waarbij goedkope stroom van een nog te bouwen kolencentrale werd geleverd aan de verschillende grootverbruikers. Op deze manier proberen de grootverbruikers, verenigd in een consortium, de energiebedrijven te overtuigen om een nieuwe kolencentrale te bouwen (De Horde, 2006). Uiteindelijk bereikt

⁴ De negen bedrijven die zich in het consortium hebben verenigd zijn Pechiney, Akzo, Aluminium Delfzijl, Corus Staal, Dow Chemical, DSM, Sabic, Kollo en Zinifex Budel (De Horde, 2006).

het consortium een akkoord met Duits energiebedrijf E.ON, dat besluit een kolencentrale te bouwen op de Maasvlakte (Köper, 2009). Gezien het op dat moment nog jaren zou duren voordat zo'n nieuwe kolencentrale de goedkope stroom kan leveren, zouden de bedrijven uit het consortium geld moeten lenen om competitief te kunnen blijven op de markt. Deze onderhandelingen met internationale energiebedrijven die leiden tot de eerste plannen voor een nieuwe kolencentrale is de eerste van twee ontwikkelingen die het einde van de eerste fase, waarin de houding van het Ministerie van Economische Zaken tegenover kolen neutraal is, en het begin van de tweede fase, waarin deze meer stimulerend is, markeren.

De pro-economie coalitie is in de eerste fase na de marktliberalisering minder hecht dan daarvoor, nu de liberalisering een wig tussen de markt en staat zette en de staat ook niet meer automatisch goedkope stroom kon garanderen voor de zware industrie. De politieke actoren en het consortium zoeken daarom andere coalitiepartners en vinden die in principe bij de belangenorganisaties FNV en VNO-NCW maar ook bij de internationale energiebedrijven waarmee ze nauw contact onderhouden. Deze buitenlandse energiereuzen raken steeds meer geïnteresseerd in de Nederlandse energiemarkt, mede door de open houding van de politiek, de gesprekken met de grootverbruikers maar ook door de gunstige marktomstandigheden. Ook de internationale energiebedrijven kijken vanuit beleidsvisies die voornamelijk waarde hechten aan de betaalbaarheid van energie en hebben baat bij dezelfde beleidsmaatregelen als de pro-economie coalitie. De banden tussen de pro-economie coalitie en de internationale energiebedrijven worden duidelijk wanneer Minister Brinkhorst de Wet Onafhankelijk Netbeheer voorbereidt, in volksmond de splitsingswet. Die wet bepaalt dat energiebedrijven hun net van kabels en leidingen moeten afsplitsen, waardoor die in publieke handen blijven. De splitsingswet was voornamelijk een voorzorgsmaatregel volgens Brinkhorst, door splitsing blijft de energieinfrastructuur beschermd tegen eventuele economische dompers of faillissementen van de commerciële bedrijven in de geliberaliseerde markt. De wet zou daarmee ten goede komen van de voorzieningszekerheid (of betrouwbaarheid) van de Nederlandse energievoorziening. Daarnaast zou de splitsingswet concurrentie op de markt bevorderen en oneerlijk concurrentie tegengaan. De wet riep behoorlijk veel weerstand op van Nederlandse energiebedrijven, die sterk zouden moeten inleveren op hun kapitaal. Dat maakte deze bedrijven kwetsbaarder voor internationale overnames. De plannen tot splitsing konden logischerwijs wel op steun rekenen van grote internationale energieproducenten zoals RWE, E.ON en GDF, zij kregen meer mogelijkheden om hun Nederlandse marktaandeel te vergroten (Heilbronn, Mommers, Muntz & de Zeeuw, 2013). De splitsingswet is de tweede grote ontwikkeling die het einde van de eerste fase en het begin van de tweede fase markeert. Met de splitsingswet kiest de pro-economie coalitie ervoor om verbanden te leggen met de energiereuzen, ten koste van hun vroegere coalitiepartners de Nederlandse energiebedrijven.

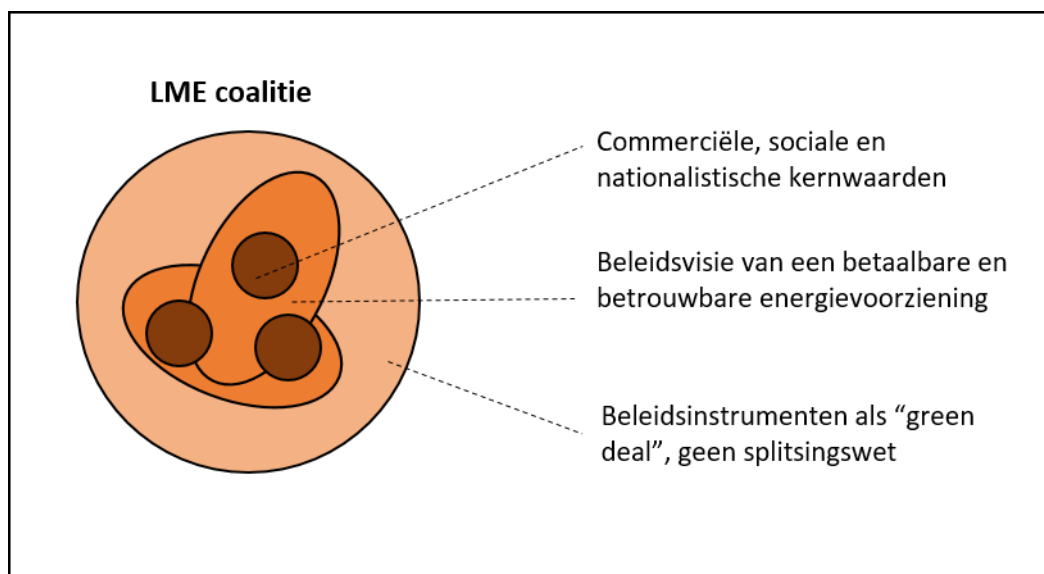
De pro-economie coalitie was in de periode van 2002 – 2006 de dominante coalitie in het beleidssubstelsel van de Nederlandse energievoorziening, maar dat betekent niet dat ze geen weerstand ondervond. Deze weerstand werd vooral duidelijk met het aankondigen van de splitsingswet. Zoals gezegd waren de Nederlandse energiebedrijven niet te spreken over deze plannen. Om te proberen een gedwongen splitsing tegen te gaan, planden Nuon en Essent bijvoorbeeld een fusie voor, maar de aandeelhouders van beide bedrijven konden het uiteindelijk niet eens worden over de verdeling van de financiën. De Nederlandse energiebedrijven verenigden zich in het LME, het Landelijke Medezeggenschapsplatform Energiebedrijven, tot een tegen coalitie, in dit onderzoek aangeduid als de LME coalitie, een coalitie die zich afsplitste van de pro-economie coalitie. Deze coalitie kreeg steun van de vakbonden MHP en CNV. De LME coalitie probeerde beleid te beïnvloeden door ludieke protestacties en mediacampagnes. Zo dreigde deze coalitie bijvoorbeeld de stroom af te sluiten tijdens de officiële voetbalwedstrijd van het

Nederlandse elftal tegen Wit-Rusland (Energiebedrijven zetten interland in het donker, 2006). Ook lobbyde de LME coalitie in de Tweede en later ook Eerste Kamer tegen de splitsingswet, onder andere door het sturen van brieven en onderzoeksrapporten die in overleggen rondom de splitsingswet werden besproken (LME, 2007). Ook hielden ze een opinieonderzoek waaruit bleek dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking tegen splitsing was, hoewel rondom de objectiviteit van dit onderzoek vraagtekens geplaatst kunnen worden (Redactie Energia, 2006). Ten slotte wilde de energiebedrijven uit de LME coalitie ook nog een soort green deal met de overheid sluiten, zij zouden miljarden investeren in duurzame energie als de splitsing van de baan zou gaan, en is er gedreigd met juridische procedures (Janssen & Hensen, 2007).

Ook vanuit politieke hoek kwam er weerstand op de voorgenomen splitsing. De meeste politieke partijen die tegen splitsing waren, handelden vanuit een soort protectionisme. Zij wilden de Nederlandse bedrijven en consumenten beschermen tegen buitenlandse overnames en daarmee gepaarde banenverlies, zoals SP het destijds stelde: Stop de uitverkoop van de Nederlandse energiesector (Tamminga, 2017). Ook partijen zoals het CDA en in eerdere jaren de LPF zijn binnen het protectionisme te plaatsen. Vooral de steun van het CDA was belangrijk voor de pro-economie coalitie om een meerderheid in de Tweede maar vooral ook Eerste Kamer te krijgen voor het wetsvoorstel. Voor het CDA was het destijds vooral belangrijk dat de Nederlandse overheid de energiebedrijven pas tot splitsing zou dwingen als dit Europees beleid zou zijn, of als de voorzieningszekerheid van de netwerken door de commerciële activiteiten in het geding zouden komen, bijvoorbeeld door internationale overnames. Het voorstel voor de Splitsingswet werd daarom in eerste instantie in de Eerste Kamer tegengehouden door o.a. het CDA, maar nadat een CDA-motie werd aangenomen werd de splitsingswet alsnog ook in de Eerste Kamer aangenomen (EK 30.212, H.; Janssen & Hensen, 2007).

Zelfs met de politieke bijstand van de SP, LPF en kort ook van het CDA slaagde de LME coalitie er niet in om uit te groeien tot een coalitie die het beleid wist te beïnvloeden. Nadat duidelijk werd dat de splitsing wettelijk zou worden viel de coalitie dan ook weer uit elkaar, het was een one-issue coalitie. In figuur 6.3 staan de fundamentele denkwijzen van de LME coalitie uiteengezet. Het figuur schetst direct het beeld van een coalitie die minder hecht is dan de pro-economie of pro-milieucoalitie. De energiebedrijven handelen voornamelijk uit commerciële kernwaarden en de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening. De vakbonden CHV en MHP handelen vanuit andere kernwaarden, socialere kernwaarden, ook naar de beleidsvisie van de betaalbare energievoorziening, met behoud van werkgelegenheid. De politieke actoren die de coalitie steunen doen dit met deels dezelfde redenen, het behoud van werkgelegenheid en tegengaan van oneerlijke concurrentie, maar ook omdat zij menen dat de energievoorziening betrouwbaarder blijft wanneer deze in Nederlandse handen is (Haegens, 2006). De kernwaarden van de politieke partijen zijn voornamelijk sociaal. Alle coalitiepartners delen echter de preferentie voor een beleidsinstrument waarmee de splitsing voorkomen kan worden.

Figuur 6.3 Fundamentele denkwijzen van de LME coalitie

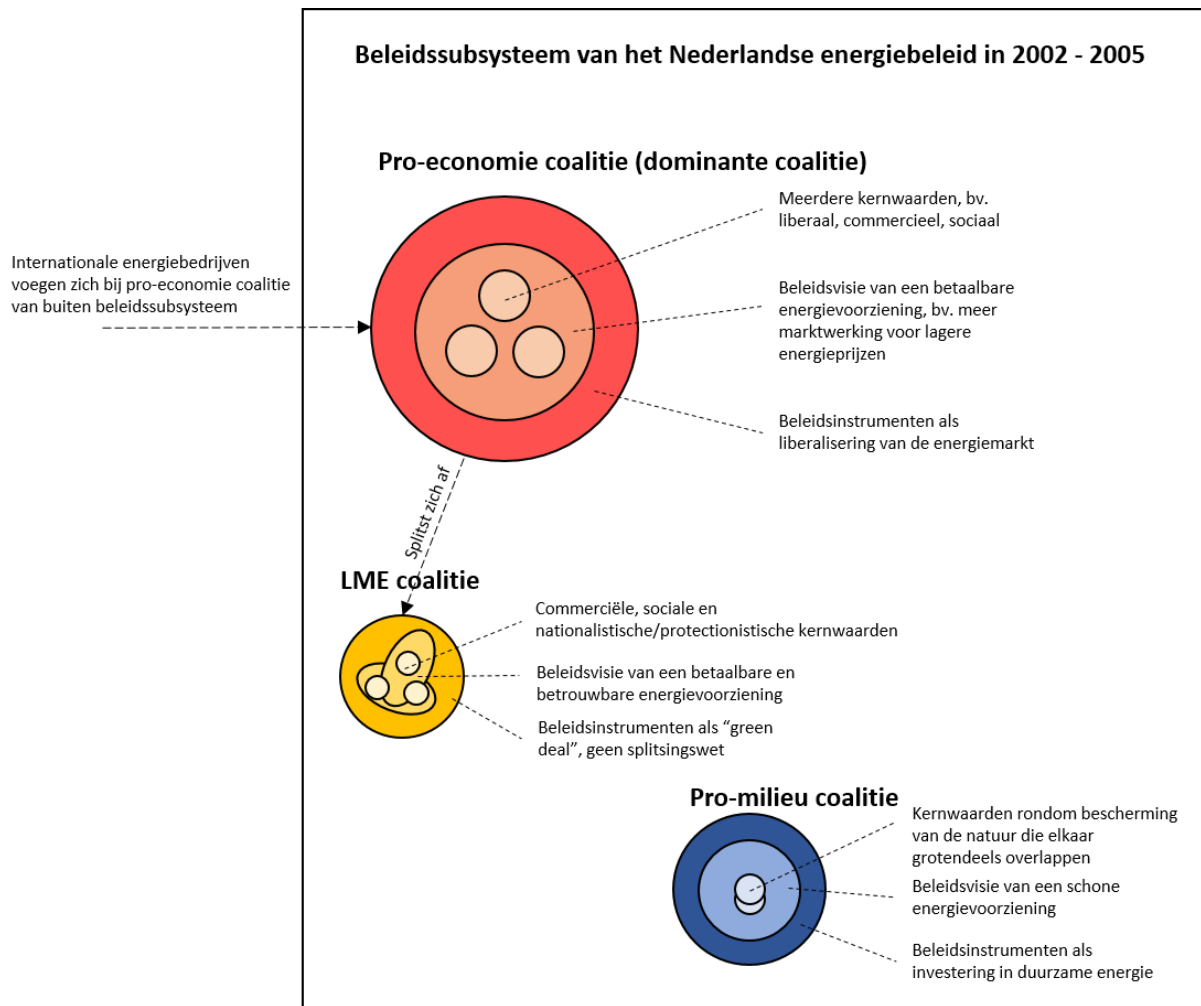


De pro-milieu coalitie is niet heel zichtbaar in de eerste fase van het kolendebat, al worden door verschillende actoren in de coalitie wel acties ondernomen. Daarbij valt te denken aan het uitbrengen van of het opdracht geven voor studies⁵ naar de Nederlandse energievoorziening. Milieudefensie begint in 2004 een campagne tegen kolenenergie genaamd 'geen kolen maar molen', maar aangezien de plannen voor kolencentrales nog niet concreet zijn op dat moment is de campagne meer gericht op het stimuleren van windenergie (de Eendragt, 2004). Daarnaast werd er ook gelobbyd voor meer duurzame energie, maar vaak zonder succes (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2017). Wellicht is de pro-milieu coalitie in zijn totaliteit minder zichtbaar in deze fase omdat de plannen voor kolencentrales nog niet concreet zijn.

Het beleidssubstelsysteem in de eerste fase is in figuur 6.4 versimpeld grafisch weer gegeven.

⁵ Milieudefensie. (2005). *Nederlandse rol bij fossiele brandstofprojecten van de multilaterale banken*. Milieufederatie Drenthe, namens de 12 provinciale milieufederaties en de Stichting Natuur en Milieu geeft opdracht aan CE Delft: Groot, M.I. (2004). *Milieuprofiel van stroomaanbod in Nederland*. CE Delft.

Figuur 6.4 Beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid 2002 - 2005



6.3 Tweede fase: 2005 – 2011

Aan het begin van de tweede fase is Brinkhorst nog steeds de Minister van Economische Zaken en meerdere bronnen en respondenten geven aan dat hij het was die in 2006 het politieke besluit neemt voor de bouw van nieuwe kolencentrales (PT, persoonlijke communicatie, 17-05-2016; MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016; MB, persoonlijke communicatie, 06-07-2016; Cramer, 2015;).⁶ Na de val van het kabinet Balkenende II komt de ministerpost voor Economische Zaken in de tweede fase in handen van verschillende CDA-politici. Het CDA is in principe geen partij die vanzelfsprekend bij de pro-economie coalitie toebehoort, al wijkt de partij op het gebied van economisch beleid niet bijster veel af van de D66 of de VVD. Dit is zichtbaar in de manier waarop de CDA-ministers het eerdere ingezette beleid steunen en verder inbedden, bijvoorbeeld in het geval van het Consortium Energie Intensieve Energie. Zoals gezegd maakte het consortium een afspraak met energiebedrijf E.ON om goedkope stroom af te nemen van een nog te bouwen kolencentrale. Omdat het nog enkele jaren zou duren voordat die goedkopere kolenstroom daadwerkelijk beschikbaar was, moest de industrie het verschil tussen de stroomprijzen in het buitenland en die in Nederland de komende jaren zien te overbruggen door leningen af te sluiten. Minister Wijn stelt voor dat de Nederlandse Staat garant staat

⁶ Dit 'politieke besluit' is niet terug te vinden in de energierapporten of in kamernotities, noch in een andere primaire bron.

voor die leningen, zodat de grootverbruikers in Nederland blijven (De Horde, 2006). Daarmee steunt hij indirect de bouw van de nieuwe kolencentrales, vanuit de beleidsvisie van de betaalbare energievoorziening.

Ook latere ministers van EZ steunen de door Brinkhorst ingezette koers voor kolencentrales. Van der Hoeven (CDA) draaide bijvoorbeeld het besluit voor het bouwen van nieuwe kolencentrales niet terug, maar vormde de randvoorwaarden waaraan nieuwe kolencentrales moesten voldoen en voerde over het algemeen positief beleid voor de kolenproducenten. De beleidsmaatregelen waren meer kleine toevoegingen dan echte wijzigingen en pasten goed bij de pro-economie coalitie. Van der Hoeven handelt tijdens haar ministerschap voornamelijk uit de beleidsvisie van betaalbare en betrouwbare energie. Deze beleidsvisie is niet ongebruikelijk voor een CDA-lid, gezien het CDA in de coalitieonderhandelingen van Kabinet Balkenende IV kernenergie vanuit dezelfde beleidsvisies steunde (Köper, 2009). Hoewel de wijzigingen klein van aard zijn, zijn ze wel belangrijk in het kolendebat. Van der Hoeven gaf termen als schoon fossiel, CCS en het bijstoken van biomassa in kolencentrales voor het eerst vorm in het energiebeleid. Vooral dit laatste, de bijstook van biomassa, is een belangrijke toevoeging aan het kolenbeleid, gezien dit de belangrijkste methode is om de eerder gestelde doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen. Vanaf het Energierapport van 2008 worden kolencentrales daarmee direct gekoppeld aan het halen van de doelstellingen voor een duurzamere en schone energievoorziening door actoren uit de pro-economie coalitie. Ook het concept van CCS is belangrijk geworden in het kolendebat, door CCS zouden de kolencentrales in de toekomst CO² neutraal kunnen worden en daarbij bijdragen aan een schonere energievoorziening. In het Energierapport van 2008 stelt van der Hoeven dat het milieu baat heeft bij de komst van nieuwe kolencentrales:

De betekenis hiervan is breder dan alleen het nationale belang bij het terugdringen van de emissies; ook een Nederlandse bijdrage in de internationale kennisopbouw op het gebied van 'schoon fossiel', zoals CCS, kan van betekenis zijn voor een wereldwijde oplossing van het vraagstuk hoe fossiele energie acceptabel ingezet kan worden als tussenoplossing op weg naar een duurzame energievoorziening.

Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 85

De pro-economie coalitie bezat in de tweede fase dus een groot politiek draagvlak en bleef daarmee de dominante coalitie in het beleidssysteem. Door de splitsingswet leek de coalitie een aantal coalitiepartners kwijt geraakt te zijn in de vorm van de Nederlandse energieproducenten, die zich van de pro-economie coalitie afsplitsen om de LME coalitie te vormen. Toen de splitsingswet uiteindelijk in 2006 werd aangenomen, zorgde dit voor verdeeldheid en uiteindelijk de val van de LME coalitie. Toen de energiebedrijven in 2007 met een Koninklijk Besluit opgeroepen werden om te splitsen, gaven Nuon en Essent gehoor aan deze oproep terwijl Delta en Eneco ervoor kozen om hun activiteiten niet te splitsen (Duijnsmayer, 2016). Nuon en Essent werden vrijwel direct overgenomen door respectievelijk RWE en Vattenfall, omdat zij door de splitsing veel minder kapitaal beschikbaar hadden en minder sterk stonden in de markt. E.ON en ENGIE (voorheen Electrabel) vergrootten hun Nederlandse marktaandeel ook in deze periode. De Nederlandse energiebedrijven die niet splitsten, Delta en Eneco, bleven in Nederlandse handen. Eneco koos er vanaf dat moment voor om hun beleidsvisie deels aan te passen en zich te richten op de milieukwaliteit van de energievoorziening zowel als op de economische efficiëntie van de energievoorziening. Het bedrijf bleef grijze stroom produceren uit gascentrales, maar zette zich verder ook in op duurzamere alternatieven en verwijderde zich dus verder van kolen als energiebron (Eneco, 2015) en van de pro-economie coalitie.

De grotere, internationale spelers kozen voor een andere bedrijfsvoering dan de kleinere bedrijven die zij overnamen. Zo kozen RWE Essent en GDF Suez (nu ENGIE) wel voor de

bouw van nieuwe kolencentrales terwijl Essent en Electrabel dit voor de overname niet van plan waren (MB, persoonlijke communicatie, 17-06-2016; Electrabel, 2005). Nuon heeft, na overname door Vattenfall, ook plannen ingediend voor een nieuwe kolencentrale, maar heeft uiteindelijk toch gekozen voor de bouw van een gascentrale (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016). Deze verschillen in keuzes voor kolenenergie zijn, volgens een respondent die zowel bij een energiebedrijf voor en na overname heeft gewerkt, deels te danken aan schaalgrootte en investeringskapitaal (MB, persoonlijke communicatie, 17-06-2016). In de tweede fase van de onderzoeksperiode hebben uiteindelijk vijf energiebedrijven concrete plannen voor de bouw van nieuwe kolencentrales.

De plannen voor de bouw van kolencentrales konden ook op bijstand rekenen van andere actoren uit de markt, namelijk de havenbedrijven. Havenbedrijven kunnen, door overslag en toekomstige bedrijvigheid, meer verdienen aan kolencentrales dan aan gascentrales.

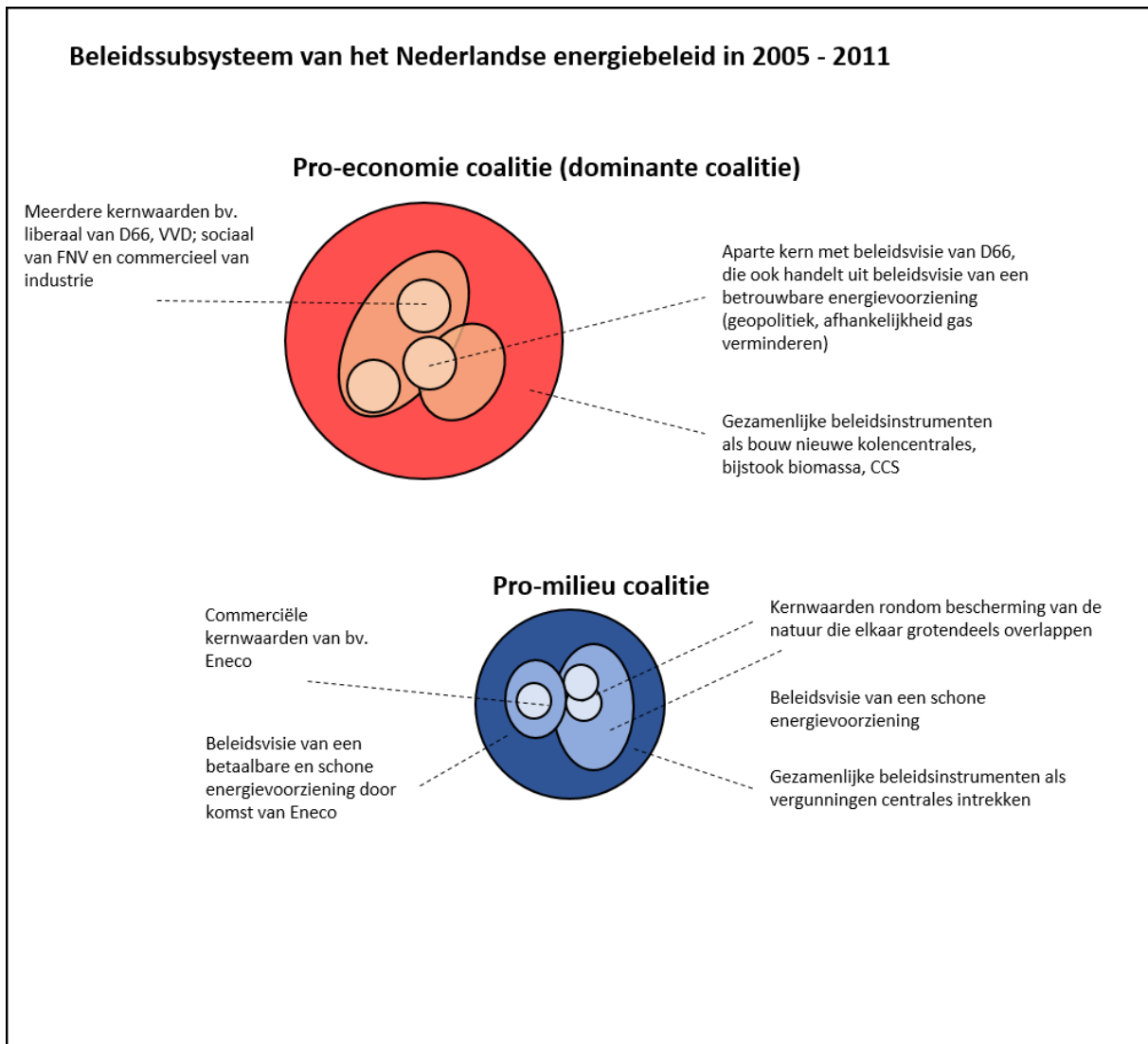
Doordat de bouwplannen voor de nieuwe kolencentrales concreter werden en het beleid stimulerender was in de tweede fase, kon de pro-milieu coalitie zich beter profileren in het beleidssubstelsysteem. Vanaf het moment dat de vergunningen voor de nieuwe kolencentrales worden vergeven, komen meerdere lokale, nationale en internationale milieubewegingen bij elkaar om te procederen tegen deze vergunningen. De milieuorganisaties werken samen om hun gezamenlijke denkwijzen kracht bij te zetten, ze handelen vanuit ideologische kernwaarden die zich uiten in een beleidsvisie waarbij de milieukwaliteit van de energievoorziening het belangrijkste is. De geprefereerde beleidsmaatregelen zijn duurzame energie en in ieder geval geen kolenstroom (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016).

De pro-milieu coalitie heeft Nuon enigszins snel kunnen overtuigen om geen kolencentrale maar een gascentrale te bouwen. Een andere partij trok zijn plannen voor een kolencentrale in, maar de juridische procedures tegen de plannen voor de overige drie kolencentrales waren een langdurig proces dat door liep tot de Hoge Raad. De pro-milieu coalitie kon niet procederen om de CO₂ uitstoot van de nieuwe kolencentrales omdat dit in strijd was met Europees beleid. Ze spanden daarom rechtszaken tegen de vergunningverleners aan om de NO_x uitstoot. Tijdens deze rechtszaken was er veel contact tussen de energiebedrijven en de vergunningverlenende overheden (PT, persoonlijke communicatie, 17-06-2017; MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016). In 2011 werd bijvoorbeeld door de rechter een natuurvergunning ingetrokken van de bouw van de kolencentrale aan de Eemshaven. De Provincie Groningen heeft er toen voor gekozen om de bouw van de kolencentrale, in afwachting van nieuwe onderzoeken op basis waarvan de natuurvergunning opnieuw verleend zou moeten worden, toch te gedogen (Provincie Groningen, n.d.).

De pro-milieu coalitie had in de eerste fase geen directe invloed op het beleid, aangezien dit op een centraal niveau door het kabinet werd gemaakt. In de tweede fase konden zij alsnog slechts vanaf een oppositiepositie het nationale energiebeleid proberen te beïnvloeden, maar vanaf de vergunningprocedures wordt het kolendebat niet alleen in de Tweede Kamer bepaald. De pro-milieu coalitie maakte gebruik van wat in theoretische termen *venue shopping* wordt genoemd, ze probeerden hun verhaal te laten spreken bij een ander instituut (de rechtbank en Raad van State).

Het beleidssubstelsysteem van de tweede fase in het kolendebat kan grafisch worden weergegeven zoals in figuur 6.5. De pro-economie coalitie is groter geworden maar laat ook een meer verdeeld beeld zien. De lokale overheden zijn in de coalitie gekomen, gedreven door de werkgelegenheid die de centrales met zich meebrengen handelen zij vanuit de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening, evenals de havenbedrijven. Ook het CDA valt binnen de pro-economie coalitie te rekenen.

Figuur 6.5 Beleidssubstelsysteem van het Nederlands energiebeleid 2005 - 2011



6.4 Derde fase: 2011 – 2016

De laatste onderzoeksperiode laat zich kenmerken door enkele interne verstoringen en afspraken vanuit andere beleidssubsystemen die het Nederlandse energiebeleid beïnvloeden. Ten eerste was er een kortstondige wisseling in de regeringscoalitie op energiegebied. In 2012 kunnen de coalitiepartijen VVD en CDA en gedoogpartner PVV geen overeenstemming over onder andere het begrotingstekort bereiken en de PVV trekt zijn steun aan het kabinet in (Sabel, 2012). Als demissionair kabinet gaan de bewindslieden verder met het begrotingstekort, maar hebben steun van oppositiepartijen nodig om hiervoor een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer te behalen. Er was ook een duidelijke deadline, voor de Europese Commissie moest het plan om het begrotingstekort terug te brengen tot 3% enkele dagen na de val van het kabinet ingediend worden. Uiteindelijk werd een akkoord bereikt met GroenLinks, D66 en de ChristenUnie, dat onder meerdere namen bekend is, waaronder het Lentekoord, het Wandelgangenakkoord of het Vijfpartijenakkoord. In het Nederlandse kolendebat is dit een opvallende factor geweest, want GroenLinks, een partij die niet eerder tot de regeringscoalitie heeft behoord en daardoor niet eerder de geprefereerde beleidsinstrumenten direct kon inbrengen, kon

dat in dit akkoord wel. In het Lenteakkoord werd de kolenbelasting ingevoerd, een maatregel die GroenLinks al in 2007 als initiatiefwet de kamer in heeft gestuurd maar nooit eerder was aangenomen (Duyvendak, 2007). Waar de actoren uit de heersende politieke opinie altijd voornamelijk vanuit de beleidsvisies van een betaalbare en betrouwbare energievoorziening handelden, handelt GroenLinks echt vanuit de beleidsvisie van een schone energievoorziening.

De actoren uit de pro-milieu coalitie hadden voor het Lenteakkoord nog niet eerder concreet mee mogen denken over het energiebeleid, maar kort daarop werden ze weer betrokken bij het beleidsproces. In 2013 verbinden ruim veertig organisaties, afkomstig uit het bedrijfsleven, sociale domein en NGO's zich aan de afspraken die in het Energieakkoord werden gemaakt, met als doel een breed draagvlak voor afspraken over energiebesparing, klimaatbeleid en schone technologie (SER, 2013). Met betrekking tot het gebruik van kolen werden in het Energieakkoord afspraken gemaakt over het (weer) op nultarief stellen van de net ingevoerde kolenbelasting en het sluiten van vijf oudere kolencentrales. De producenten kozen vanuit hele andere denkwijzen voor het sluiten van de verouderde centrales van milieubewegingen. Drie van deze bedrijven waren destijds al begonnen met de bouw van nieuwe, efficiëntere centrales en zouden de oudere kolencentrales ten zijner tijd sowieso al uit bedrijf nemen, in ruil voor een vervroegde sluiting kregen zij het nultarief op de kolenbelasting heringevoerd (MB, persoonlijke communicatie, 06-07-2016; SJ, persoonlijke communicatie, 06-06-2016). Alleen voor Delta pakte het besluit uit het Energieakkoord anders uit. Het van oudsher Zeeuwse energiebedrijf kon niet profiteren van het nultarief op de kolenbelasting, omdat het naast de te sluiten centrale geen kolencentrales bezit. Delta bezit wel een gascentrale, maar gezien energie afkomstig uit kolencentrales goedkoper was op dat moment en nog steeds is, verslechtert de concurrentiepositie van Delta door het sluiten van de kolencentrales en door het invoeren van het nultarief op de kolenbelasting. Sinds het Energieakkoord uit Delta zich dan ook negatief over het gebruik van kolen in eigen publicaties en door middel van publieke uitingen in kranten en dergelijke (Bouma, 2015). Dit is een verandering in de fundamentele denkwijze van Delta op het niveau van de beleidsmaatregelen, het bedrijf verandert niet van beleidsvisie.

Het invoeren van de kolenbelasting in het Vijfpartijenakkoord was, hoewel kortstondig, een erg belangrijke beleidsverandering voor de pro-milieu coalitie. Was deze niet doorgevoerd, dan waren de energieproducenten wellicht niet zo bereidwillig geweest om concessies te doen bij de onderhandelingen voor het energieakkoord. De stemming over de afspraken in het Energieakkoord was over het algemeen goed in de pro-milieu coalitie. Er waren wel kritische geluiden, zo vond GroenLinks het Energieakkoord niet ver genoeg gaan en zou Greenpeace graag gezien willen hebben dat alle kolencentrales werden gesloten (Overwegend positieve reacties op energie-akkoord, GroenLinks, SP en PVV kritisch, 2013). Maar specifiek het sluiten van de vijf verouderde kolencentrales zien actoren uit de pro-milieu coalitie als een stap in de goede richting naar het sluiten van alle centrales. Ze voelen zich daarnaast gesteund door het Urgenda-vonnis en het Parijse Klimaatakkoord in 2015 (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016). Vooral deze laatste is een belangrijk beleidsimpact uit een ander beleidssubstelsel, waarbij het klimaatprobleem maar ook het kolendebat hoger op de publieke agenda werd gezet. Voor het klimaatakkoord en het Urgenda-vonnis was de bouw van nieuwe kolencentrales niet in het geding met het Nederlandse milieubeleid. De Nederlandse milieudoelstellingen gingen voorheen vooral over het aandeel hernieuwbare energie en de doelstellingen voor CO² reductie waren abstract of afgesproken in brede internationale context. Vanaf het Energieakkoord en zeker na het Urgenda-vonnis en het Parijse Klimaatakkoord nam de druk op de kolenproducenten toe. Echter, ondanks het sluiten van de verouderde kolencentrales nam het kolenverbruik in 2015 toch toe, door het openen van de drie nieuwe kolencentrales met hogere productiecapaciteit (Trommels & de Vries, 2015).

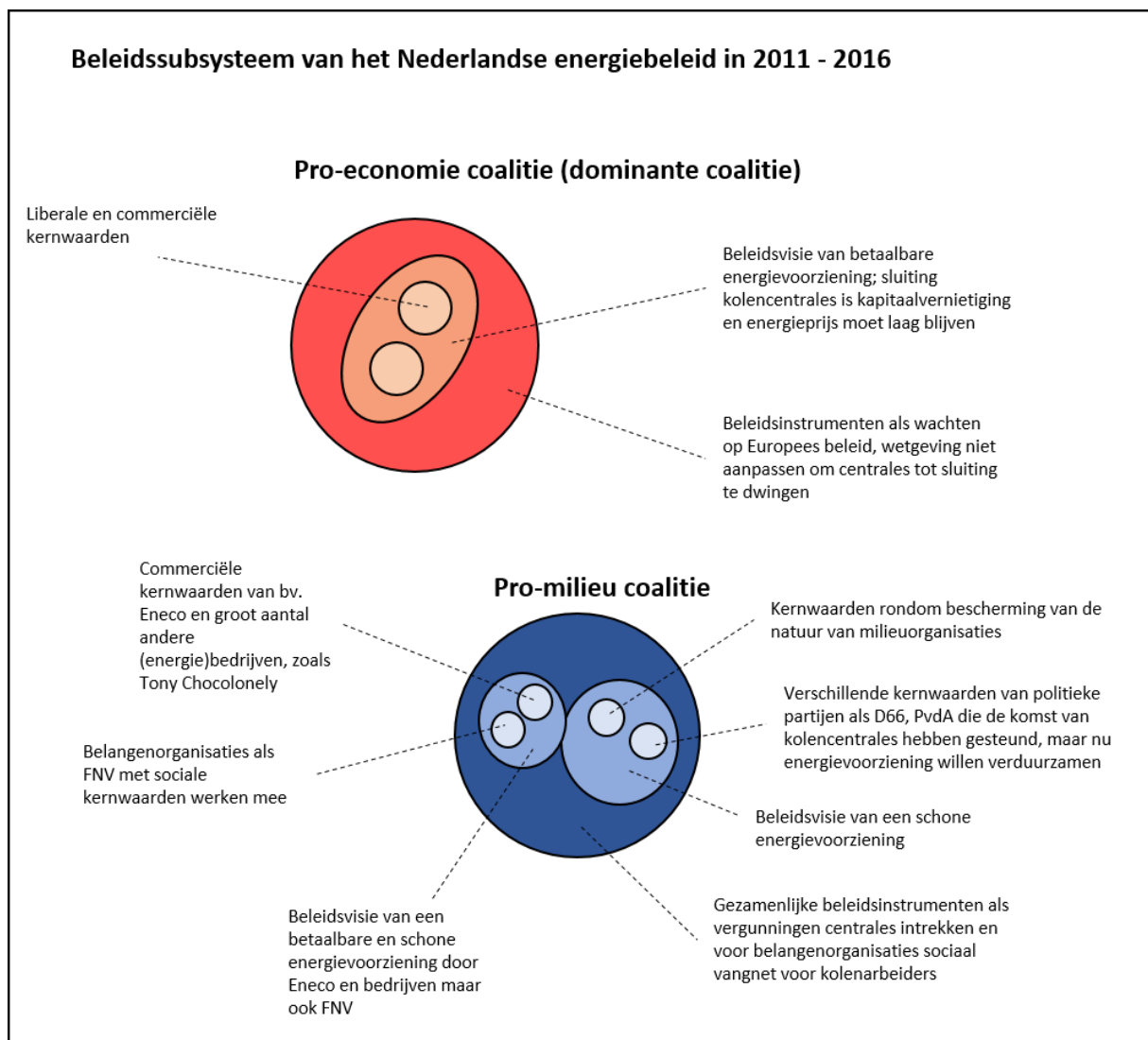
Hoewel vijf centrales werden gesloten tijdens het ministerschap van Kamp, was daarmee de discussie niet gedaan. Oppositiepartijen, milieubewegingen en zelfs coalitiegenoot Staatssecretaris Dijksma voor Milieu vroegen om een plan voor sluiting van de overige kolencentrales. Kamp heeft zich altijd verzet tegen het vroegtijdig sluiten van kolencentrales, maar in het najaar van 2015 stemt de meerderheid van de Tweede Kamer wel voor een motie ingediend door de D66 over het uit faseren van kolenenergie. Onder andere het CDA, de PVV en de VVD stemmen tegen, de dominante, pro-economie coalitie laat zich daarmee nog altijd niet negatief uit over kolencentrales (TK 34302, nr. 99). In reactie daarop laat Kamp verschillende scenario's voor een dergelijke uitfasering onderzoeken, maar hij schuift een beslissing daarover door naar het volgende kabinet (Frontier Economics, 2016). Opvallend is dat D66 de motie indient tegen de kolencentrales, gezien deze partij zich eerder in de onderzoeksperiode binnen de pro-economie coalitie bevond. Belangenorganisaties zoals de FNV (Havens) spreken zich negatief uit over het sluiten van de kolencentrales, maar willen akkoord gaan wanneer er een goed plan wordt gepresenteerd de werknemers van de centrales en gehele kolenketen op te vangen bij sluiting. Daarbij zoeken zij steeds meer de samenwerking op met milieuorganisaties (Opmeer, 2016).

De bedrijven die in Nederland kolen produceren ervaren in de derde fase van het kolendebat een toegenomen druk. Enkele daarvan geven in interviews aan dat het gesprek over klimaatverandering en het milieu tegenwoordig alleen nog maar gaat over kolenenergie (SJ, persoonlijke communicatie, 06-06-2016). De energieproducenten voelen zich in een hoek gedreven en ondervinden daarbij geen steun van de overheid, die ze voor de bouw van de centrales hartelijk verwelkomde, maar nu niet meer helpt (SJ, persoonlijke communicatie, 06-06-2016). Daarnaast is de energieprijs in Nederland gedaald in de onderzoeksperiode, waardoor het moeilijker is voor de producenten om winst te maken. Voor de internationale bedrijven E.ON, RWE, Vattenfall en ENGIE betekende dit dat zij verliezen draaiden over 2015 en 2016 en dat het eigen vermogen sterk daalde (Postma, 2016). In totaal zagen deze vier vroegere energiereuzen hun gezamenlijke omzet sinds 2010 halveren (Postma, 2017). Gezien deze bedrijven internationaal actief zijn, ondervinden zij niet alleen druk van het Nederlands kolendebat. Ook in andere landen staan kolencentrales ter discussie. In de hele Europese Unie zijn sinds 2010 slechts 22% van de plannen voor nieuwe kolencentrales geïmplementeerd, 78% is gepauzeerd of nooit uitgevoerd (Shearer et al., 2017, p. 7). De eigenaren van de Nederlandse kolencentrales staan ook in hun thuismarkten onder druk, de Duitse overheid heeft zich bijvoorbeeld ambitieuze klimaatdoelstellingen gesteld met de voorgenomen Energiewende. De Kohleausstieg is daar volgens vele Duitse onderzoeksbureaus een noodzakelijk onderdeel van (Hermann et al., 2017; Agora Energiewende, 2016; Matthes et al., 2017). Als gevolg van deze druk hebben twee grote Duitse energiebedrijven de fossiele of conventionele en groene tak van hun activiteiten gescheiden van elkaar. De kolencentrales op de Maasvlakte die gebouwd werden in opdracht van E.ON, vielen bij de opening in 2015 onder dochteronderneming Uniper. Dat de groenere helft van het bedrijf meer waard is dan de fossiele tegenhanger wordt door de producenten nog wel onderschat, zo schatte E.ON de waarde van hun fossiele tak, die ze hebben afgesplitst onder de naam Uniper, in op 15 miljard, maar deze bracht op de beurs slechts vier miljard euro op (Postma, 2017). Dat Uniper bij de beursgang zoveel minder opleverde dan verwacht laat zien dat waar in 2002 nog werd gedacht dat conventionele brandstoffen de meeste economische winst voor een bedrijf zouden opleveren, dit in 2016 niet meer het geval is. Ook RWE heeft splitsingsplannen, al wil zij juist de duurzame tak onderbrengen in een dochteronderneming. De bedrijven spelen hiermee in op de politieke omslag in Duitsland die ten grondslag ligt aan de Energiewende (Kooiman, 2016). Anders dan in Nederland, heeft duurzaamheidspolitiek in Duitsland geleid tot een grote hervorming van de

energiesector met een belangrijke rol voor duurzame energie. Doordat Duitse marktactoren een grote rol spelen op de Nederlandse markt, heeft het Duitse kolendebat of breder gezegd energiedebat ook zijn doorwerking in Nederland. Ook Vattenfall en ENGIE verduurzamen, alleen kiezen zij ervoor dit te doen binnen de bestaande structuur.

Tijdens deze laatste fase is de pro-economie nog steeds de dominante coalitie, gezien het feit dat een VVD minister het merendeel van het energiebeleid bepaald. De pro-milieu coalitie heeft echter steeds meer invloed uitgeoefend op het beleidssubstelsysteem. Ten eerste doordat zij direct betrokken was bij een aantal beleidsinstrumenten, waaronder het invoeren van de kolenbelasting en ook het sluiten van vijf verouderde partijen. Deze beide afspraken hebben echter geen lager kolenverbruik tot gevolg gehad, maar het kolendebat wel hoger op de publieke agenda gezet. Het gedachtengoed van de pro-milieu coalitie met betrekking tot het sluiten van kolencentrales een meerderheid in de Tweede Kamer, doordat onder andere de D66, maar ook PvdA van standpunt wisselt en zich tegen kolenenergie uitspreken. De pro-economie coalitie heeft derhalve, alhoewel het nog steeds de dominante coalitie is, minder de alleenheerschappij gehad over het energiebeleid in deze laatste fase. De onderlinge verhoudingen zijn op scherp komen te staan, de steun van D66, PvdA en de FNV is weggefallen en daardoor staat de coalitie minder sterk in het beleidssubstelsysteem.

Figuur 6.6 Beleidssubstelsysteem van het Nederlands energiebeleid 2011 - 2016



6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de actoren en coalities in het beleidssubstelsysteem en hun fundamentele denkwijzen besproken gedurende drie fasen van het kolendebaat. Het beleidssubstelsysteem bestond voornamelijk uit twee coalities, de pro-economie en de pro-milieu coalitie. Gedurende alle drie de fasen was de pro-economie coalitie de dominante coalitie in het beleidssubstelsysteem omdat de verschillende Ministers van Economische Zaken, die het energiebeleid rechtstreeks bepaalden, aanhangers van het pro-economie gedachtengoed waren. De pro-milieu coalitie startte weinig bepalend in het beleidssubstelsysteem, maar slaagde er in de derde fase in het energiebeleid te beïnvloeden.

Om na te gaan of een verandering in denkwijzen over de rol van kolen de aanleiding was voor één of meerdere van de verschillende veranderingen in het Nederlandse energiebeleid, zullen deze veranderingen die het resultaat waren van de beleidsanalyse in hoofdstuk 5 nu worden gekoppeld aan de ontwikkelingen in het beleidssubstelsysteem.

In 2006 werd door de pro-economie coalitie de koers ingezet van het prioriteren van de betaalbare energievoorziening met de vergunningverlening en het politiek besluit voor kolencentrales. Deze koers is derhalve gericht op het verhogen van de economische efficiëntie van de Nederlandse energievoorziening, maar bij politieke actoren in de pro-economie coalitie speelt ook de betrouwbaarheid van de energievoorziening een rol. Sinds die koers is ingezet is daar drie keer significant van afgeweken. De eerste afwijking was bij het afschaffen van het nultarief voor de kolenbelasting in 2012, toen GroenLinks een positie in de regeringscoalitie verwierf. Het denken van de pro-economie coalitie veranderde echter niet, het betrof een tijdelijk politiek compromis in de vorm van het Vijfpartijenakkoord. De beleidsverandering is significant, dat wil zeggen deze wijkt wezenlijk af van de pro-economie koers, maar kortstondig. Het sluiten van de vijf verouderde kolencentrales is een tweede beleidsinstrument waarmee van de koers werd afgeweken. Ook dit betrof een compromis en daarnaast was deze beleidsafpraak niet afkomstig van het Ministerie van Economische Zaken maar van de deelnemers van het Energieakkoord. De actoren uit de pro-economie coalitie die deze beleidsafpraak maakten, deden dit vanuit de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening en daarmee weken zij eigenlijk niet af van de pro-economie denkwijzen. De beleidsverandering is daardoor niet significant. Het laatste beleidsinstrument, het wetsvoorstel voor de uitfasering van kolencentrales werd in principe niet door de pro-economie coalitie gesteund, dus ook op dit punt waren hun denkwijzen als coalitie niet veranderd. Echter, dit wetsvoorstel werd ingediend door D66-politici, die in een eerder stadium van het kolendebaat nog tot de pro-economie coalitie behoorden. De D66 is als actor van de pro-economie coalitie naar de pro-milieu coalitie verschoven en bij de D66 heeft derhalve een verandering in de fundamentele denkwijzen op het niveau van de beleidsvisie plaats gevonden. Daarnaast is deze beleidsverandering nog niet daadwerkelijk ingevoerd, huidig Minister Kamp van Economische Zaken heeft de uitvoering hiervan doorgeschoven naar het nieuwe kabinet. Dat betekent dat van het initiatiefwetsvoorstel voor de uitfasering van kolencentrales nog moet blijken of het een significante beleidsverandering betreft.

Hoofdstuk VII - Analyse

Eemshavencentrale
In gebruik: 2015

De Eemshavencentrale werd in de zomer van 2015 in gebruik genomen. De centrale bestaat uit twee eenheden (A & B) die samen de grootste productiecapaciteit van Nederland hebben. De bouw van de centrale kostte 1,5 miljard euro. Op termijn zou RWE de centrale geheel willen ombouwen naar biomassacentrale.

Fotovermelding: Goos de Boer

Hoofdstuk VII – Analyse

7.1 Introductie

Na het beschrijven van de resultaten van het onderzoek naar het Nederlandse kolendebat, rest slechts nog het analyseren van deze resultaten voordat de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord, conclusies kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden gegeven. Het analyseren van de bevindingen gebeurt middels de twaalf bij het Advocacy Coalition Framework gangbare hypothesen. Deze hypothesen zijn eerder in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) van dit onderzoek toegelicht. Enkele van deze hypothesen passen minder goed bij dit onderzoek en worden daarom, met onderbouwing, verder buiten beschouwing gelaten. De originele, Engelse, hypothesen van het ACF zijn terug te vinden in Bijlage A. Net zoals in het theoretisch kader zijn de hypothesen ingedeeld in drie categorieën, de hypothesen over coalities worden behandeld in paragraaf 7.2, de hypothesen over beleidsverandering in paragraaf 7.3 en hypothesen over beleidsgericht leren in 7.4.

7.2 Hypothesen over coalities

In het beleidssubstelsysteem van het Nederlandse energiebeleid gericht op kolen zijn in de periode van 2002 tot en met 2016 voornamelijk twee coalities actief, de pro-economie coalitie en de pro-milieu coalitie. Het ACF verschaft een aantal aannames over de denkwijzen, actoren en stabiliteit van deze coalities.

Hypothese 1: Bij grote controversies binnen een beleidssubstelsysteem wat betreft de beleidsvisies van actoren, blijft de opstelling van voorstanders en tegenstanders vrijwel stabiel over een periode van ongeveer tien jaar (Sabatier & Weible, 2007).

Deze eerste hypothese veronderstelt dat de denkwijzen van actoren over een periode van 10 jaar stabiel zullen blijven, waardoor de opstelling van voor- en tegenstanders en de coalities waartoe zij behoren ook stabiel zullen blijven wanneer het een grote controversie betreft. Daarbij is het in eerste instantie de vraag of kolenenergie zorgt voor een dergelijke controversie, het is bijvoorbeeld niet zo'n controversiële energiebron als nucleaire energie. Wellicht verklaart dit waarom er met betrekking tot kolen in het beleidssubstelsysteem naast stabiliteit ook dynamiek te zien is. De meeste actoren uit de pro-milieu coalitie laten wat betreft hun fundamentele denkwijzen en standpunt in het kolendebat stabiliteit zien. Partijen als Natuur & Milieu en Greenpeace die in 2006 rechtszaken aanspanden omdat zij tegen de kolencentrales waren, delen dit standpunt in 2016 bijvoorbeeld nog steeds. Er zijn echter een aantal actoren die gedurende de onderzoeksperiode van voorstanders van kolenenergie naar tegenstanders van kolenenergie zijn veranderd.

Een belangrijk voorbeeld hiervan is de D66. D66-minister Brinkhorst nam in 2006 het politieke besluit voor kolen (Cramer, 2015), maar zijn partij diende in 2015 ook de motie in voor het onderzoek naar de uitfasering voor kolencentrales (Verlaan, 2015). Ook voormalig CDA-minister van der Hoeven heeft in latere interviews aangegeven van mening te zijn veranderd over duurzame energie en groene subsidies, zij pleitte ten tijde van haar ministerschap voor schone kolencentrales (den Brinker, 2011) maar gaf vier jaar later aan dat zij hierover van gedachten is veranderd (Trommelen, 2015). Bij de marktactoren is te zien dat de Nederlandse bedrijven in eerste instantie geen voorkeur voor kolencentrales hadden maar, nadat sommige ervan werden overgenomen, onder nieuwe bedrijfsvoering wel kozen voor de bouw van kolencentrales. E.ON exploiteerde gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode kolencentrales in zowel Nederland als omliggende landen, maar koos er in 2015 voor om hun fossiele praktijken af te stoten en later te verkopen om op

die manier niet langer geassocieerd te worden met onder andere kolenenergie (Koster, 2015).

Ook belangenorganisaties zoals FNV en VNO-NCW bevonden zich in het begin van de onderzoeksperiode onder de voorstanders van kolenenergie. Toen het, op een later tijdstip in het kolendebat, steeds duidelijker werd dat de uitfasering van kolencentrales op termijn onvermijdelijk werd, zochten zij samenwerking met milieuorganisaties om ervoor te zorgen dat hun achterban niet te veel schade zouden ondervinden (BRON).

Kortom, er zijn verschuivingen te zien in de standpunten van betrokkenen op het gebied van kolenenergie en de opstelling van voor- en tegenstanders is niet stabiel gebleven, ook niet binnen een periode van 10 jaar. Dit wil echter niet zeggen dat deze ACF hypothese zonder meer verworpen kan worden, aangezien het aannemelijk is dat kolenenergie, in ieder geval niet gedurende de hele onderzoeksperiode, geen grote controversie binnen het beleidssubstelsysteem is, in ieder geval niet voor alle betrokkenen.

Hypothese 2: Actoren in een coalitie zullen aanzienlijke consensus vertonen op het niveau van de beleidsvisie, maar minder op het niveau van de geprefereerde beleidsinstrumenten (Sabatier & Weible, 2007).

Om deze hypothese aan te nemen of te verwerpen zullen de fundamentele denkwijzen van de actoren in de twee prominente coalities van het kolendebat worden besproken. Beide coalities bestaan zoals het ACF voorschreef uit actoren uit de politiek, markt en belangenorganisaties en zijn daardoor erg divers. De actoren uit de pro-economie coalitie hebben gemeen dat zij allen prioriteit geven aan de voordelen die de energievoorziening kan hebben op de Nederlandse economie. Deze voordelen kunnen verschillen van het creëren van werkgelegenheid tot het verbeteren van het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie. Enkele politieke actoren (D66, CDA, VVD) handelen echter ook vanuit de beleidsvisie van een betrouwbare energievoorziening, maar deze twee beleidsvisies weten zij zo te combineren dat de beleidsinstrumenten beide ten goede komen. Over het algemeen is er binnen de pro-economie coalitie dan ook veel consensus op het niveau van de beleidsvisie. Op het niveau van de beleidsinstrumenten is echter niet altijd veel consensus, de splitsingswet zorgde bijvoorbeeld voor onenigheid binnen de pro-economie coalitie en later ook voor verdeeldheid in de energiemarkt. Op basis van de pro-economie coalitie zou hypothese 2 van het ACF kunnen worden aangenomen.

De andere coalitie, de pro-milieu coalitie, laat echter een ander beeld zien. De pro-milieu coalitie bestaat uit allerlei milieuorganisaties die met elkaar samenwerken om het gebruik van kolenenergie te verminderen. Dit doen zij vanuit een ideologische kernwaarde en een beleidsvisie van een schone energievoorziening. Maar de pro-milieucoalitie bestaat niet alleen uit milieuorganisaties. Eneco, een energiebedrijf dat zich sinds 2007 duurzamere bedrijfsvoering aan mat en alleen gascentrales exploiteert, steunt de coalitie, financieel en op andere manieren. Eneco heeft, als commercieel bedrijf, een beleidsvisie die niet alleen maar uitgaat van de milieukwaliteit van de energievoorziening, maar gecombineerd met de economische efficiëntie van de energievoorziening, voortbouwend op hun commerciële kernwaarde. De productiecapaciteit van Eneco bestaat nog steeds voor 79% uit fossiele brandstoffen, alleen niet uit kolen (zie figuur 5.6). Eneco heeft baat bij het sluiten van kolencentrales, omdat hierdoor de eigen gascentrales gunstiger in de markt liggen. Dit wil echter niet zeggen dat Eneco niet voor het sluiten van kolencentrales is vanwege de voordelen voor het milieu, slechts dat het ook goed aansluit bij de meer commerciële kernwaarden en beleidsvisie. Daardoor hebben Eneco en de milieuorganisaties meer overeenkomsten bij de geprefereerde beleidsinstrumenten dan bij de beleidsvisies.

Hoewel de verschillen tussen de beleidsvisies wellicht gering zijn, komen deze duidelijker in beeld wanneer de focus wordt gelegd op een andere discussie binnen het Nederlandse energiebeleid, het debat rondom gas. Eneco heeft veel gasproductiecapaciteit, waar de meeste milieuorganisaties, vooral de lokale organisaties die tegen de komst van de RWE kolencentrale in de Eemshaven waren, het vanuit hun denkwijzen niet mee eens zullen zijn. De samenwerking tussen Eneco en de milieuorganisaties in de pro-milieucoalitie is daarom meer gebaseerd op overeenkomstige geprefereerde beleidsinstrumenten dan een overeenkomstige beleidsvisies. Deze tweede ACF hypothese zou dus, op basis van de samenstelling van de pro-milieu coalitie kunnen worden verworpen voor dit onderzoek.

Hypothese 3: Actoren of coalities zullen eerder geprefereerde beleidsinstrumenten opgeven voordat ze fouten in hun beleidsvisies erkennen (Sabatier & Weible, 2007).

Om op deze hypothese te reflecteren, moet er gekeken worden naar actoren (of coalities) die binnen het kolendebat hun geprefereerde beleidsinstrumenten hebben opgegeven en vastgehouden hebben aan hun beleidsvisies. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn de D66, Delta en E.ON. D66 is als politieke partij een belangrijke actor binnen de pro-economie coalitie geweest in het begin van de onderzoeksperiode. Zo maakte een D66-minister in 2006 het politieke besluit voor kolenergie (Cramer, 2015). De liberale kernwaarden van de D66 laten zich vertalen in een beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening, waarbinnen meer marktwerking in de energiesector gewenst is. Deze marktwerking uit zich onder andere in dat de energiemarkt de brandstoffenmix bepaalt en niet de overheid. Deze beleidsvisie toont veel overeenkomsten met die van andere actoren uit de pro-economie coalitie, zoals de VVD. Aan het eind van de onderzoeksperiode dient de D66 echter een motie in om tot een plan te komen voor de uitfasering van kolencentrales, gezien deze niet meer binnen het huidige milieubeleid passen. Pro-economie coalitiepartner VVD stemt tegen deze motie en blijft achter kolencentrales en marktwerking staan, terwijl D66 dit niet doet (Verlaan, 2015). In de motie ingediend door de D66 wordt de regering verzocht de kolencentrales uit te faseren en daarmee dus als overheid in te grijpen in de markt en de brandstoffenmix. Hierdoor lijkt D66 niet alleen af te stappen van de geprefereerde beleidsinstrumenten, zoals het investeringsklimaat voor nieuwe kolencentrales verbeteren, maar ook in te geven op hun eerdere beleidsvisie, van meer marktwerking en minder staatsturing in de energiesector. Het is in deze casus moeilijk aan te duiden of D66 eerst hun geprefereerde beleidsinstrumenten op heeft gegeven om hun beleidsvisie te behouden, maar hier lijkt het in ieder geval niet op. Wellicht is het een vorm van beleidsgericht leren geweest, waar bij andere hypothesen in deze analyse de nadruk op wordt gelegd.

Delta is een ander voorbeeld van een actor die geprefereerde beleidsinstrumenten heeft opgegeven, namelijk het inzetten van kolenergie om winst te maken op het produceren van energie. Delta kon echter niet anders dan hun fundamentele denkwijzen veranderen omdat zij door het Energieakkoord werd gedwongen om hun laatste kolencentrale te sluiten. Delta heeft na de sluiting van de kolencentrale in Borssele alleen nog gascentrales. Delta handelt echter nog steeds vanuit de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening, het is nog steeds een commercieel bedrijf dat voornamelijk zoveel mogelijk energie wil verkopen. Daartoe gebruiken zij nu echter gascentrales en windparken. Na de sluiting van de laatste kolencentrale van Delta in 2015 heeft het bedrijf oppositie gevoerd tegen de kolenproductie van andere bedrijven door middel van een mediacampagne, waarin de boodschap was dat het sluiten van alle Nederlandse kolencentrales de meest kosteneffectieve methode was om aan alle milieudoelstellingen te voldoen (Bouma, 2015). In de fundamentele denkwijzen van Delta heeft een verandering plaats gevonden op het niveau van de beleidsinstrumenten, maar niet op het niveau van de beleidsvisie. Op basis hiervan zou de derde ACF hypothese aangenomen kunnen worden.

E.ON is in de onderzoeksperiode van standpunt veranderd wat betreft fossiele en duurzame energiebronnen. Waar het energiebedrijf eerst een van de slechts scorende energiebedrijven op het gebied van duurzaamheid was (Consumentenbond, 2016), besloot E.ON in 2015 hun fossiele tak af te splitsen en onder de naam Uniper naar de beurs te brengen, om alleen nog door te gaan met duurzame energie. Dit is een verandering in de geprefereerde beleidsinstrumenten, niet op het niveau van de beleidsvisie. E.ON splitste beide activiteiten omdat het onder zware financiële druk stond, door de dalende energieprijzen heeft het bedrijf sinds 2011 25 miljard verlies gemaakt (Postma, 2017). E.ON gaf daarmee beleidsinstrumenten op om de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening te behouden. In het geval van E.ON kan deze ACF hypothese daarom ook worden aangenomen.

Hypothese 10: Vertegenwoordigers van immateriële organisaties zullen sterker vasthouden aan hun denkwijzen dan vertegenwoordigers van materiële groepen (Sabatier & Weible, 2007).

Volgens deze hypothese zullen organisaties zoals Natuur & Milieu en Greenpeace sterker vasthouden aan hun fundamentele denkwijzen dan bijvoorbeeld de FNV of energiebedrijven. Deze hypothese kan worden bevestigd. Zoals bij hypothese 1 besproken hebben een aantal energiebedrijven tijdens de onderzoeksperiode hun geprefereerde beleidsinstrumenten opgegeven, waaronder Delta, Eneco en E.ON. Ook de FNV is wat betreft het gebruik van kolen van standpunt veranderd. De meeste organisaties zoals Natuur & Milieu en Greenpeace houden nog steeds aan hun denkwijzen vast. Hoewel er ondertussen rechtszaken zijn verloren en nieuwe kolencentrales zijn geopend, voeren deze groepen nog steeds actie tegen kolencentrales en blijven zij proberen het energiebeleid te beïnvloeden.

Een kanttekening bij het aannemen van deze hypothese is wel dat meerdere respondenten hebben aangegeven dat een organisatie zoals Natuur & Milieu, hoewel een immateriële organisatie, eerder bereid is om concessies te doen dan bijvoorbeeld de lokale natuurbeschermingsorganisaties (PT, persoonlijke communicatie, 17-05-2017; MR persoonlijke communicatie, 05-05-2017). Er is dus reden om aan te nemen dat er tussen immateriële groepen verschillen bestaan in hoe zeer deze vasthouden aan bestaande denkwijzen, wellicht gekoppeld aan de beschikbare hulpbronnen of gebruikte strategieën van deze belangenorganisaties.

7.3 Hypotheses over beleidsverandering

Zoals uit de beleidsanalyse in hoofdstuk 5 blijkt, zijn er in het Nederlandse energiebeleid met betrekking op kolen enkele significante veranderingen doorgevoerd in de periode van 2002 – 2016. Het ACF verschaft voor het analyseren van deze veranderingen enkele hypothesen, die hieronder zullen worden behandeld.

Hypothese 4: De beleidsvisie van een beleidsprogramma in een specifiek domein zal niet significant worden herzien zo lang de coalitie van wie het programma afkomstig is de dominante coalitie blijft binnen datzelfde domein, tenzij de verandering afkomstig is van een hogere wetgevende macht (Sabatier & Weible, 2007).

De vergelijking tussen de beleidsmaatregelen van de zes geanalyseerde energiebeleidsdocumenten heeft laten zien dat, hoewel in het beleid ook wordt gestreefd naar een schone en betrouwbare energievoorziening, het accent in de onderzoeksperiode vooral heeft gelegen op het creëren van een betaalbare energievoorziening. Dit ligt in de lijn der verwachting, aangezien het Ministerie van Economische Zaken vorm geeft aan het Nederlandse energiebeleid. In dit ministerie werd de richting in de onderzoeksperiode

bepaald door een relatief klein aantal politieke partijen. De negen ministers verantwoordelijk voor het energiebeleid in de periode 2002 – 2016 zijn afkomstig van vier verschillende politieke partijen, de VVD leverde vier ministers, het CDA drie en de D66 en LPF leverde ook beiden één minister. Op het politieke spectrum liggen partijen als het CDA, de VVD en D66 wat betreft economisch beleid over het algemeen niet ver uit elkaar, en hun denkwijzen over de Nederlandse energievoorziening hoeven dit wellicht ook niet te doen. Ten tijde van hun ministerschap behoorden deze politieke partijen, met uitzondering van de LPF, tot de pro-economie coalitie. Volgens de hypothese is het derhalve aannemelijk dat het Nederlandse energiebeleid niet significant is herzien.

Toch zijn er significante herzieningen in het energiebeleid doorgevoerd tijdens de onderzoeksperiode. Het invoeren van de kolenbelasting in het Lenteakkoord in 2012 is daar een goed voorbeeld van. Deze wijziging is het toedoen van GroenLinks, een politieke partij die nooit eerder bepalend was geweest in het energiebeleid maar nu wel invloed kon uitoefenen door de val het kabinet destijds. De overige vier partijen die mee werkten aan het Lenteakkoord (CDA, VVD, D66 & ChristenUnie) weken op economisch beleid niet veel af van de voorgaande regeringscoalities, maar GroenLinks doet dit, als onderdeel van de pro-milieu coalitie, wel. Op basis van deze significante beleidsverandering is het echter moeilijk om te bepalen of hypothese 4 moet worden verworpen of bevestigd. De pro-economie coalitie blijft voor en na het Lenteakkoord de dominante coalitie in het beleidssubstelsysteem, maar het idee voor deze regeling was niet van hen afkomstig. Het Lenteakkoord kan echter worden gezien als een hogere wetgevende macht, aangezien het door een meerderheid van de Tweede Kamer werd gedragen. Daarom kan hypothese 4 alsnog worden bevestigd.

Hypothese 5: Belangrijke verstoringen buiten het subsysteem (bijv. veranderingen in sociaaleconomische factoren, publieke opinie, regeringscoalities of beleidsbesluiten vanuit andere subsystemen) zijn noodzakelijk, maar niet voldoende, voor verandering in de beleidsinstrumenten van een overheidsprogramma (Sabatier & Weible, 2007).

Bij hypothese 5 is het belangrijk om allereerst na te gaan of er significante veranderingen zijn geweest in het Nederlandse energiebeleid gericht op kolen. De beleidsanalyse in hoofdstuk 5 geeft antwoord op deze vraag. De meest significante en afwijkende beleidsverandering is het invoeren van de kolentaks in het Lenteakkoord in 2012. Zoals toegelicht in hoofdstuk 6 was deze verandering op het niveau van de beleidsinstrumenten en beleidsvisie veroorzaakt door een externe verstoring, namelijk een verandering in de regeringscoalitie maar ook doordat een beslissing in een ander beleidssubstelsysteem zijn doorwerking vond in het Nederlandse energiebeleid. Het invoeren van de kolentaks was namelijk het resultaat van de tijdelijke Vijfpartijencoalitie (verandering in regeringscoalitie) en was bedoeld om te voldoen aan de Europese begrotingsnorm (invloed uit ander beleidssubstelsysteem). Deze externe verstoringen zijn noodzakelijk te noemen in dit geval, omdat GroenLinks de kolenbelasting al sinds 2007 probeerde in te voeren, maar daarin pas slaagde onder de omstandigheden gecreëerd door de externe verstoringen (Duyvendak, 2007). Op basis van deze beleidsverandering kan de 5^e ACF hypothese zodoende worden bevestigd.

Een andere significante beleidsverandering is het aangenomen initiatiefwetsvoorstel om tot een plan voor uitfasering van de Nederlandse kolencentrales te komen. Hiervoor was een externe verstoring ook noodzakelijk, namelijk het Parijse Klimaatakkoord (invloed uit ander beleidssubstelsysteem). D66 was immers aan het begin van de onderzoeksperiode nog van mening dat kolencentrales in de Nederlandse energievoorziening noodzakelijk waren. In 2015 wilde D66-kamerlid van Veldhoven de motie voor het uitfaseren van de kolencentrales al eerder in stemming brengen, maar kon toen nog niet rekenen op steun van coalitiepartij PvdA. Twee weken later, toen de kamer bezig was met het voorbereiden van de klimaatop in Parijs, bracht de PvdA de plannen voor hun milieuwet samen met

GroenLinks naar buiten, waarin onder andere het uitfasen van kolencentrales werd benoemd. In reactie daarop bracht van Veldhoven haar motie alsnog in stemming en werd deze met een meerderheid aangenomen (Verlaan, 2015). Zowel PvdA-politici als D66-politici refereren in hun plannen voor de uitfasering hevig naar de Parijse Klimaattop. Zonder de impuls van deze externe verstoring was het initiatiefwetsvoorstel tot uitfasering van de kolencentrales waarschijnlijk niet geresulteerd in beleidsinstrumenten. Dit voorbeeld van een significante beleidsverandering bevestigt daarmee ook de 5^e ACF hypothese.

7.4 Hypotheses over beleidsgericht leren

Het ACF geeft, voornamelijk in herziende versies, naast externe verstoringen ook interne factoren aan die kunnen leiden tot beleidsverandering. De belangrijkste daarvan, waarnaar ook het meeste onderzoek is verricht, is het beleidsgericht leren. Hoewel dit geen onderzoek is specifiek gericht op beleidsgericht leren, zijn enkele van de ACF hypothesen hierover alsnog relevant voor het inzichtelijk maken van het Nederlandse kolendebat.

Hypothese 6: Beleidsgericht leren tussen verschillende coalities of denkwijzen is waarschijnlijker wanneer er een intermediair conflict tussen de twee coalities bestaat. Dit vereist dat: i) beide coalities over de technische middelen beschikt om zo'n debat aan te gaan; en dat (ii) het een conflict is tussen de secundaire aspecten of geprefereerde beleidsinstrumenten van één coalitie en de kernwaarden van de andere coalitie, of eventueel dat de (belangrijke) geprefereerde beleidsinstrumenten van twee coalities tegenstrijdig zijn (Sabatier & Weible, 2007).

Een voorbeeld van een intermediair conflict in het kolendebat is de juridische strijd tussen de pro-milieu coalitie en de energiebedrijven rond de vergunningverlening voor de bouw van de nieuwe kolencentrales. Het gaat hier om een intermediair conflict omdat beide partijen continu met elkaar in gesprek gingen over de milieuassessments die bij de vergunningverlening kwamen kijken (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016). Doordat meerdere lokale organisaties samenwerkten met enkele grotere organisaties zoals Natuur & Milieu had de pro-milieu coalitie voldoende technische middelen (juristen, budget, kennis et cetera) om dit debat aan te gaan. De juridische procedures liepen officieel tussen de actoren uit de pro-milieucoalitie en de vergunningverlenende overheidsinstellingen, meestal provincies. De bouw- en of natuurbeschermingsvergunning was vrijwel altijd het onderwerp van de procedures. Voor de vergunningverlenende overheidsinstellingen en voor de energiebedrijven waren de vergunningen slechts beleidsinstrumenten, maar voor de pro-milieucoalitie ging het om iets belangrijkers dan slechts de vergunningen, omdat het beschermen van de natuur en het milieu voor deze organisaties kernwaarden zijn. Volgens de hypothese zou het waarschijnlijker zijn dat beleidsgericht leren voor zou komen bij deze procedures, dan bij situaties waarin dat intermediaire conflict er niet zou zijn.

De energiebedrijven en milieuorganisaties, oftewel actoren uit de pro-economie en pro-milieucoalitie werden tijdens het juridische proces meerdere malen door de rechter opgedragen om met elkaar in gesprek te gaan buiten de rechtszaal om tot een oplossing te komen die acceptabel was voor beide partijen (MR, persoonlijke communicatie, 05-05-2016; Bouma, 2015). De verschillende coalities zijn er op deze manier niet uit gekomen, maar de energiebedrijven hebben wel aanpassingen doorgevoerd in de aanvragen voor nieuwe vergunningen, waarin de uitstoot van fijnstof en stikstof lager was dan in de oorspronkelijke aanvragen. Op deze manier hebben ze steeds een nieuwe vergunning verkregen. Dit is een vorm van beleidsgericht leren te noemen, omdat de energiebedrijven door de kritiek van de pro-milieucoalitie de zwakten in hun aanvragen in hebben kunnen zien en deze hebben kunnen verbeteren. Als er geen intermediair conflict was geweest, dus wanneer de vergunningen simpelweg in eerste instantie waren afgewezen, hadden de

energiebedrijven deze aanpassingen theoretisch gezien minder eenvoudig kunnen doorvoeren. Op basis hiervan kan de bovenstaande hypothese aangenomen worden.

Hypothese 9: Beleidsgericht leren tussen verschillende coalities is waarschijnlijker wanneer er een forum bestaat dat: A. voldoende aanzien geniet zodat professionals van verschillende coalities mee moeten werken, en B. gedomineerd wordt door professionele normen (Sabatier & Weible, 2007).

Het Energieakkoord voor duurzame groei kan worden gezien als een forum zoals wordt beschreven in deze ACF hypothese. Actoren uit het hele beleidssubstelsysteem kregen tijdens de Energieakkoord onderhandelingen de kans om het energiebeleid zelf vorm te geven en direct te beïnvloeden, zodoende greep iedereen de kans aan om er aan mee te werken. Het Energieakkoord werd daarnaast begeleidt door de Sociaal-Economische Raad. Het Energieakkoord kan daarom worden gezien als een forum dat voldoende aanzien genoot waardoor allerlei actoren zich geneigd voelden mee te werken.

Het Energieakkoord werd en wordt nog steeds ook gedomineerd door professionele normen. De impact van het beleid dat werd afgesproken in het Energieakkoord werd bijvoorbeeld doorberekend door het Planbureau voor de Leefomgeving en ECN (Daniels et al., 2013). Daarnaast is er een borgingscommissie die met grote regelmaat bij elkaar komt en is een eerste evaluatie van de aanpak en resultaten van het Energieakkoord verschenen van de hand van een onafhankelijk onderzoeksbureau (van Mill et al., 2016).

Omdat actoren uit verschillende coalities met elkaar om tafel zaten en afspraken moesten maken, bood het Energieakkoord voldoende mogelijkheden tot beleidsgericht leren, vooral voor de pro-economie coalitie om kwesties die een uitdaging zouden kunnen vormen voor hun denkwijzen te verwerken. Zo kregen de energiebedrijven de mogelijkheid om een beleidsinstrument waardoor hun denkwijzen en vooral winst in het geding kwam, de kolenbelasting, van tafel te praten door met een tegenbod te komen.

Volgens de 9^e ACF hypothese zou het Energieakkoord beleidsgericht leren tussen tegenstrijdige coalities eenvoudiger gemaakt kunnen hebben. Enerzijds is dit ook het geval geweest, coalities leerden over de verschillende denkwijzen doordat zij direct met elkaar in gesprek gingen onder professionele omstandigheden. Aan de andere kant hebben de energiebedrijven niet voorzien dat het sluiten van de vijf verouderde kolencentrales zou leiden tot een sterkere focus op de negatieve impact van kolencentrales op het milieu in de media en de publieke opinie (SJ, persoonlijke communicatie, 06-06-2016; PT, persoonlijke communicatie, 16-05-2016; MB, persoonlijke communicatie, 06-07-2016). De 9^e hypothese kan alsnog bevestigd worden omdat beleidsgericht leren tussen de beide coalities wel waarschijnlijker werd door het Energieakkoord, hoewel dit niet door beide coalities optimaal is benut.

7.5 Conclusie

Uiteindelijk zijn acht ACF hypothesen getest om te kijken of deze overeind blijven staan wat betreft de casus van het Nederlandse kolendebat. Van deze acht hypothesen kan een enkele hypothese, hypothese 2, op basis van dit onderzoek worden verworpen. In dit onderzoek bestaan coalities waarvan de fundamentele denkwijzen van de actoren meer overeenkomsten vertonen op het niveau van de geprefereerde beleidsinstrumenten dan op het niveau van de beleidsvisie. De 1^e hypothese, over coalitie stabiliteit, kan niet worden bevestigd, maar ook niet worden verworpen. Hoewel de standpunten van enkele actoren over kolenenergie zijn veranderd, kan dit ook te wijten zijn aan dat kolenenergie wellicht geen controversiële kwestie is binnen het energiebeleidssubstelsysteem, in ieder geval niet voor alle betrokkenen actoren.

Enkele ACF hypothesen zijn in deze analyse niet aan bod gekomen. Dat komt omdat er op basis van de onderzoeksresultaten geen eenduidig antwoord op kon worden gegeven (hypothese 11) of omdat deze inhoudelijk te veel ingingen op een enkel aspect wat niet paste bij de doel- of vraagstellingen van dit onderzoek (hypothese 7, 8 & 12).

Hoofdstuk VIII - Conclusie



Centrale Maasvlakte (MPP3)
In gebruik: 2016

De MPP3 kolencentrale is de nieuwste kolencentrale van Nederland. De centrale werd onder gezag van producent E.on gebouwd, maar wordt geëxploiteerd door Uniper, een dochteronderneming van E.on die zich op fossiele brandstoffen richt. De centrale wordt gepresenteerd zichzelf als 'regionale energiehub' omdat deze meerdere energiefuncties in de regio vervuld, waaronder het leveren van restwarmte.

Fotovermelding: Bart van Damme

Hoofdstuk VIII - Conclusie

8.1 Introductie

Over de afgelopen jaren zijn er vele wijzigingen geweest in het energiebeleid, specifiek gericht op energie geproduceerd in kolencentrales. De plannen voor een toename in het gebruik van kolenenergie leidden tot een politiek-maatschappelijk debat, het kolendebat. Ruim vijftien jaar zijn voor- en tegenstanders met elkaar in gesprek, het debat werd gevoerd in de Eerste en Tweede Kamer, in de media, maar ook in rechtszalen en in onderhandelingen bij het Energieakkoord. Hebben de verschillende partijen tijdens dit debat van elkaar geleerd, zijn de politieke actoren bijvoorbeeld meer rekening gaan houden met duurzaamheid bij energiebeleid? Deze vragen vormden voor mij de aanleiding om me in het kader van mijn masterscriptie te verdiepen in dit politiek-maatschappelijke kolendebat.

Over de afgelopen 15 jaar heeft kolen als energiedrager verschillende rollen gespeeld in de Nederlandse energievoorziening. Zo speelde het de rol van goedkope energiedrager die de Nederlandse elektriciteitsprijs omlaag bracht en daarmee de Nederlandse concurrentiekracht versterkte, de rol van betrouwbare energiedrager met goed verspreide voorraden en makkelijk en flexibel inzetbare centrales en vervulde kolen zelfs even de rol van verduurzaamde energiedrager door de bijstook van biomassa en het belofde CCS. Uiteindelijk speelt kolen, en daarmee de kolenproducenten, in de laatste jaren voornamelijk de rol van zondebok. Gek genoeg, met al deze verschillende rollen, had kolen in het Nederlandse energiebeleid vrijwel nooit de hoofdrol te pakken.

In dit laatste hoofdstuk wordt het onderzoek naar het Nederlandse kolendebat afgerond, door in paragraaf 8.2 antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen die in het eerste hoofdstuk zijn geïntroduceerd. Op basis van deze resultaten van dit onderzoek worden daarnaast, in paragraaf 8.3, enkele aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan. Ten slotte zal in paragraaf 8.4 kritisch gereflecteerd worden op dit onderzoek, opgedeeld in een theoretische reflectie, een methodologische reflectie en een algemene reflectie van de onderzoeksresultaten.

8.2 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Dit onderzoek is gevormd rondom de hoofdvraag die in hoofdstuk 1.4 is geïntroduceerd:

In hoeverre zijn de veranderingen in het Nederlandse energiebeleid over de periode van 2002 tot en met 2016 met betrekking tot kolen te wijten aan een omslag in het denken van betrokken actoren over de Nederlandse energievoorziening?

Om deze hoofdvraag in zijn volledigheid te beantwoorden is deze opgesplitst in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zullen achtereenvolgens worden behandeld, waarbij verwezen zal worden het onderdeel van de scriptie waarin de desbetreffende vraag wordt beantwoord. Ten slotte zal de hoofdvraag worden beantwoordt.

Deelvraag 1

Welke aannames over de invloed van fundamentele denkwijzen op beleidsverandering kunnen worden opgesteld gebaseerd op bestaande literatuur?

Deze eerste deelvraag kan worden beantwoord aan de hand van het theoretisch kader dat geschetst is in [hoofdstuk 2](#). Er bestaan vele theorieën over beleidsverandering, maar één theorie geeft een analytische benadering voor een verband tussen de denkwijzen van

actoren enerzijds en beleidsverandering anderzijds. Deze theorie, het Advocacy Coalition Framework, vormde het theoretische kader van dit onderzoek.

Het ACF gaat uit ervan uit dat de belief systems, in dit onderzoek vertaald als fundamentele denkwijzen, van actoren en coalities bestaan uit drie discursieve lagen, de deep core beliefs, de policy core beliefs en de secondary aspects. Het ACF gaat ervan uit dat belief systems over het algemeen stabiel blijven, waarbij vooral de deep core beliefs en policy core beliefs niet snel zullen veranderen. De deep core beliefs, in dit onderzoek aangeduid als kernwaarden, vormen het meest abstracte niveau van de fundamentele denkwijzen. De policy core beliefs, of beleidsvisies, zijn strategieën om de kernwaarden te bereiken in een specifiek beleidsveld en vormen de tweede laag van de fundamentele denkwijzen. De secondary aspects, of beleidsinstrumenten, zijn concrete instrumentele keuzes die nodig zijn om de diepere beleidsvisie in een beleidsveld te implementeren.

Na deze korte herhaling van de theoretische inbedding van denkwijzen in dit onderzoek, kan er nu gefocust worden op de invloed die deze denkwijzen uitoefenen op beleidsverandering. Op basis van het ACF kunnen een aantal verbanden tussen denkwijzen en beleidsverandering verondersteld worden. Ten eerste vloeit beleid voort uit de denkwijzen van beleidsbepalende coalitie. Wanneer deze denkwijzen veranderen, zal het beleid mee veranderen. Het ACF stelt echter dat de fundamentele denkwijzen van een actor of coalitie in principe stabiel blijven. Daarom kan er ten tweede verondersteld worden dat beleidsverandering door een verandering in fundamentele denkwijzen alleen voorkomt als reactie op externe verstoringen, zoals economische crises of kabinetswisselingen, of op interne factoren, zoals beleidsgericht leren of het sluiten van compromissen.

Deelvraag 2

Welke veranderingen hebben plaats gevonden in het Nederlandse energiebeleid specifiek gericht op kolenenergie op het niveau van de beleidsvisie?

Om deze deelvraag te beantwoorden is 15 jaar energiebeleid geanalyseerd en gecodeerd via Atlas.ti, waarvan de resultaten zijn terug te vinden in hoofdstuk 5. Uit deze analyse bleek dat er een tendens valt te herkennen in het Nederlandse energiebeleid. Waar in 2002 het gebruik van kolen voornamelijk gehandhaafd werd, begint in 2005 een periode waarin het gebruik van kolen in de Nederlandse energievoorziening voornamelijk wordt gestimuleerd. Deze periode duurt tot ongeveer 2012. In het Energierapport van 2016 wordt voornamelijk gesproken over het ontmoedigen van het aandeel kolenenergie. In 15 jaar energiebeleid is de aard van de maatregelen ten overstaande van het gebruik van kolen veranderd, van neutraal naar positief naar negatief, of van handhaving, naar stimulering, naar ontmoediging.

Hoewel de houding waarmee in het energiebeleid wordt gesproken over kolen over het algemeen is veranderd, zijn er op concreet niveau, het niveau van de geprefereerde beleidsinstrumenten, niet veel daadwerkelijke veranderingen doorgevoerd. Sinds de politieke keuze voor kolencentrales in 2006 is er een koers ingezet waarvan slechts incrementeel werd afgeweken. In de energierapporten wordt wel gezegd dat de afhankelijkheid van kolenenergie in de toekomst verminderd dient te worden met het oog op de negatieve effecten op het milieu, maar er worden hier vrijwel geen concrete afspraken over gemaakt in de Energierapporten. Het energiebeleid wordt wel incrementeel gewijzigd, bijvoorbeeld door het bijstellen van de eisen aan nieuwe kolencentrales. Slechts driemaal is er sprake van een werkelijke beleidsverandering. De eerste keer is het invoeren van de kolenbelasting in 2012 en de tweede keer gaat het om het sluiten van vijf oudere kolencentrales in het Energieakkoord en ten slotte wordt er in 2015 een initiatiefwetsvoorstel aangenomen om tot een plan tot uitfasering van kolencentrales te komen.

In de analyse is ook gekeken naar de beleidsvisie achter het beleid, waarbij de beleidsmaatregelen werden ingedeeld in drie categorieën van beleidsvisies die overeen komen met het streven naar een betaalbare, betrouwbare of schone energievoorziening. Bij alle energierapporten kwam naar voren dat het Nederlandse energiebeleid voornamelijk vanuit de beleidsvisie van een betaalbare energievoorziening wordt opgesteld. Dat betekent dat bij zowel het handhaven, stimuleren en ontmoedigen van kolengebruik economische voordelen worden betrokken. De eerder genoemde beleidsveranderingen vormen ook op het niveau van de beleidsvisie een uitzondering. De kolenbelasting werd bijvoorbeeld ingediend om tegemoet te komen aan de Europese begrotingsnorm, maar de beleidsvisie van de politieke partij die de maatregel invoerde, GroenLinks, is die van een schone energievoorziening. Het sluiten van de vijf verouderde kolencentrales is een beleidsinstrument die overeenkomt met de beleidsvisie van een betaalbare als schone energievoorziening; de marktactoren gingen akkoord met deze afspraak om lagere belastingen te kunnen betalen over hun overige kolenproductie en de milieuorganisaties gingen akkoord om de uitstoot van de vervuillendere centrales te stoppen. Ook het initiatiefwetsvoorstel tot uitfasering van de kolencentrales bouwt op de beleidsvisie van een schone energievoorziening, waardoor de beleidsinstrument afwijkt van de status quo in het beleidssubstelsysteem en daadwerkelijk gezien kan worden als een beleidsverandering.

Deelvraag 3

Welke actoren zijn actief geweest in het beleidssubstelsysteem in de markt, overheid en samenleving en hoe zijn hun visies de afgelopen 15 jaar veranderd?

De Nederlandse energievoorziening vormt een complex beleidssubstelsysteem, waarbij vele actoren verschillende belangen hebben. In hoofdstuk 4 werden deze verschillende actoren geïntroduceerd. Van oudsher waren vooral politieke actoren en marktactoren actief in de Nederlandse energievoorziening, waarbij deze beide groepen van actoren nauw verweven waren. Na de marktliberalisering gaf de overheid de energieproducenten meer vrijheid. Daardoor moesten Nederlandse energiebedrijven zoals Eneco, Essent en Nuon een commerciële strategie ontwikkelen. Eerder was dit niet nodig omdat zij een monopolie hadden in de regio waarin zij actief waren. De banden tussen de energieproducenten en de overheid werden logischerwijs minder hecht. Een andere marktactor is de Nederlandse industrie, die door de grote vraag naar energie veel belangen heeft bij het energiebeleid.

De Nederlandse overheidsactoren die direct bij het energiebeleid betrokken zijn werken bij het Ministerie van Economische Zaken. Dit ministerie werd gedurende de onderzoeksperiode door veel verschillende politici bestuurd. In totaal hebben elf verschillende ministers van vier verschillende partijen aan het roer gestaan van het Ministerie van EZ. De drie politieke partijen die het meest hun stempel hebben weten te drukken op het energiebeleid zijn de D66, het CDA en de VVD. Deze partijen wijken qua beleid op economisch gebied weinig van elkaar af, allen kiezen ze voor een meer liberale aanpak met minder staatsingrijpen.

Vanuit de samenleving zijn voornamelijk milieuorganisaties sterk betrokken bij het beleidssubstelsysteem. In de jaren 1980 protesteerden deze organisaties al tegen kernenergie. Prominente actoren onder deze milieuorganisaties zijn Greenpeace, Milieudefensie en Natuur en Milieu. Ook materiële belangenorganisaties zoals het FNV en de NCO-NCW proberen het energiebeleid te beïnvloeden. Hun achterban werkt of is anderzijds actief de Nederlandse energievoorziening.

De fundamentele denkwijzen van de meeste actoren zijn gelijk gebleven over de afgelopen 15 jaar, maar er zijn enkele uitzonderingen. De Nederlandse energieproducenten die in het begin van de onderzoeksperiode een groot aandeel in de energiemarkt hadden, ontwikkelden na de marktliberalisering een commerciële bedrijfsvoering. Daarin

verschillen hun visies, Eneco koos bijvoorbeeld in 2007 voor een meer duurzame bedrijfsvoering en koos er ook voor om de commerciële activiteiten niet van de netbeheerdersactiviteiten te splitsen. Hierdoor werd het bedrijf niet overgenomen en voert het een duurzamere bedrijfsvoering dan andere energieproducenten. Ook D66 heeft een verandering in de fundamentele denkwijzen gekend. Waar de politieke partij in 2006 onder leiding van Minister van Economische Zaken Brinkhorst koos voor kolenergie, diende het in 2015 een motie in om de kolencentrales uit te faseren, die werd aangenomen door een meerderheid van de Tweede Kamer. Hoewel de fundamentele denkwijzen van de meeste actoren in het kolendebat stabiliteit vertonen, geldt dit gezien deze voorbeelden niet voor alle actoren.

Deelvraag 4

Hoe hebben deze actoren zich verhouden in coalities en welke fundamentele denkwijzen waren heersend in deze coalities?

In het beleidssubstelsysteem van de Nederlandse energievoorziening zijn twee coalities prominent aanwezig. Deze coalities zijn beschreven in hoofdstuk 6 van deze thesis. De pro-economie coalitie is van oudsher de dominante coalitie in het energiebeleid. De coalitie bestaat voornamelijk uit liberale politieke partijen zoals de VVD en de D66 en grote marktpartijen in de energiesector en in de energie-intensieve industrie. De gemeenschappelijke beleidsvisie van de actoren in de pro-economie coalitie is dat deze inzetten op een betaalbare energievoorziening. Strategieën die binnen deze beleidsvisie passen zijn onder meer het creëren van meer werkgelegenheid, het verbeteren van het investeringsklimaat en bovenal meer marktwerking in de energiesector. In het begin van de onderzoeksperiode was de coalitie hecht en was er onderling veel contact en veel overeenkomst in de beleidsinstrumenten, maar gedurende de onderzoeksperiode werd de coalitie steeds minder hecht. Zo was er onenigheid tussen de Nederlandse energiebedrijven en de politieke actoren door de splitsingswet en later ook tussen de energiebedrijven onderling. Buitenlandse energiereuzen werden bij de coalitie betrokken maar bijvoorbeeld Eneco stapte uit de pro-economie coalitie en ook D66 viel buiten de coalitie. Hoewel de samenstelling van de pro-economie coalitie veranderde door de jaren heen, bleven de fundamentele denkwijzen van de overgebleven actoren en coalitie stabiel. Er waren een aantal kleine aanpassingen in de geprefereerde beleidsinstrumenten, maar geen significante wijzigingen op het niveau van de beleidsvisie of kernwaarden.

De andere coalitie in het beleidssubstelsysteem is de pro-milieu coalitie. Hoewel ook al actief in de vroegere jaren van de onderzoeksperiode, slaagde de pro-milieu coalitie er niet in om het energiebeleid te beïnvloeden. De pro-milieu coalitie bestaat voornamelijk uit belangenorganisaties, zoals Natuur en Milieu, Greenpeace en lokale organisaties, maar ook uit de politieke partijen GroenLinks en PvdD en duurzame bedrijven zoals vanaf 2007 Eneco. De actoren binnen de pro-milieu coalitie hebben een gemeenschappelijke beleidsvisie waarin een schone energievoorziening centraal staat. Tijdens de vergunningsprocedure rondom de komst van de nieuwe kolencentrales kreeg de pro-milieu coalitie een kans om zich te profileren in het kolendebat door rechtszaken tegen de bouw- en natuurvergunningen aan te spannen. In 2012 wist GroenLinks via het Lenteaakkoord in 2012 een geprefereerd beleidsinstrument van de pro-milieu coalitie door te voeren, het invoeren van de kolenbelasting. In 2013 kreeg de pro-economie coalitie de mogelijkheid om via het Energieakkoord het beleid verder te beïnvloeden. De fundamentele denkwijzen van de pro-milieu coalitie zijn gedurende de onderzoeksperiode gelijk gebleven, maar de pro-milieu coalitie heeft een prominentere plek ingenomen in het kolendebat en de coalitie is gegroeid door een toename van actoren, voornamelijk politieke partijen als de D66, PvdA en ChristenUnie die zich in de latere periode bij de coalitie hebben gevoegd. De pro-economie coalitie is echter nog steeds de dominante coalitie binnen de Nederlandse

energievoorziening en heeft door een politieke meerderheid nog niet veel concessies hoeven doen. De invloed van de pro-milieu coalitie op het Nederlandse energiebeleid met betrekking tot kolen blijft daardoor beperkt.

Deelvraag 5

Welke verbanden zijn te herkennen tussen de (veranderingen in de) fundamentele denkwijzen van coalities en actoren in de markt, overheid en samenleving en de beleidsveranderingen ten aanzien van het gebruik van kolen in de Nederlandse energievoorziening van de afgelopen 15 jaar?

Bij de beantwoording van eerdere deelvragen kon geconcludeerd worden dat er slechts enkele echte beleidsveranderingen zijn geweest en ook slechts enkele actoren hebben hun fundamentele denkwijzen met betrekking tot kolenenergie gewijzigd. De vijfde deelvraag kan daardoor op twee manieren beantwoord worden. Aan de ene kant valt te concluderen dat doordat de fundamentele denkwijzen van de dominante coalitie, de pro-economie coalitie, niet zijn veranderd, het energiebeleid gericht op kolen ook niet wezenlijk is veranderd. De volgende vraag is dan of de uitzonderingen, de beleidsmaatregelen die wel degelijk afwijken van de ingeslagen koers, niet het gevolg zijn van een verandering in denkwijzen? Aan de hand van dit onderzoek kan deze vraag negatief beantwoord worden. De beleidsveranderingen, de invoering van kolenbelasting, het sluiten van vijf kolencentrales, en het uitfaseren van kolencentrales, zijn niet door de heersende, de pro-economie coalitie ingevoerd maar zijn van een andere coalitie afkomstig dan het overige energiebeleid uit 2002 – 2016. Het invoeren van de kolenbelasting is tot stand gekomen door een bijdrage van GroenLinks aan het Lenteakkoord en het sluiten van de vijf kolencentrales was een overeenkomst uit het Energieakkoord. Het wetsvoorstel tot uitfasering van kolencentrales werd weliswaar gedragen door een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet door de pro-economie coalitie. Deze veranderingen in het energiebeleid zijn daardoor terug te leiden naar externe verstoringen zoals de invloed van andere beleidssubsystemen en politieke instabiliteit.

Hoofdvraag

In hoeverre zijn de veranderingen in het Nederlandse energiebeleid over de afgelopen 15 jaar met betrekking tot kolen toe te wijden aan een omslag in het denken over de Nederlandse energievoorziening?

Na het behandelen van elke deelvraag apart kan er nu worden gekomen tot een geïntegreerde beantwoording van de bovenstaande hoofdvraag van dit onderzoek. De veranderingen in het Nederlandse energiebeleid met betrekking tot kolen zijn niet te wijten aan een omslag in het denken van de Nederlandse energievoorziening. Ten eerste waren er weinig echte wijzigingen van het beleid, slechts incrementele, met een enkele uitzondering. Deze daadwerkelijke beleidsveranderingen waren voornamelijk toe te wijden aan externe verstoringen, waaronder politieke instabiliteit en invloeden vanuit andere beleidssubsystemen.

Dat wil niet zeggen dat er nog geen omslag is in het denken over de Nederlandse energievoorziening. Voornamelijk door beleidsimpulsen uit andere beleidssubsystemen (vooral het Parijse Klimaatakkoord) hebben een aantal politieke actoren meer gewicht gegeven aan de milieukwaliteit van de energievoorziening. Ook in de energiemarkt is een omslag te zien, vanuit economische denkwijzen kiezen energiebedrijven ervoor om hun geld in te zetten op duurzame energie. De markt merkt de druk van de samenleving derhalve ook, en wordt in die zin niet meer zo sterk gesteund door de overheid als in de beginjaren van de onderzoeksperiode. De pro-milieu coalitie is gegroeid, maar is er nog niet in geslaagd om het energiebeleid effectief, voor de langere termijn, te beïnvloeden.

Op het moment van schrijven is er nog geen nieuwe Nederlands kabinet gevormd voor de volgende regeringsperiode. Ook in de verkiezingen hebben politieke partijen met een duurzame energievisie aan zetels gewonnen, maar zij hebben nog steeds geen meerderheid. Afhankelijk van de samenstelling van het kabinet kan het gebeuren dat er, in contrast met de onderzoeksperiode, een politicus van de pro-milieu coalitie de ministerpost voor Economische Zaken (of Energie) kan bezetten. Wanneer de economische voordelen van duurzame energie blijven groeien zal de omslag in denkwijzen van actoren binnen de pro-economie coalitie op het niveau van de beleidsvisie veranderen, en daarmee kan het Nederlandse energiebeleid gericht op kolen drastisch gaan veranderen.

8.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen een tweetal aanbevelingen voor verder onderzoek worden opgesteld. Inhoudelijk gezien zal het interessant zijn om een dergelijk onderzoek te herhalen maar de focus te leggen op de positie van gas in het Nederlandse energiebeleid. De invloed van de maatschappelijke discussie rondom gas op het kolendebat is in dit onderzoek niet uitvoerig onderzocht, vanwege de beschikbare tijd en middelen. De ontwikkelingen in de gasector kunnen echter niet los gezien worden van het kolendebat. Gas en kolen vormen allebei een belangrijk onderdeel van de Nederlandse energievoorziening en nu er steeds meer vraag vanuit de samenleving is om ook de gasproductie van Nederland te verminderen is het interessant om te kijken hoe dit de keuzes naar aanleiding van kolenbeleid beïnvloed. Wanneer er gekozen wordt om de kolenproductie te verminderen betekent dit dat de afhankelijkheid van gas en buitenlandse stroom vergroot en vice versa.

Ten aanzien van de toepassing theorie kan ook nog een aanbeveling voor verdere toepassing worden opgesteld. Het Advocacy Coalition Framework stelt dat beleidsverandering maar ook juist stabiliteit het beste over een periode van 10 jaar bestudeerd kan worden. Deze aanpak gebeurt dan ook in een groot aantal van de toepassingen van het ACF. Dit heeft mijns inziens als gevolg dat de focus eenvoudig gelegd kan worden op grotere ontwikkelingen, externe verstoringen, deze zijn immers eenvoudig terug te vinden in archieven, nieuwsberichten en dergelijke. Kleinere, fijnere ontwikkelingen, zoals interne factoren, kunnen op deze wijze worden gemist. Om een concreet voorbeeld te noemen uit de casus van het Nederlandse kolenbeleid; wanneer het energiebeleid van 2002 zou worden vergeleken met dat van 2016 zou er een eenzijdig beeld zijn ontstaan. In 2002 bestond er namelijk een neutralere houding tegenover kolenenergie, het werd niet uitgesloten maar er waren ook geen concrete plannen. In het Energierapport van 2016 wordt er vooral gesproken over het ontmoedigen van kolenenergie. In de jaren daartussen, van ongeveer 2006 tot 2012, was er juist stimulerend beleid. Deze laatste benoemde periode zou in een onderzoek dat slechts gefocust was op de grote beleidsverandering over een periode van 10 jaar wellicht niet toegelicht worden. Voor diepgaande onderzoeksresultaten kan ik daarom aanbevelen dat een onderzoeker nauwgezet kijkt naar de ook kleinere ontwikkelingen in de gehele periode. Op die manier wordt de oorzaak van beleidsverandering minder snel bij externe verstoringen, of shock events, gelegd en kan er meer onderzoek worden gedaan naar de interne factoren.

Een andere theoretische aanbeveling betreft de geteste ACF hypothesen, met name de tweede hypothese die op basis van de resultaten van dit onderzoek kan worden verworpen. In het kolendebat is een coalitie actief, de pro-milieu coalitie, die bestaat uit actoren die nauw samenwerken hoewel de beleidsvisie die zij aanhangen sterk verschilt. Eneco is een commercieel bedrijf dat geen kolencentrales uitbaat, maar wel gas produceert. Eneco is actief binnen de pro-milieu coalitie waarvan praktisch alle actoren, voornamelijk de lokale organisaties, ook een toenemende gasproductie afkeuren. Eneco sluit dan ook

voornamelijk op basis van overeenkomsten op het niveau van de geprefereerde beleidsinstrumenten aan bij de pro-milieu coalitie en vertoont minder consensus op het niveau van de beleidsvisie. Het is aannemelijk dat Eneco niet meer binnen de pro-milieu coalitie zal vallen wanneer deze zich meer focust op gas in plaats van kolen, bijvoorbeeld omdat nieuw energiebeleid leidt tot een uitfasering van kolen op kortere termijn. Het is daarom aan te bevelen dat deze tweede ACF hypothese in meerdere onderzoeken wordt getest en eventueel wordt aangepast.

Daarnaast kunnen op basis van dit onderzoek ook aanbevelingen worden gemaakt met een meer praktische relevantie. In het huidige energiebeleid is van een impasse te spreken, in het onderzoek kwam naar voren dat bij energieproducenten maar ook bij milieuorganisaties met steeds minder vertrouwen maar hogere verwachtingen naar de overheid wordt gekeken als het gaat om energiebeleid. De energieproducenten geven aan geen betrouwbare partner meer te zien in de overheid en de milieuorganisaties evenmin. Deze beide standpunten kunnen mijns inziens op begrip rekenen. De energieproducenten zijn immers in 2006 op uitnodiging van de Nederlandse overheid begonnen aan de bouw van nieuwe centrales en een meerderheid van diezelfde overheid koos ervoor om, nog geen tien jaar later, een plan tot uitfasering van die centrales op te bouwen. De milieuorganisaties zien daarentegen dat de overheid zich met allerlei doelstellingen verbindt aan het verduurzamen van de samenleving, maar daar evenmin actie op onderneemt op het niveau dat de organisaties wensen.

Eigenlijk hebben de milieuorganisaties en energieproducenten daarbij dezelfde kritiek op de overheid, er komt geen daadkrachtig doorhakken van een knoop op dit punt. Met het Energieakkoord maar ook met de energiedialoog maakt de overheid een terugtrekkende beweging en legt het bepalen van energiebeleid meer bij de samenleving. Ik denk derhalve dat het doorhakken van de 'kolenknoop' ook komende regeerperiode op zich laat wachten. Naar het lijkt zullen CDA en VVD het motorblok vormen van de volgende regering, zij zullen waarschijnlijk niet uit het Parijse Klimaatakkoord stappen maar ook geen concrete plannen maken voor het uitfaseren van de nieuwe kolencentrales. Om op dit terrein toch stappen te maken, zullen de energiebedrijven en milieuorganisaties beter met elkaar in gesprek gaan, om heldere afspraken te maken als in het Energieakkoord. Het zal echter geen enkele ontmoeting of enkele sessie moeten zijn, maar een langdurig samenwerkingsverband. Het Planbureau voor de Leefomgeving kan hierin een taak vervullen, door alle mogelijke opties die ter tafel komen tijdens deze besprekingen, zorgvuldig door te rekenen. Op deze wijze is er een onafhankelijk instituut, waarvan de berekeningen door beide coalities worden erkend, en wordt het beleidssubstelsysteem niet meer overstromd door een veelvoud van publicaties. Daarbij is het wel belangrijk dat het PBL samenwerkt met een instantie die ook de maatschappelijke kosten en baten in beeld kan brengen.

8.4 Reflectie

Een aantal aannames over theorieën, methoden en het Nederlandse kolenbeleid hebben dit onderzoek in de beginfase vorm gegeven. Na het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen en het geven van enkele aanbevelingen is het, in de afrondende fase van dit onderzoek, belangrijk om te reflecteren op die aannames en het onderzoek in het geheel. In dit onderzoek zal achtereenvolgens gereflecteerd worden op de gebruikte theorieën, de gebruikte methoden en de algemene onderzoeksresultaten.

Theoretische reflectie

In dit onderzoek is getracht de veranderingen in het Nederlandse kolenbeleid te analyseren, om erachter te komen of een verandering in denkwijzen ten grondslag lagen aan deze beleidsveranderingen. Er bestaat een groot aantal aan theorieën die beleidsverandering proberen te verklaren, binnen deze veelvoud aan theorieën is in dit

onderzoek gekozen voor het Advocacy Coalition Framework. De keuze voor het ACF als theoretisch kader voor dit onderzoek is aanvankelijk gebaseerd op de analytische handvatten die het framework beschikbaar stelt voor het onderzoeken van denkwijzen van betrokken actoren en coalities, in de theorie worden dit de belief systems genoemd. Daarnaast is het een theorie die past bij een complex beleidsveld zoals het Nederlandse energiebeleid. Andere voordelen van deze theorie boven andere theorieën waren dat het zowel top-down als bottom-up processen kon omvatten en naast externe ook interne factoren als drijfveren achter beleidsverandering erkent. Meer over de keuze voor het ACF is te lezen in hoofdstuk 2.

Het ACF heeft vaker kritiek genoten dat het beter toepasbaar zou zijn op politieke systemen vergelijkbaar met het Amerikaanse politieke stelsel. Echter, om tegemoet te komen aan deze kritiek zijn in de herziende versie van het ACF een aantal concepten toegevoegd onder de noemer van de lange termijn coalitie mogelijkheden. Door middel van deze concepten die het ACF beter geschikt maken om beleidsverandering een consensuspolitiek als de Nederlandse te analyseren. Het is echter wel zo dat door het Nederlandse poldermodel het minder eenvoudig was om alle actoren en denkwijzen in twee tegenover elkaar staande coalities te identificeren gedurende een langere periode. Omdat er veel gepolerd en veel gepraat wordt, wordt er ook veel achter de schermen afgesproken in plaats van alleen via openbare fora. Hierdoor zijn er weinig primaire of secundaire bronnen die belangrijke ontwikkelingen kunnen openbaren.

De uiteindelijke theoretische reflectie is derhalve dat de keuze voor de theorie gegrond is. Het ACF is toepasbaar op deze casus, alleen het toepassen van het ACF behoefde diepgaand onderzoek. De verklaring daarvoor is dat, hoewel het kolendebat niet een recente ontwikkeling is, het door recente impulsen wel veel meer een publiek karakter heeft gekregen. Het is eenvoudiger om het ACF toe te passen op een casus rondom een erg controversieel onderwerp, zoals kernenergie. Kolenenergie was dat in het begin van de onderzoeksperiode nog niet, gezien het paste binnen de bestaande milieudoelstellingen.

Methodologische reflectie

Bij het uitvoeren van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een triangulatie van bronnen en methoden, uitvoeriger toegelicht in hoofdstuk 3. In de eerste fase van het onderzoek, dat meer exploratief was, zijn energierapporten en jaarverslagen geanalyseerd aan de hand van Atlas.ti. Dit programma heeft ervoor gezorgd dat de analyse structureel en overzichtelijk kon worden uitgevoerd, door middel van codes. Hoewel de analyse ook kwalitatief van aard was, met het coderen van achterliggende gedachten achter het beleid, was het toch een generaliseerbare manier van kwalitatief onderzoek, compleet met codeboek. De achtergrond van de bevindingen uit deze analyse is uiteindelijk gevonden in open interviews met betrokkenen en desk research.

In eerste instantie was het plan om meer interviews te houden, maar gaandeweg bleek dat er meer informatie beschikbaar was via desk research dan deze interviews. Wetenschapsjournalisten en politiek verslaggevers hebben het kolendebat nauw gevolgd en verslagen en nieuwsberichten waren een nuttigere bron van informatie dan interviews. De interviews die ik heb uitgevoerd waren nuttig, maar ook subjectief. De respondenten vanuit milieuorganisaties waren opener over hun denkwijzen dan bijvoorbeeld respondenten vanuit energieproducenten. Ik denk dat een grootschalig onderzoek gebaseerd op interviews ook interessant was geweest, maar erg tijdrovend en dat had de generaliseerbaarheid van dit onderzoek niet verbeterd. Uiteindelijk waren de interviews ook relevant, maar meer omdat deze nieuwe aspecten van de casus belichtten waarnaar via desk research meer informatie over werd gevonden. De interviews waren daarom belangrijker in de eerdere fases van het onderzoek en kwamen minder aan bod in de uiteindelijke scriptie. De auteurs van de artikelen die ik onder het mom van desk research

heb bestudeerd hadden betere technische middelen om de ontwikkelingen die achter gesloten deuren gebeurden in onder meer politiek Den Haag of de bedrijfsvoering van grote energiebedrijven in kaart te brengen. Daarom is desk research een efficiënte en effectieve methode gebleken in dit onderzoek.

Algemene reflectie

In het beginstadium van dit onderzoek werd een opzet gemaakt rondom het kolendebat. In die fase veronderstelde ik dat er vele beleidsveranderingen waren geweest in de periode van 15 jaar die ik wilde onderzoeken. Ik baseerde die aanname onder andere op het besluit uit het Energieakkoord om vijf kolencentrales te sluiten en de reacties die dit opriep uit de samenleving. Tijdens het onderzoek, toen ik me verder verdiepte in de ontwikkelingen in de energiesector kwam ik erachter dat het energiebeleid wat betreft kolen niet veel was veranderd in die 15 jaar. Het sluiten van de vijf centrales bijvoorbeeld was slechts voor de milieuorganisaties de eerste stap naar een kolenvrije energievoorziening. De gedachten achter deze afspraak waren echter totaal anders voor de marktpartijen en de overheid.

Omdat er weinig echte beleidsveranderingen zijn geweest heeft dit onderzoek weinig kunnen toevoegen op het gebied van het verklaren van beleidsverandering en eigenlijk meer op het verklaren van beleidsstabiliteit. De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is eigenlijk alleen maar vergroot, het Nederlandse kolendebat heeft zoveel publiciteit gekend, waarbij veelal de focus lag op een enkel argument of een enkel aspect (de kosten, betrouwbaarheid van duurzame energie, etc.) dat dit onderzoek gericht op het totale debat rondom kolen veel achtergrond kan bieden.

Literatuurlijst

1. Algemene Energieraad. (2009). *De Ruggengraat van de Energievoorziening. Advies Energieraad over de energie-infrastructuur, augustus 2009*. Den Haag.
2. Agora Energiewende. (2016) *Elf Eckpunkte für einen Kohlekonsens. Konzept zur schrittweisen Dekarbonisierung des deutschen Stromsektors (Langfassung)*. Agora: Berlijn.
3. Asperdt, B. van & Velden, H. van der. (2006). *Beleidsverandering in Nederland. Over media-aandacht en andere factoren van beleidsverandering*. Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam.
4. Baarsma, B. & Nooij, M. de. (2006). *Hoge stroomprijzen voor Nederlandse industriële grootverbruikers. Een schets van oorzaken en oplossingen*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.
5. Baas, T. (2012). Hoorzittingen over kolencentrale. In: *BNR Nieuws*.
6. Berends, R. (2017-22-02). Provincie moet altijd 'ja' zeggen tegen windmolens. In: *de Gelderlander*. Online geraadpleegd op 03-07-2017 via: <http://www.gelderlander.nl/arnhem/provincie-moet-altijd-ja-zeggen-br-tegen-windmolens~a933b8c2/>.
7. Birkland, T.A. (2006). *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press: Washington DC.
8. Boer, F. de (2006). Mixed Methods: een nieuwe methodologische benadering? In: *KWALON*, vol. 11(2).
9. Boer, R. de. (2016). 'Rapporten slingeren'. In: *Energieia*. Online geraadpleegd op 15-05-2017 via: <http://energieia.nl/columns/column/411670-1610/rapporten-slingereren>.
10. Bouma, J. (2015-03-23). Ruzie over nieuwe kolencentrales weer naar Raad van State. In: *Trouw*.
11. Brinker, G. der. (2011-08-26). Van der Hoeven: 'Ik ben geen energie-expert'. In: *het Financiële Dagblad*. Online geraadpleegd op 07-07-2017 via: <https://fd.nl/frontpage/economie-politiek/719499/van-der-hoeven-ik-ben-geen-energie-expert>.
12. Bruyning, S. (2012-05-04). Vergroening 'Kunduz-coalitie' raakt grootverbruikers. In: *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 17-01-2017 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/05/04/vergroening-kunduz-coalitie-raakt-grootverbruikers-1099979-a348052>.
13. Centraal Bureau voor Statistiek. (2016-07-08). *Elektriciteit en warmte; productie en inzet naar energiedrager*. [Dataset]. Geraadpleegd op 06-05-2017 via: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80030NED&D1=a&D2=a&D3=0,3,6,11-12&D4=4,7,10,13,15,l&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>.
14. Centraal Bureau voor Statistiek. (2015). *Elektriciteit in Nederland*. Centraal Bureau voor Statistiek: Den Haag.
15. Cramer, J. (2015-12-04). Ik heb geen kolencentrales gebouwd. In: *de Volkskrant*. Online geraadpleegd op 15-05-2017 via: <http://www.volkskrant.nl/opinie/-ik-heb-geen-kolencentrales-gebouwd~a4201148/>.
16. Crone, F. (2002-08-23). Heinsbroek verdient steun in privatiseringsdebat. In: *de Volkskrant*. Geraadpleegd op 27-03-2017 via <http://www.volkskrant.nl/archief/heinsbroek-verdient-steun-in-privatiseringsdebat~a617750/>.
17. Daniels, B., Dril, T. van, Hekkenberg, M., Lensink, S., Menkveld, M., Schoots, K., Seebregts, A., Tigchelaar, C., Wetzels, W., Brink, C., Elzenga, H., Koelemeijer, R., Ros, J., Verdonk, M., Saitue, R., Vrolijk, M. & Zuidema, M. (2013). *Het*

- Energieakkoord: wat gaat het betekenen? Inschatting van de gemaakte afspraken.* Planbureau voor de Leefomgeving & ECN: Bilthoven.
18. Dekker, P., Ridder, J. den, Houwelingen, P. van & Broek, A. van den. (2016). *Continue Onderzoek Burgerperspectieven. Burgerperspectieven 2016*|4. SCP: Den Haag.
 19. Duijnmayr, D. (2016-11-01). Eneco verliest splitsingszaak, Delta mag hopen op compensatie. In: *Energieia*. Online geraadpleegd op 01-06-2017 via: <http://energieia.nl/nieuws/443306-1611/eneco-verliest-splitsingszaak-delta-mag-hopen-op-compensatie>.
 20. Duyvendak, W. (2007). *Voorstel GroenLinks voor een 'Kolenbelasting'*. Online geraadpleegd op 15-05-2017 via: <https://oud.groenlinks.nl/node/453>.
 21. ECN, Energie-Nederland & Netbeheer Nederland. (2016). *Energietrends 2016*.
 22. Edwards, M. (2011). *The oxford handbook of civil society*. Oxford: New York.
 23. Elektriciteitscentrale Nijmegen brandt op laatste kolen. (2015-12-20). In: *de Gelderlander*. Online gevonden op 20-12-2015 op: <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/elektriciteitscentrale-nijmegen-brandt-op-laatste-kolen-1.5560333>.
 24. Emamian, S. M. S. (2013). *The Analysis of Multi-Level Changes: The Case of UK Electricity Market Reform*. University of Edinburg: Edinburg. Presented at the *International Conference on Public Policy*, 6 – 28 June, 2013.
 25. Eneco met Intergen in stroomproductie. (1999-01-15). In: *NRC*. Geraadpleegd op 05-03-2017 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/1999/01/15/eneco-met-intergen-in-stroomproductie-7431001-a269585>.
 26. Essent en Nuon willen opheldering minister. (2007-04-04). In: *de Volkskrant*. Geraadpleegd op 05-03-2017 via: <http://www.volkskrant.nl/economie/essent-en-nuon-willen-opheldering-minister~a879384/>.
 27. Fischer, F. & Miller, G.J. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. CRC Press: Boca Raton.
 28. Frontier Economics. (2016). *Research Of Scenarios For Coal-Fired Power Plants In The Netherlands. A Report for the Ministry of Economic Affairs (MinEZ)*. Frontier Economics Ltd: Brussel.
 29. Fusies tekenen geschiedenis Nuon. (2009-02-23). In: *Trouw*. Geraadpleegd op 05-03-2017 via <https://www.trouw.nl/home/fusies-tekenen-geschiedenis-nuon~aa6ee98e/>.
 30. Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press: New York.
 31. Grol, C. & Weissink, A. (2017-01-12). Kamp en Dijkma op ramkoers over kolencentrales. In: *het Financiële Dagblad*. Online geraadpleegd op 18-05-2017 via: <https://fd.nl/economie-politiek/1182669/kamp-en-dijkma-op-ramkoers-over-kolencentrales>.
 32. Groningen mag informatie kolencentrales geheimhouden. (2014-07-17). In: *Trouw*. Online geraadpleegd op 01-06-2017 via: <https://www.trouw.nl/home/groningen-mag-informatie-kolencentrales-geheimhouden~a08e4468/>.
 33. Haegens, K. (2006). Baas over eigen energie. In: *de Groene Amsterdammer*. Vol. 10.
 34. Havenbedrijf Rotterdam. (2016). *Standpunt Havenbedrijf Rotterdam over kolencentrales*. Geraadpleegd op 27-03-2017 via <https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/standpunt-havenbedrijf-rotterdam-over-kolencentrales>.

35. Heilbron, B., Mommers, J., Muntz, T., & Zeeuw, H. de. (2013). Nog een eeuw fossiel. In: *de Groene Amsterdammer*.
36. Heilbron, B. (2014). Hoe de overheid de zware industrie met miljoenen overeind houdt. In: *de Correspondent*. Geraadpleegd op 28-03-2017 via <https://decorrespondent.nl/762/hoede-overheid-de-zware-industrie-met-miljoenen-overeind-houdt/127404346410-956fcaef>.
37. Hermann, H., Loreck, C., Ritter, D., Greiner, B., Keimeyer, F., Cook, V., Bartelt, N., Bittner, M., Nailis, D., & Klinski, S. (2017). *Klimaschutz im Stromsektor 2030 – Vergleich von Instrumenten zur Emissionsminderung*. Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau.
38. Horde, C. de. (2006-04-10). Wijn helpt industrie met stroomkosten. Fonds met staatsgarantie op komst. In: *het Financiële Dagblad*.
39. IEA. (2006). *World Energy Outlook 2006*. International Energy Agency: Parijs.
40. Ingold, K. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. In: *Policy Studies Journal*. Vol. 39(3).
41. Ingold, K. & Varone, F. (2012). Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 22(2) p. 319-346.
42. Jenkins-Smith, H., Silva, C.L., Gupta, K. & Ripberger, J.T. (2014). Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. In: *Policy Studies Journal*. Vol 42(4). pp. 484-508.
43. John, P. (2013-06-26). *New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered*. Paper presented at the International Conference on Public Policy, Session 1: 'New directions: The State of the Art', Grenoble. University College London: London.
44. Kabinet-Balkenende valt door LPF-chaos. (2016-10-16). In: *NRC*. Geraadpleegd op 27-03-2017 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2002/10/16/kabinet-balkenende-valt-door-lpf-chaos-7610112-a684703>.
45. Kalse, E. (2002-09-04). Heinsbroek: privatisering energie staken. In: *NRC*. Geraadpleegd op 27-03-2017 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2002/09/04/heinsbroek-privatisering-energie-staken-7604407-a1147819>.
46. Kooiman, J. (2016-22-08). Verwond door de Energiewende: wie gelooft nog in de Duitse stroomreuzen? In: *het Financiële Dagblad*.
47. Köper, N. (2009). *Hoogspanning: macht en onmacht in het Nederlandse energiebeleid*. Atlas Contact: Amsterdam.
48. Korsten, A.F.A. (2010). *Vermommingen van beleid. Beleidstaal en symboliek van politiek en beleid*.
49. Koster, R. (2016-09-12). Energiereus E.ON stoot kolencentrales af. In: *NOS*. Online geraadpleegd op 07-07-2017 via: <http://nos.nl/artikel/2131524-energiereus-eon-stoot-kolencentrales-af.html/>.
50. Krouwel, A. (2012-10-01). Dit kabinet is een ideaal recept voor conflicten. In: *HP de Tijd*. Online geraadpleegd op 03-07-2017 via: <http://www.hpdetijd.nl/2012-11-01/dit-kabinet-is-een-ideaal-recept-voor-conflicten/>.
51. Kuzemko, C. (2012). Energy Policy in Transition: Sustainability with Security. In: Kuzemko, C., Belyi, A.V., Goldthau, A. & Keating, M.F. (Eds). (2012). *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*. Palgrave MacMillan: Houndmills.
52. Lagaaij, J.A.C. & Verbong, G.P.J. (1999). Different visions of power. The introduction of nuclear power in the Netherlands 1955–1970. In: *Centaurus*. Vol. 41(1&2). pp. 37–63.

53. Lalkens, P. & Dijk, B. van. (2015-11-23). Havens Rotterdam en Amsterdam gaan sluiting kolencentrales voelen. In: *het Financiële Dagblad*. Geraadpleegd op 27-03-2017 via <https://fd.nl/ondernemen/1128409/havens-rotterdam-en-amsterdam-gaan-sluiting-kolencentrales-voelen>.
54. Logger, B. & Weijnen, P. (2016). *Dossier: De riskante besteding van de energiemiljarden*. Investico.
55. Matthes, F.C., Emele, L., Hermann, H., Loreck, C., Peter, F., Ziegenhagen, I., & Cook, V. (2017). *Zukunft Stromsystem Kohleausstieg 2035 Vom Ziel her denken*. WWF Deutschland: Berlijn.
56. Meerderheid Kamer steunt splitsing energiebedrijven. (2006-02-13). In: *de Volkskrant*. Geraadpleegd op 26-03-2017 via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/meerderheid-kamer-steunt-splitsing-energiebedrijven~a768664/>.
57. Mil, B. van, Noordink, M., Schelven, R. van, & Westerbeek, J. (2016). *Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei. Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei*. Kwink Groep: Den Haag.
58. Ministerie van Economische Zaken. (2002). *Investeren in energie, keuzes voor de toekomst. Energierapport 2002*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
59. Ministerie van Economische Zaken. (2005). *Nu voor later. Energierapport 2005*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
60. Ministerie van Economische Zaken. (2008). *Energierapport 2008*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
61. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. (2011). *Energierapport 2011*. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie: Den Haag.
62. Ministerie van Economische Zaken. (2012). *Infographic Nederland Handelsland*. Online geraadpleegd op 03-07-2017 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2012/06/15/infographic-nederland-handelsland>.
63. Ministerie van Economische Zaken. (2016). *Energierapport. Transitie naar duurzaam*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
64. Molenaar, H. (2016-08-09). Marktwerving leidt vanzelf tot sluiting kolencentrales. In: *het Financiële Dagblad*. Geraadpleegd op 27-03-2017 via <https://fd.nl/opinie/1163012/marktwerving-leidt-vanzelf-tot-sluiting-kolencentrales>.
65. Mommers, J. (2014). Hoe de overheid de zware industrie met miljoenen overeind houdt. In: *de Correspondent*. Geraadpleegd op 21-06-2017 via: <https://decorrespondent.nl/762/hoe-de-overheid-de-zware-industrie-met-miljoenen-overeind-houdt/127404346410-956fcaef>.
66. Nagtegaal, B. (2015-11-23). Professoren: sluit alle kolencentrales voor 2020. In: *NRC*. Online geraadpleegd op 17-05-2017 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/11/23/professoren-alle-kolencentrales-voor-2020-dicht-a1411311>.
67. Nohrstedt, D. (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. In: *Policy Studies Journal* 36 (2): 257-278.
68. Nohrstedt, D. (2009). Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Advance Access February 2009.
69. Nohrstedt, D. & Weible, C.M. (2010). The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. In: *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy* 1 (2): 1-32.
70. NOS. (2016-04-20). Kamp: nieuwe kolencentrale past binnen de regels. In: *NOS*.

71. Notenboom, J. & Boot, P. (2015). *Uitstappen uit kolen, hoe doe je dat?* Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.
72. Nuon koopt centrales van Reliant. (2003-02-20). In: *Leidsch Dagblad*.
73. Opmeer, A. (2016-12-21). FNV en milieubeweging: bondgenoten voor een beter klimaat. In: *Down to Earth*. Geraadpleegd op 30-06-2017 via: <https://downtoearthmagazine.nl/fnv-milieubeweging-klimaat-kolencentrales/>.
74. Overwegend positieve reacties op energie-akkoord, GroenLinks, SP en PVV kritisch. (2013-28-08). In: *Trouw*. Online geraadpleegd op 30-06-2017 via: <https://www.trouw.nl/groen/overwegend-positieve-reacties-op-energie-akkoord-groenlinks-sp-en-pvv-kritisch~a5f970ae/?>.
75. Pruitt, D.G., Kim, S.H. & Rubin, J.Z. (2004). *Social conflict: escalation, stalemate, and settlement*. McGraw-Hill: New York.
76. Raven, R. & Verbong, G. (2006). Multi-regime interactions in the Dutch Energy Sector. The case of combined heat and power in the Netherlands 1970–2000. In: *Technology Analysis & Strategic Management*, submitted for publication.
77. Rotmans, J. (2012-09-25). Opdoeken, die Algemene Energieraad. In: *Nu*. Online geraadpleegd op 06-07-2017 via: <http://www.nu.nl/zakelijk-opinie/2917989/opdoeken-algemene-energie-raad.html>.
78. Sabatier, P.A. (1987) Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. In: *Science Communication* 8(4):649-692.
79. Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: *Policy Sciences* 21(2/3).
80. Sabatier, P.A. (1993). *Policy Change and Learning: Theoretical lessons in public learning*. Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.
81. Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press: Colorado
82. Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2006). A guide to the Advocacy Coalition Framework. In: Fischer, F., Miller G.J. & Sidney, M.S. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press: Florida.
83. Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007) The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In: Sabatier, P.A. (2007) *Theories of Policy Process*. Westview Press: Colorado.
84. Sabatier, P.A. & Weible, C. (2014) *Theories of the Policy Process*, Westview Press Boulder, Colorado.
85. Sabel, P. (2012-21-04). Hoe Wilders onverwacht de gedoogconstructie opblies. In: *de Volkskrant*. Online geraadpleegd op 30-06-2017 via: <https://www.volkskrant.nl/politiek/hoe-wilders-onverwacht-de-gedoogconstructie-opblies~a3241382/>.
86. Schoenmaeker, I. (2015-11-18). Kolenindustrie vanaf 2017 wereldwijd flink gekort op subsidie. In: *de Trouw*. Online gevonden op 20-12-2015 op: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/4189671/2015/11/18/Kolenindustrie-vanaf-2017-wereldwijd-flink-gekort-op-subsidie.dhtml>.
87. Schöne, S. (2016). "Energierapport verdient lof." In: *Energiepodium*. Geraadpleegd op 22-01-2017 via <http://www.energiepodium.nl/opinie/item/energierapport-verdient-lof>.
88. Schwartz, K. (1995-09-13). EZ wil dat vier grote elektriciteitsproducenten samengaan. In: *Trouw*. Geraadpleegd op 28-02-2017 via: <https://www.trouw.nl/home/ez-wil-dat-vier-grote-elektriciteitsproducenten-samengaan~ae67c63d/>.

89. Seebregts, A.J. & Volkers, C.H. (2005). *Monitoring Nederlandse elektriciteitscentrales 2000-2004*. ECN: Petten.
90. Shearer, C., Ghio, N., Myllyvirta, L., Yu, A. & Nace, T. (2017). *Boom and Bust 2017*. Coalswarm, Greenpeace USA & Sierra Club.
91. Smink, M. (2015). *Incumbents and institutions in sustainability transitions*. Universiteit van Utrecht: Utrecht.
92. Tashakkori, A. & Teddlie, C. (2003). *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. Thousand Oaks: Sage.
93. Terium, P. (2011-09-17). In de Eemshaven verrijst de kolencentrale die de politiek wilde. In: *de Volkskrant*. Online gevonden op 20-12-2015 op: <http://www.volkskrant.nl/archief/in-de-eemshaven-verrijst-de-kolencentrale-die-de-politiek-wilde~a2915976/>.
94. Trommelen, J. (2015-08-28). Oud-minister Van der Hoeven: duurzame energie werkt tóch. In: *de Volkskrant*. Online geraadpleegd op 07-07-2017 via: <https://www.volkskrant.nl/politiek/oud-minister-van-der-hoeven-duurzame-energie-werkt-toch~a4131228/>.
95. Trommelen, J. & Vries, J. de. (2015-27-08). Fors hoger kolenverbruik door centrales in 2015. In: *de Volkskrant*. Online geraadpleegd op 30-06-2017 via: <https://www.volkskrant.nl/economie/fors-hoger-kolenverbruik-door-centrales-in-2015~a4129902/>.
96. Turkenburg, W. (1985). Gas of Uraan. Een kernbeslissing. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie*. Vol. 9(1).
97. Tweede Kamer 2003-2004, 28 982, nr. 18.
98. Tweede Kamer 2004-2005 29 023, nr. 4.
99. Tweede Kamer 2005-2006, 30 212.
100. Tweede Kamer 2011-2012, 31 510, nr. 47.
101. Van kolencentrale tot zonnepanelenpark: bouw zonnepark Nijmegen begonnen. (2016-07-31). In: *de Gelderlander*. Online geraadpleegd op 22-02-2016 op <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2096729/Van-kolencentrale-tot-zonnepanelenpark-bouw-zonnepark-Nijmegen-begonnen>.
102. Veldhuizen, A. van. (2013). Gedrag en idealen. In: *S&D*. Vol. 70(4). Online geraadpleegd op 03-07-2017 via: https://www.wbs.nl/system/files/adriaan_van_veldhuizen_-_gedrag_en_ideal.pdf.
103. Verbong, G. & Geels, F. (2006). The ongoing energy transition: Lessons from a socio-technical, multi-level analysis of the Dutch electricity system (1960–2004). In: *Energy Policy*. Vol. 36(11).
104. Verlaan, J. (2015-11-26). Kamer stemt voor geleidelijke sluiting kolencentrales. In: *NRC*. Online geraadpleegd op 07-07-2017 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/11/26/kamer-stemt-voor-geleidelijke-sluiting-kolencentrales-a1411220/>.
105. Verlaan, J. (2017-01-08). FNV Haven wil lobbyen, ook bij de PVV. In: *NRC*. Online geraadpleegd op 19-05-2017 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/08/fnv-wil-lobbyen-ook-bij-de-pvv-6123758-a1540296>.
106. Visser, M. (2011-04-07). 'Foute wetenschap en hysterie beheersen discussie kernenergie'. In: *Trouw*. Online geraadpleegd op 06-07-2017 via:

<https://www.trouw.nl/home/-foute-wetenschap-en-hysterie-beheersen-discussie-kernenergie-~aa4def17/>.

107. Walgrave, S. & Varone, F. (2008). Punctuated Equilibrium and Agenda-Setting: Bringing Parties Back in: Policy Change after the Dutroux Crisis in Belgium. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 21 (3).
108. Watson, B. (2016-13-02). Have we reached the tipping point for investing in renewable energy? In: *the Guardian*.
109. WEC. (2001). *WEC Survey of Energy Resources 2004*. World Energy Council: Londen.
110. Weible, C.M. & Sabatier, P.A. (2006). A guide to the Advocacy Coalition Framework. In: Fischer, F. & Miller, G.J. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. CRC Press: Boca Raton.
111. Weible, C.M., Sabatier, P. A & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. In: *Policy Studies Journal*. Vol. 37(1).
112. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid: Den Haag.
113. Wielders, L.M.L., Afman, M.R., Schuurbijs, M.A. & Cherif, S. (2015). Factsheet: Eneco. In: Wielders, L.M.L., Afman, M.R., Schuurbijs, M.A. & Cherif, S. (2015). *Elektriciteitsleveranciers in kaart. Update 2015*. CE Delft: Delft. Online gevonden op 29-02-2016 op <http://www.wisenederland.nl/files/Eneco-onderzoeksrapport.pdf>.
114. Wijlens, A. S. (2014). *Op het kantelpunt van proces naar uitvoering in het Oost-Nederlandse gevecht tegen droogte. Een kwalitatief onderzoek naar het vormen van maatschappelijke coalities in het project 'Zoetwatervoorziening Oost Nederland'*. Radboud Universiteit: Nijmegen.
115. Wij Stoppen Steenkool. (2016). *Scenario's voor het sluiten van alle Nederlandse kolencentrales vóór 2020*.
116. Zijlstra, K. (1991-10-05). De Nederlandse grootverbruikers zitten in riant positie; Vals alarm over energiebelasting. In: *NRC*. Geraadpleegd op 28-03-2017 via <https://www.nrc.nl/nieuws/1991/10/05/de-nederlandse-grootverbruikers-zitten-in-riante-positie-6982626-a1261901>.
117. Zuidervart, B.(2014-08-04). Code Oranje voor het Energieakkoord. In: *Trouw*. Geraadpleegd op 19-01-2017 via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3736798/2014/09/04/Code-oranje-voor-het-energieakkoord.dhtml>.

Bijlage A

Originele hypothesen van het Advocacy Coalition Framework, naar: Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007). *The Advocacy Coalition Framework Innovations and Clarifications*. In: Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Colorado.

HYPOTHESES CONCERNING ADVOCACY COALITIONS

Hypothesis 1: On major controversies within a policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so.

Hypothesis 2: Actors within an advocacy coalition will show substantial consensus on issues pertaining to the policy core, although less so on secondary aspects.

Hypothesis 3: An actor (or coalition) will give up secondary aspects of his (its) belief system before acknowledging weaknesses in the policy core.

Hypothesis 10 (flew in 1993): Elites of purposive groups are more constrained in their expression of beliefs and policy positions than elites from material groups.

Hypothesis 11 (new in 1993): Within a coalition, administrative agencies will usually advocate more moderate positions than their interest-group allies.

HYPOTHESES CONCERNING POLICY CHANGE

Hypothesis 4 (revised in 1993): The policy core attributes of a governmental program in 1 a specific jurisdiction will not be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition that instituted the program remains in power within that jurisdiction, except when the change is imposed by a hierarchically superior jurisdiction.

Hypothesis 5 (1997): Significant perturbations external to the subsystem (e.g., changes in socioeconomic conditions, public opinion, systemwide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems) are a necessary, but not sufficient, cause of change in the policy core attributes of a governmental program.

HYPOTHESES CONCERNING POLICY LEARNING, PARTICULARLY ACROSS COALITIONS

Hypothesis 6: Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there is an intermediate level of informed conflict between the two coalitions. This requires that: A. each have the technical resources to engage in such a debate; and that, B. the conflict be between secondary aspects of one belief system and core elements of the other coalition, alternatively, between important secondary aspects of the two belief systems.

Hypothesis 7: Problems for which accepted quantitative data and theory exist are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those in which data and theory are generally qualitative, quite subjective, or altogether lacking.

Hypothesis 8: Problems involving natural systems are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those involving purely social or political systems, because in the former many of the critical variables are not themselves active strategists, and because controlled experimentation is more feasible.

Hypothesis 9: Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there exists a forum that is: A. prestigious enough to force professionals from different coalitions to participate; and B. dominated by professional norms.

Hypothesis 12 (new in 1993): Even when the accumulation of technical information does not change the views of the opposing coalition, it can have important effects on policy, at least in the short run, by altering the views of policy brokers

Bijlage B - Overzicht van de fusies en overnames in de Nederlandse energiemarkt 1987 - 2008

