



Sociaal en Cultureel Planbureau

Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling

Visies op verantwoordelijkheidsverdeling:
duurzame energieopwekking op land



Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling

Visies op verantwoordelijkheidsverdeling: duurzame energieopwekking op land

Karlijn Muiderman en Yvonne de Kluizenaar

m.m.v.

Wieke Blijleven

Fieke Wagemans

Andries van den Broek

Anne Roeters

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, april 2024

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag
Foto omslag: ANP | Rob Voss

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding van het onderzoek	10
1.2 Doel en centrale vragen	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Achtergrond: beleid, theorie en methoden	13
2.1 Beleidsachtergrond bij de casus	13
2.2 Theoretisch kader	14
2.3 Methoden bij beleidsanalyse	15
3 Visies in beleid: wie is aan zet?	16
3.1 Overheid	16
3.2 Burgers	18
3.3 Bedrijven: producenten van energie	20
3.4 Maatschappelijke organisaties	22
3.5 Conclusie: rijksvisies op verantwoordelijkheidsverdeling	22
4 Beleidsvisies en burgervisies: hoe verschillen ze?	24
4.1 Burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling	24
4.2 Beleidsvisies versus burgervisies	26
5 Slotbeschouwing	27
5.1 Aanleiding en relevantie	27
5.2 Visies en visieverschillen	28
5.3 Meer overheidsverantwoordelijkheid bij hernieuwbare energieproductie op land?	31
5.4 Hoe vormgeven aan burgerbetrokkenheid?	33
Literatuur	36

Voorwoord

Verskillende maatschappelijke opgaven vragen dringend aandacht. Denk aan verduurzaming, bestaanszekerheid, zorg en arbeidsmarkt. In de aanpak van die opgaven kunnen de visies op de verdeling van verantwoordelijkheden verschillen tussen beleidsmakers, burgers en andere actoren in de samenleving. In de jaren tachtig en negentig maakte de overheid een terugtrekkende beweging, waarbij steeds meer taken voor de uitvoering van publieke voorzieningen verschoven werden naar de markt. De laatste decennia wordt ook van burgers steeds meer verwacht. Hogere verwachtingen betekenen niet automatisch dat burgers ook bereid zijn om taken op zich te nemen. Een verschil in visies tussen burgers en overheid op de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling kan gevolgen hebben voor het vertrouwen van burgers in de overheid en voor de effectiviteit van beleid. Deze studie bestudeert visieverschillen op de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling voor het opwekken van duurzame energie op land. De bevindingen uit deze beleidscasus dragen in algemene zin bij aan inzicht in rolopvattingen van de overheid en hoe deze resoneren bij burgers. Aan de hand van een concreet beleidsdossier laat deze studie zien hoe de overheid beter kan aansluiten bij burgers, vanuit waarden die voor burgers belangrijk zijn en vanuit inzicht in de belemmeringen die burgers ervaren.

Het onderzoek bestaat uit een systematische analyse van beleidsdocumenten om visies van de rijksoverheid te reconstrueren, een analyse van burgervisies op basis van een grootschalig vragenlijstonderzoek en een verdiepende studie uitgevoerd in focusgroepen.

We danken Kees Vringer van het Planbureau voor de Leefomgeving hartelijk voor zijn bijdrage in de leescommissie en Jan Matthijssen van het Planbureau voor de Leefomgeving voor het meelezen bij een eerdere versie van dit rapport.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)

Samenvatting

Algemeen kader en doel

Meerdere maatschappelijke opgaven vragen dringend aandacht. Zo zijn er uitdagingen op het gebied van verduurzaming, bestaanszekerheid, zorg en arbeidsmarkt. Burgers en overheid kunnen van elkaar verschillen in hun visies op de verdeling van verantwoordelijkheden in de aanpak van die opgaven. Wanneer visies sterk uiteenlopen, kan dit gevolgen hebben voor het vertrouwen van burgers in de overheid en voor de effectiviteit van beleid. Deze studie gaat in op visies en visieverschillen met een beleidsdossier als casus: het opwekken van duurzame energie op land. Deze studie reconstrueert de visies van de rijksoverheid op de verantwoordelijkheidsverdeling. Vervolgens contrasteren we die overheidsvisies met de inzichten over visies van burgers uit eerder onderzoek.

Er wordt veel over beleid gezegd, maar visies achter beleid worden zelden wetenschappelijk onderzocht. Voor een goed inzicht in de aard en omvang van verschillen tussen beleids- en burgervisies is het essentieel om een accuraat beeld van beleid te hebben. Een reconstructie van verschuivingen in de algemene overheidsvisie op de verdeling van verantwoordelijkheid (Blijleven en Kooiker 2022) laat zien dat uit systematisch onderzoek van beleidsdocumenten een genuanceerder beeld naar voren komt. Daarom zijn voor deze publicatie zowel de beleidsvisies (dit onderzoek) als de burgervisies (eerder onderzoek: De Kluzenaar et al. 2022; Wagemans en Peters 2023) systematisch onderzocht. Dat biedt de mogelijkheid om visies goed te vergelijken en draagt bij aan beter begrip van hoe, waar en waarom visies verschillen. Dit vormt een goed startpunt voor gedachtenvorming over handelingsperspectieven voor beleid. Een parallelle deelstudie volgt een vergelijkbare benadering voor het beleidsdossier Leven lang ontwikkelen (Blijleven et al. 2024). Gezamenlijk maken deze studies deel uit van de onderzoeksreeks Verschuivende verantwoordelijkheden van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Deze reeks brengt in kaart hoe de overheid en burgers kijken naar de rolverdeling tussen overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij een aantal maatschappelijke opgaven.

Relevantie van inzicht in visieverschillen

Inzicht in visies van burgers en de overheid en de verschillen daartussen is van belang, omdat (te) grote discrepanties gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen van burgers in de overheid, de democratische kwaliteit van beleid en daarmee de legitimiteit van beleid. Legitimiteit van beleid heeft betrekking op de aanvaarding ervan en de bereidheid van burgers zich ernaar te voegen in het belang van de samenleving als geheel. Visieverschillen vormen zo ook een risico voor het halen van beleidsdoelen.

Relevantie casus

Het opwekken van duurzame energie op land is als casus bijzonder interessant voor het bestuderen van visieverschillen. Allereerst is dit interessant vanwege feitelijke verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling. Zo is energieproductie in de privatiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig verschoven van de overheid naar de markt. In de grote veranderingen die verduurzaming van de energievoorziening met zich meebrengen, vinden nu opnieuw verschuivingen plaats. Daarbij is ook aandacht voor burgerbetrokkenheid. Dergelijke keuzes rond de verdeling van verantwoordelijkheden zijn bepalend voor wie zeggenschap en eigendom krijgt en kunnen daarmee grote maatschappelijke consequenties hebben. De casus is bovendien interessant vanwege het grote beroep dat de overheid doet op andere actoren, zoals marktpartijen en burgers. Aandacht voor een grotere burgerbetrokkenheid, zowel aan de voorkant als bij de uitvoering, blijkt bijvoorbeeld uit het streven naar 50% lokaal eigendom in het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019: 219). Dit roept de vraag op hoe wenselijk burgers deze verantwoordelijkheidsverdeling(en) vinden en onder welke voorwaarden zij deze aanvaardbaar vinden. Ook roept het de vraag op welke verantwoordelijkheden burgers op dit terrein *kunnen* en *willen* dragen, en onder welke voorwaarden. Een derde reden waarom deze casus interessant is, is omdat hij aansluit bij de actualiteit. Nederland staat voor de uitdaging om voor 2050 een klimaatneutraal energiesysteem te realiseren. Keuzes over de verantwoordelijkheidsverdeling bij de realisatie daarvan, zorgen voor dilemma's door de samenhang met aspecten van een rechtvaardige transitie. Dit gaat voorbij de verdeling van lusten en lasten.

In het kort: beleidsvisies

De analyse van beleidsdocumenten laat zien dat de rijksoverheid graag een sterke regie wil hebben in het klimaat- en energietransitiebeleid. Uit de beleidsdocumenten spreekt ook de ambitie van een regulerende rol om klimaatdoelstellingen te halen. Maar de rol van de rijksoverheid in de energietransitie krijgt vooral invulling in het samenwerken. Daarnaast stimuleert de rijksoverheid marktpartijen om groene investeringen te doen, onder meer met subsidies.

Bij duurzame energiewekking op land kiest de rijksoverheid voor een gedecentraliseerde aanpak. Naast een regulerende rol (bv. richtlijnen en afwegingsprincipes die moeten helpen ruimtelijke keuzes te maken, afstandsregels voor wind op land) en een deregulerende rol (bv. het wegnemen van obstakels die doelen van de Regionale Energiestrategie (RES) in de weg staan), neemt zij vooral een stimulerende en faciliterende rol aan. Rijksbeleid ziet voor de rijksoverheid zelf slechts een bescheiden rol in de uitvoering en legt die vooral bij de markt, en bij decentrale overheden voor de aansturing. Voor de voorlichting en communicatie ziet de rijksoverheid zichzelf ook als uitvoerder.

In het kort: verschillen en overeenkomsten tussen beleidsvisies en burgersvisies

Eerder onderzoek in deze onderzoeksreeks liet zien dat over de domeinen heen de visies van recente kabinetten (Blijleven en Kooiker 2022) redelijk overeenkomen met die van burgers (Wagemans en Peters 2023). Beide publicaties laten zien dat de huidige grote maatschappelijke opgaven inzet vragen van overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Bij de overheid is er hernieuwde aandacht voor burgerbetrokkenheid, zowel in de beleidsuitvoering als -ontwikkeling (Blijleven en Kooiker 2022). Daarentegen zien burgers juist graag met name de landelijke overheid meer verantwoordelijkheid nemen dan zij nu doet (Wagemans en Peters 2023).

Hoe zien deze visies op verantwoordelijkheidsverdeling eruit voor het algemene klimaat- en energiebeleid en voor de casus van het opwekken van duurzame energie op land in het bijzonder? En hoe verschillen de visies gereflecteerd in het rijksbeleid met de visies van burgers? Deze studie laat zien dat er duidelijke visieverschillen zichtbaar zijn, hoewel er in het klimaat- en energietransitiebeleid op hoofdlijnen enige overeenstemming is tussen beleids- en burgersvisies. Zo brengt dit onderzoek in beeld dat de overheid sterk de nadruk legt op samenwerking tussen actoren, terwijl eerder SCP-onderzoek liet zien dat een meerderheid van de burgers vindt dat vooral de overheid en grote bedrijven verantwoordelijkheid moeten nemen voor het tegengaan van klimaatverandering (De Kluzenaar en Flore 2021). Tegelijkertijd schatten burgers de bereidheid daartoe van grote bedrijven laag in. Een meerderheid is ook van mening dat vooral grote bedrijven nog onvoldoende doen (maar ook de overheid en in mindere mate het eigen huishouden). Tegelijkertijd achten zij grote bedrijven en de overheid het best in staat om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering (De Kluzenaar en Flore 2021). Waar het gaat om verduurzaming van het Nederlandse energiegebruik, zien burgers vooral graag de landelijke overheid verantwoordelijkheid nemen, gevolgd door bedrijven en gemeenten. Ze bedelen aan burgers een minder grote rol toe. Dat betekent overigens niet dat zij daarmee die verantwoordelijkheid afschuiven: ook burgers moeten volgens hen redelijk veel tot veel verantwoordelijkheid dragen (De Wagemans en Peters 2023).

Het hier voorliggende onderzoek laat zien dat visieverschillen van beleid en burgers sterker dan in het algemene klimaatbeleid tot uitdrukking komen op het concrete beleidsniveau van duurzame energieopwekking op land. Zo zijn er verschillen van inzicht over wat de landelijke overheid zou moeten doen, wat burgers zelf zouden moeten bijdragen en wat wenselijk is om over te laten aan de markt. Het betreft daarbij vooral de gewenste *aard* en *omvang* van de inzet van verschillende actoren. Samengevat zien we op hoofdlijnen deze verschillen tussen beleidsvisies en burgersvisies:

- 1 Rijksbeleid voor de landelijke overheid ziet zelf slechts een bescheiden rol in de uitvoering en legt die verantwoordelijkheid vooral bij de markt en bij decentrale overheden voor de aansturing. Daarentegen zien burgers juist graag een rol voor de landelijke overheid, beredeneerd vanuit het borgen van publieke belangen en belangen van burgers (De Kluzenaar et al. 2022; Wagemans en Peters 2023). Een deel van de burgers is kritisch over de wenselijkheid van een grote rol voor de markt (grote bedrijven) in lokale opwekking, vanuit de vrees dat zij het commerciële belang boven het belang van de lokale gemeenschap en het publieke belang zullen stellen (De Kluzenaar et al. 2022).

2 De overheid hoopt dat meer burgers als ondernemers in energiecoöperaties willen stappen, om zo invulling te geven aan het streven naar 50% lokaal eigendom. Ook hoopt de overheid dat burgers hiervoor het benodigde financieel risico nemen, kennis en vaardigheden ontwikkelen en de tijdsinvestering doen. Slechts een klein deel van de burgers vindt echter dat burgers veel verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor het opwekken van duurzame energie op land (Wagemans en Peters 2023). Burgers zetten vraagtekens bij de haalbaarheid én wenselijkheid van brede toepassing van een model dat sterk leunt op actieve betrokkenheid van burgers, vanuit de zorg dat niet iedereen hieraan kan of wil meedoen, met mogelijke effecten op rechtvaardigheid (bv. belangenafweging en de verdeling van de lasten en lasten) en ongelijkheid.

Meer regie bij de overheid en het betrekken van burgers

De analyse van beleidsdocumenten in deze studie laat dus zien dat de overheid zichzelf een relatief bescheiden rol in de uitvoering toekent, en verantwoordelijkheid voor de uitvoering sterk bij de markt belegt. Eerder empirisch onderzoek toont echter aan dat veel burgers het gevoel hebben dat de landelijke overheid meer moet doen dan zij nu doet in de klimaataanpak, verduurzaming van het energiegebruik en het lokaal opwekken van duurzame energie (De Kluienaar en Flore 2021; Wagemans en Peters 2023). Burgers hebben weliswaar vertrouwen in de competentie van bedrijven en zij zien dan ook een belangrijke rol voor bedrijven weggelegd. Tegelijkertijd hebben zij zorgen over de intenties van bedrijven. Daarbij leeft de zorg dat bedrijven commerciële belangen boven collectieve belangen zullen stellen als het erop aankomt, en dat burgers (te) weinig inspraak zullen hebben. De wens dat de overheid meer verantwoordelijkheid neemt, wordt dan ook wel gemotiveerd vanuit de overtuiging dat de overheid het publieke belang het best kan borgen, bijvoorbeeld om sociale ongelijkheid tegen te gaan (De Kluienaar et al. 2022). Een belangrijk signaal, ook omdat verschillen tussen de visies van burgers en overheid op wat van een overheid mag worden verwacht, van invloed kunnen zijn op het vertrouwen (Van Noije et al. 2023a; Wagemans en Peters 2023).

Dilemma's

Zowel in de keuze voor een grotere rol voor de landelijke overheid als in de keuze voor een grotere burgerbetrokkenheid schuilen dilemma's en vragen:

- 1 Wat zijn de mogelijke voor- en nadelen van een overheid die de regie (terug)pakt bij het opwekken van duurzame energie op land?
- 2 Hoe kan de overheid in de behoefte aan een grotere burgerbetrokkenheid voorzien en tegelijkertijd het risico op overvraging minimaliseren?

De verschuiving van verantwoordelijkheden brengt voor- én nadelen met zich mee. Het is de vraag hoe realistisch en haalbaar een grotere rol voor de landelijke overheid is in de productie van hernieuwbare energie, tegen welke prijs dit realiseerbaar is en hoe wenselijk dit is. Hierop is geen eenduidig antwoord te geven. De beantwoording is sterk afhankelijk van de invulling, en dit zijn uiteindelijk politieke keuzes. Eerder verkennend onderzoek in focusgroepen in deze reeks geeft wel een indruk van het type voorwaarden dat burgers stellen voor aanvaardbaarheid van verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling (aan aan zet; bedrijven aan zet; gemeenten aan zet) en onder welke voorwaarden zijzelf een grotere rol zouden willen spelen (De Kluienaar et al. 2022).

Waar de overheid het als wenselijk ziet om taken over te laten aan de markt of aan burgers, verdient het aanbeveling na te gaan hoe de zorgen te verkleinen zijn die bij burgers leven rond die modellen. Ook is het van belang transparant te zijn over de afwegingen die hebben meegespeeld om te komen tot die keuze, en goed te communiceren wat de overheid in dat geval doet om de publieke belangen en belangen van burgers, zoals omwonenden, voldoende te borgen. In bredere zin vinden veel burgers het belangrijk dat bedrijven verplicht worden bij te dragen aan maatschappelijke doelen, zoals een schone leefomgeving (Wagemans en Peters 2023).

Een beleidsvisie die uitgaat van een actieve rol voor burgers in de realisatie van energieprojecten op land, doet een groot beroep op de zelfredzaamheid en het autonome vermogen van burgers en heeft voorlopers voor ogen. Het roept de vraag op in hoeverre een grote rol voor burgers – naast die van de pioniers – realistisch is. Zowel de overheid als burgers zien het collectieve belang, maar het individuele belang voor burgers is onzeker (risicovol en lastig in te schatten), de uitvoering is voor veel van hen te complex en er bestaan grote verschillen tussen burgers in hun mogelijkheden om mee te doen.

De vraag is hoe de overheid een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten kan borgen, waarbij de voorlopers – in dit geval: burgers die een actieve rol spelen in energiecoöperaties – voldoende ruimte krijgen en waar nodig gestimuleerd, gefaciliteerd en ondersteund worden.¹ Tegelijkertijd moeten *alle* burgers voldoende inspraak hebben en mee profiteren van duurzame energieproductie in Nederland, ook degenen die minder makkelijk kunnen meedenken, meepraten of meedoen.

¹ In de slotbeschouwing reflecteren we uitgebreider op de vragen die hier worden opgeworpen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, private sector en maatschappelijk middenveld verschuiven voortdurend (Blijleven en Kooiker 2022). De laatste decennia wordt daarbij een steeds groter beroep op burgers gedaan. Zo verwacht de overheid dat burgers meer mantelzorgtaken oppakken, of participeren in het opwekken van hernieuwbare energie, zoals het streven naar 50% lokaal eigendom van hernieuwbare energieopwekking op land uit het Klimaatakkoord illustreert.

Burgers² en overheid kunnen verschillende visies hebben op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen actoren in de aanpak van maatschappelijke opgaven. Dat kan zowel in brede zin, als specifiek waar het gaat om de taken die burgers daarbij krijgen toebedeeld. Maar ook waar burgers en overheid het in grote lijnen eens zijn, kunnen visies verschillen over de uitwerking en de randvoorwaarden (Veldheer et al. 2012). Dat kan diverse redenen hebben. Zo kunnen verschillen voortvloeien uit een andere kijk op wie beleid zou moeten kunnen beïnvloeden, of wie primair aan zet zou moeten zijn bij het oplossen van problemen. Ook kan er verschil van inzicht zijn over het nut, de noodzaak en de rechtvaardigheid van het (moeten) bijdragen van burgers aan oplossingen. Zo liet de coronacrisis zien dat er diametraal verschil van inzicht kan bestaan tussen overheid en burgers over de ernst van een probleem, de oplossingsrichtingen en de benodigde bijdrage van burgers daaraan (Schaper en Hartman 2023). Wat betreft de rol van burgers kan ook meespelen dat burgers en de overheid andere ideeën hebben over het *kunnen* van burgers. Zo laat een eerdere studie naar visies op de verantwoordelijkheidsverdeling in het opwekken van energie op land zien dat burgers kritisch zijn over een variant van verantwoordelijkheidsverdeling waarin burgers primair aan zet zijn. Zij verwachten dat de benodigde kennis en ervaring, het organisatorisch vermogen, de ruimtelijke mogelijkheid en de financiële slagkracht niet overal in voldoende mate aanwezig zijn en bovendien ongelijk verdeeld zijn. Lokale ambtenaren hebben er daarentegen vertrouwen in dat deze competenties door (groepen) burgers opgebouwd kunnen worden (De Kluzenaar et al. 2022).

Visieverschillen zijn niet per definitie onoverkomelijk of problematisch (Van Noije et al. 2023a, 2023b). Toch kunnen grote verschillen hun weerslag hebben op het vertrouwen van burgers in de overheid. Wanneer burgers het gevoel hebben dat overheidsbeleid onvoldoende hun visies reflecteert en zij zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen door de overheid, heeft dat gevolgen voor de democratische kwaliteit van beleid, die van belang is voor de legitimiteit van beleid. De legitimiteit van beleid komt onder druk te staan wanneer mensen niet meer bereid zijn tot vrijwillige acceptatie van beleid voor het belang ervan voor de samenleving als geheel (Beetham en Lord 1998; Van Noije 2019). Dat is van invloed op de kans van het slagen van beleid: als burgers het beleid niet aanvaarden, is de kans kleiner dat zij bereid zijn om het na te volgen. Zo kan ook de realisatie van het doel van het beleid in het geding komen. Huidige complexe vraagstukken die dringend om oplossingen vragen (bv. klimaat en energie, woonopgaven, arbeidsmarktkrapte in zorg, onderwijs en techniek), dwingen daarom tot nadenken over de wenselijkheid en haalbaarheid van verschillende verdelingen van verantwoordelijkheden om die uitdagingen aan te kunnen gaan (Blijleven en Kooiker 2022).

² In dit stuk wordt gesproken over 'burgers' en 'burgervisies'. Hierbij is het van belang te realiseren dat er grote verschillen zijn in visies tussen burgers onderling en tussen groepen burgers. Er is daarom ook geen sprake van één burgervisie.

1.2 Doel en centrale vragen

De manier waarop de overheid verantwoordelijkheid toekent aan haarzelf, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verschilt per beleidsdossier. Deze verdiepende studie kijkt naar de huidige visies op verantwoordelijkheidsverdeling voor een specifiek beleidsdossier: het lokaal opwekken van duurzame energie op land in grootschalige projecten. Een parallelle deelstudie volgt een vergelijkbare benadering voor de casus Leven lang ontwikkelen (Blijleven et al. 2024). Met een systematische analyse van beleidsdocumenten brengen we de visie op verantwoordelijkheidsverdeling die in die documenten besloten ligt in kaart. We vergelijken de inzichten over de onderliggende beleidsvisies uit deze studie met de inzichten over burgervisies uit eerder SCP-onderzoek. Dit specifieke onderzoek draagt daarmee op twee manieren bij aan nieuw inzicht:

- 1 Het belicht de onderliggende beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling.
- 2 Het contrasteert die beleidsvisies en burgervisies door vergelijking met eerder empirisch onderzoek.

Zowel de inzichten in de beleidsvisie, als de inzichten in de visieverschillen die voortvloeien uit de vergelijking met burgervisies zijn dus nieuw. De studie identificeert concrete rollen die de overheid voor zichzelf – en voor andere partijen – ziet en welke redeneringen daaraan ten grondslag liggen. Een interessante vraag daarbij is welke kenmerken van de casus deze rolopvatting beïnvloeden en hoe de verschillende rolopvattingen in beleid resoneren bij burgers. Die inzichten zijn ook in breder opzicht relevant. De studie laat namelijk zien hoe de overheid beter kan aansluiten bij burgers, vanuit waarden die voor burgers belangrijk zijn en vanuit inzicht in belemmeringen die burgers ervaren.

We beschouwen de bevindingen aan de hand van vier sturingsfilosofieën, oftewel beleidsparadigma's. Zij dienen als lens hoe volgens de rijksoverheid de verantwoordelijkheden verdeeld zouden moeten worden tussen overheid, burgers, private sector en maatschappelijk middenveld (Blijleven en Kooiker 2022; ROB 2012; Van der Steen et al. 2015; Torfing et al. 2020). Verantwoordelijkheden vatten we hier op als taak, omdat taken de belangrijkste te verdelen verantwoordelijkheden zijn. De focus ligt op de visies op de taakverdeling tussen overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven.

De casus van deze verdiepende deelstudie is actueel en doet een beroep op burgers. Bezien vanuit het perspectief van burgers kan participatie bijdragen aan zowel het individueel als het collectief belang en vraagt het om zowel individuele als collectieve inzet. Dat is mogelijk van invloed op de (elementen van) verschillende sturingsfilosofieën die in de beleidsvisie te herkennen zijn. Zo gaat de sturingsfilosofie *Societal Resilience* uit van collectieve vormen van actie vanuit de samenleving die de overheid moet ondersteunen, terwijl de sturingsfilosofie *Traditional Public Administration* redeneert vanuit een regulerende overheid om collectieve doelen te dienen.

Voor deze casus maken we de vaak impliciete visies op verantwoordelijkheidsverdeling in beleid expliciet door deze gestructureerd in kaart te brengen. Vervolgens gaan we na in hoeverre die visies aansluiten bij de percepties en voorkeuren van burgers. Dat doen we door onze beleidsanalyse naast een recent grootschalig vragenlijstonderzoek van het SCP te leggen (Wagemans en Peters 2023), aangevuld met inzichten uit een verdiepende studie die is uitgevoerd in focusgroepen (De Kluzenaar et al. 2022). Het inzichtelijk maken van het burgerperspectief past in de traditie van SCP-onderzoek. Kennis over de visies van burgers en de discrepanties met beleidsvisies, geeft inzicht in risico's voor de legitimiteit en effectiviteit. Bovendien draagt het voorhouden van een spiegel van vaak onbewuste visies en aannames over burgers bij aan lerend beleid (Pawson en Tilley 1997).

De centrale vragen van dit onderzoek zijn:

Wat is de huidige rijksoverheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de aanpak van het opwekken van duurzame energie op land? Hoe verschillen die rijksoverheidsvisies met de visies van burgers?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de beleidsachtergrond van de casus, het theoretisch kader en de onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 3 en 4 bevatten de resultaten van het onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft per actor een beschrijving van de in beleidsdocumenten toegekende rollen en taken, waarbij de meest dominante rollen steeds als eerste aan de orde komen. Hoofdstuk 4 vat de visies in het rijksbeleid samen en interpreteert die in termen van beleidsparadigma's. Daarop volgen een korte samenvatting van inzichten over burgervisies en een vergelijking tussen beleidsvisies en burgervisies. In hoofdstuk 5 worden tot slot een samenvatting en een beschouwing van de bevindingen gegeven.

2 Achtergrond: beleid, theorie en methoden

2.1 Beleidsachtergrond bij de casus

Veel nationaal duurzaamheidsbeleid is transitiebeleid dat sterk in ontwikkeling is, ook wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling. Het omvat een breed spectrum aan beleidsdossiers rond meerdere transities, zoals de klimaat- en energietransitie, eiwittransitie, biodiversiteitsbehoud en de transitie naar een circulaire economie en een duurzame landbouw en voedselsysteem. Klimaatverandering, de dreigende schaarste aan grondstoffen, de snelle achteruitgang van biodiversiteit en de bescherming van milieu- en leefomgevingskwaliteit vormen aanleiding voor dit transitiebeleid. Nationale beleidsontwikkelingen volgen uit internationale afspraken en Europese beleidsontwikkelingen, zoals het Parijsakkoord, de *Sustainable Development Goals* (beide uit 2015), en de Europese Green Deal (uit 2019). Duurzaamheidsbeleid vraagt om keuzes over de rol en bijdrage van burgers en over verdeling van schaarste, waaronder het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de inzet van mensen en middelen. Het omvat collectieve doelen, zoals klimaatverandering tegengaan, en vraagt collectief georganiseerde solidariteit. Dit betreft indirecte of passieve solidariteit, waarbij hervreiding collectief en institutioneel is georganiseerd, via bijvoorbeeld de Europese of landelijke overheid. Een voorbeeld daarvan zijn voorzieningen gefinancierd uit sociale premies of belastingen (Hoefman et al. 2023).

In deze studie staat de verantwoordelijkheidsverdeling rond de casus opwekken van duurzame energie op land centraal. Beleid gericht op het opwekken van duurzame energie valt binnen die bredere context van duurzaamheidsbeleid. Het urgentiegevoel van het verduurzamen van de Nederlandse energievoorziening is de afgelopen jaren versterkt door geopolitieke spanningen. Deze spanningen hadden sterke energieprijzfluctuaties en een verhoogd risico op energie-armoede voor Nederlandse huishoudens tot gevolg. De gevoelde noodzaak om de energietransitie te versnellen brengt uitdagingen rondom burgerparticipatie met zich mee. Deze studie richt zich op een specifiek beleidsdossier: het opwekken van duurzame energie op land, voornamelijk grootschalige wind- en zonne-energieprojecten. In het Klimaatakkoord werd in 2019 afgesproken dat in 2030 minimaal 35 terawattuur (TWh) duurzame elektriciteit opgewekt moet worden in zon- of windprojecten op land. Dergelijke projecten hebben grote invloed op de leefomgeving van burgers. Participatie en acceptatie van burgers werd in het Klimaatakkoord mede daarom ook benoemd als belangrijk voor ruimtelijke inpassing en exploitatie.

Beleid rond de energievoorziening kent al langere tijd grote verschuivingen in verantwoordelijkheidsverdeling. Zo verschoven in de jaren tachtig en negentig verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de overheid naar de markt. Momenteel vinden nieuwe verschuivingen in visies op verantwoordelijkheidsverdeling plaats. Het streven naar 50% lokaal eigendom in duurzame energieopwekking op land (Klimaatakkoord: Klimaatberaad 2019) is daar een voorbeeld van. Vooral op regionaal en decentraal niveau is een actieve discussie gaande over hoe de beleidsambitie uit het Klimaatakkoord van 50% hernieuwbare energieopwekking in lokaal eigendom te realiseren (zie ook De Kluzenaar et al. 2022; Martens et al. 2023). Burgers en lokale ondernemingen worden indirect gestimuleerd om in energiecoöperaties te stappen en zo bij te dragen aan duurzame energieopwekking op land in lokaal eigendom. De beleidsvisie op de verdeling van verantwoordelijkheden en op burgerparticipatie is nog altijd sterk in beweging. Hoewel de markt (investeerdere en bedrijven) momenteel een substantieel deel van de Nederlandse zonneweides bezit, zijn er steeds meer succesvolle voorbeelden van burgerinitiatieven (energiecoöperaties), gemeentelijke initiatieven en samenwerkingsvormen. De huidige praktijk kent dus verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen die naast elkaar voorkomen.

2.2 Theoretisch kader

In de bredere bestuurskundige literatuur worden verantwoordelijkheidsverdelingen vaak gekoppeld aan zogenoemde beleidsparadigma's of sturingsfilosofieën (Blijleven en Kooiker 2022; ROB 2012; Van der Steen et al. 2015; Torfing et al. 2020). Eind negentiende eeuw was *Traditional Public Administration* de heersende sturingsfilosofie. Dit klassieke paradigma kenmerkt zich door een hiërarchisch model met gecentraliseerde overheidssturing, waarbij de overheid verantwoordelijk is voor zowel het stellen als het realiseren van doelen, en voor het creëren van de juiste randvoorwaarden. De overheid heeft vooral een regulerende en uitvoerende rol. Burgers hebben vooral de rol van onderdaan en kiezer (Blijleven en Kooiker 2022; Van der Steen et al. 2015). Zorgen over efficiëntie en betaalbaarheid van dat sturingsmodel (incl. de verzorgingsstaat) leidden in de jaren tachtig tot een kanteling naar *New Public Management*. Ook binnen dit paradigma is de overheid verantwoordelijk voor het stellen van doelen en eindverantwoordelijk voor het resultaat, maar is de uitvoering bij de markt belegd. Burgers hebben in dit geval vooral van klanten die diensten afnemen.

Marktwerking en performancemanagement deden hun intrede in de publieke sector. De overheid trok zich steeds meer terug en liet de uitvoering van publieke voorzieningen als openbaar vervoer, post, telefonie, gezondheidszorg en de energievoorziening meer over aan de markt. Dit werd gedaan vanuit de veronderstelling dat concurrentie zou leiden tot lagere kosten en betere kwaliteit. Het afgelopen decennium trad verschuiving op naar *Network Governance*. In dit paradigma staat samenwerking tussen actoren centraal. Het stellen en realiseren van publieke doelen geldt als gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid, markt, maatschappelijke organisaties en burger(collectieven) die zich organiseren in netwerken, met elkaar onderhandelen en samenwerken (horizontale vormen van sturing). De overheid neemt een netwerkende rol aan om doelen te realiseren. Met de verschuiving naar dit model zoekt de overheid actief samenwerking met andere actoren (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) vanuit de overtuiging dat zij grote maatschappelijke opgaven niet alleen aankan. De laatste decennia wordt van burgers een steeds grotere bijdrage verwacht, ingegeven door zorgen over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en de wens burgerbetrokkenheid te vergroten. Soms wordt een vierde paradigma onderscheiden, *Societal Resilience*, dat zich kenmerkt door actieve burgerbetrokkenheid en een responsieve overheid. Dit paradigma gaat uit van een vitale samenleving waarin 'mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal' (ROB 2012: 61). Daarin ontstaat initiatief vanuit de samenleving op individueel of collectief niveau, in antwoord op complexe maatschappelijke problemen. Die reacties dragen bij aan innovatieve oplossingen en een veerkrachtigere samenleving. Termen als maatschappelijke energie en veerkracht staan centraal. De overheid neemt een responsieve houding aan en probeert initiatief vanuit de samenleving te verbinden aan eigen ambities. Elk paradigma kent zo een andere invulling van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld (zie ook Blijleven en Kooiker 2022).

Door de toekenning van taken aan verschillende actoren komt het realiseren van publieke waarden steeds meer tot stand in een samenspel met verschillende partijen (Van der Steen et al. 2015). Opeenvolgende sturingsparadigma's vervangen elkaar nooit volledig, maar laten sporen na: er is sprake van 'sedimentatie'. Zo kunnen op een bepaald moment elementen van meerdere sturingsparadigma's naast elkaar bestaan in beleid. Door de vier besproken sturingsfilosofieën als lens te gebruiken, kunnen we nagaan welke sturingsfilosofie domineert en in welke mate sprake is van sedimentatie in de huidige beleidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling. Met dit inzicht in de beleidsvisie kunnen we vervolgens onderzoeken hoe die zich verhoudt tot de burgersvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden.

2.3 Methoden bij beleidsanalyse

Om een beeld te krijgen van de huidige visies op verantwoordelijkheidsverdeling van de rijksoverheid in beleid zijn enkele recente beleidsdocumenten geselecteerd, systematisch gecodeerd en kwalitatief geanalyseerd. De selectie omvat beleidsdocumenten die worden beschouwd als belangrijke beleidsdocumenten voor het betreffende dossier en inzicht geven in de voorgenomen uitvoering (kerndocumenten), of documenten die inzicht bieden in de discussies bij de totstandkoming van beleid (kamerbrieven). Daarbij zijn vier selectiecriteria gehanteerd:

De documenten moeten:

- 1 inhoudelijk ingaan op beleid voor het lokaal opwekken van duurzame energie op land;
- 2 door of namens bewindspersonen en rijksambtenaren zijn opgesteld;
- 3 een beeld geven van het huidige beleid;
- 4 gepubliceerd zijn in de periode 2019-2022.

Kwalitatieve inhoudsanalyse van beleidsdocumenten is arbeidsintensief en vergt daardoor veel tijd. Vanwege de haalbaarheid is voorafgaand aan het onderzoek een minimum en een maximum gesteld aan het aantal te coderen documenten (min. vijf, max. zeven). Daarbij zijn de belangrijkste (kern)documenten voor klimaat- en energietransitiebeleid gekozen, op basis van beoordeling door interne experts:

- 1 Klimaatakkoord (2019): het introductiehoofdstuk en het deel over energie op land. Dit is een belangrijk beleidsinstrument, met afspraken om klimaatverandering tegen te gaan.
- 2 Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (2019): hoofdlijnen van het energie- en klimaatbeleid voor de periode 2021-2030.
- 3 Klimaat en energiehoofdstuk in het Coalitieakkoord (2021): politieke kaders klimaat- en energietransitiebeleid.
- 4 Klimaatsnota (2021): nota over de voortgang van het klimaatbeleid en prioriteiten voor 2022.
- 5 Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat en Energie (2022): uitwerking van het klimaatbeleid uit het Coalitieakkoord 2021 voor de komende tien jaar.
- 6 Kamerbrief Coalitieakkoord Klimaat en Energie (2022): informatie over het proces en de werkwijze rondom de uitwerking van het Coalitieakkoord en de wijze waarop regie en governance worden ingevuld.
- 7 Kamerbrief Contouren Plan Nationaal Energiesysteem (2022): informatie over het beoogde energiesysteem van de toekomst.³

Hoewel in theorie andere of meer documenten geanalyseerd hadden kunnen worden, is het aannemelijk dat deze kerndocumenten goed inzicht bieden in de dominerende beleidsvisies en dat er geen grote verschillen te verwachten zijn in beleidsvisies tussen beleidsdocumenten uit dezelfde periode en binnen hetzelfde beleidsdossier. Deze documenten zijn thematisch geanalyseerd aan de hand van de rollen en taken zoals die beschreven zijn in de literatuur over sturingsfilosofieën, met het literatuuroverzicht uit de studie van Blijleven en Kooiker (2022) als basis. De daar geïdentificeerde rollen zijn gebruikt als analytisch kader en vormden de basis voor een codeboek (zie bijlage A voor een gedetailleerdere beschrijving van de coderings- en analysemethodiek, te raadplegen via www.scp.nl bij dit rapport).

We hebben de discrepanties tussen beleids- en burgervisies geanalyseerd door de in deze studie geïdentificeerde rijksoverheidsvisies systematisch te vergelijken met de inzichten uit eerder SCP-onderzoek over de visies van burgers op de verdeling van verantwoordelijkheid bij deze casus. Hierbij is het *Pillar Integration Process Model* toegepast (Johnson et al. 2019; zie bijlage A van dit rapport).

³ Ten tijde van de uitvoeringsfase van deze studie was het definitieve Nationaal Plan Energiesysteem nog niet gepubliceerd, de contouren wel (EZK 2022b).

3 Visies in beleid: wie is aan zet?

Dit hoofdstuk belicht de beleidsvisies op verdeling van verantwoordelijkheden. Welke taken worden toebedeeld aan overheid (§ 3.1), burgers (§ 3.2), bedrijven (§ 3.3) en maatschappelijke organisaties (§ 3.4)? Om deze vraag te beantwoorden, zijn zowel de inleidende hoofdstukken van de beleidsdocumenten geanalyseerd, als ook de secties die specifiek ingaan op energieopwekking op land. De inleidende hoofdstukken geven een algemene inkijk in de visie op verantwoordelijkheidsverdeling in klimaat- en energietransitiebeleid in brede zin; de specifieke secties bieden inzicht in die visies voor energieopwekking op land.⁴ Per actor is bezien hoe de toebedeelde taken en rollen zich tot elkaar verhouden. Daarbij bespreken we de dominante rollen als eerst en de minst dominante rollen als laatst.

3.1 Overheid

3.1.1 Samenwerken staat centraal in het klimaat- en energietransitiebeleid in het algemeen

De rijksoverheid stelt in het introducerende hoofdstuk van het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019) dat de energietransitie een gezamenlijke inspanning vergt van veel partijen: 'De transitie naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem is "van iedereen". Dat is cruciaal om maatschappelijk draagvlak te behouden en te bevorderen. De transitie is een gezamenlijke opgave van burgers, (netwerk)bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en de wereld van kennis en wetenschap' (Klimaatberaad 2019: 157). Ook bij de totstandkoming van de Parijsakkoorden in 2015 werd internationaal benadrukt dat het betrekken van de hele samenleving belangrijk is. Vanuit het besef dat de rijksoverheid de energietransitie niet alleen kan realiseren, is samenwerken een van de vaakst gevonden rollen die de overheid aanneemt ten aanzien van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook binnen de overheid moeten overheidsorganisaties 'schouder aan schouder' werken (EZK 2022a: 55), zoals het rijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).

3.1.2 Decentraliseren en stimuleren van de regionale aanpak bij duurzame energieopwekking op land

Bij duurzame energieopwekking op land kiest de overheid voor een gedecentraliseerde aanpak. Dat blijkt met name uit het Klimaatakkoord: 'Voorzien wordt een rijk geschakeerd, overwegend decentraal, hernieuwbaar elektriciteitssysteem in 2050 met richting 2030 vooraleerst Wind op Land (WOL) en Zon-PV' (Klimaatberaad 2019: 27). De Regionale Energiestrategieën (RES) zijn een belangrijk instrument om de samenwerking tussen de decentrale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties vorm te geven. De rijksoverheid neemt in deze decentrale aanpak een stimulerende en faciliterende rol, met als doel de samenwerking tussen gemeenten en hun maatschappelijke partners te faciliteren en het draagvlak en de maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te bevorderen. Daarnaast faciliteert het rijk de samenwerking tussen gemeenten en bedrijven om tot de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord te komen (Klimaatberaad 2019: 164).

In de besluitvorming rondom duurzame energieopwekking op land zijn gemeenten, provincies en waterschappen dus grotendeels aan zet. Deze decentrale aanpak is vastgelegd in de RES, die beschrijft hoe ze de samenwerking aangaan met andere actoren en met welk doel:

⁴ Dit onderzoek richt zich primair op energieopwekking op land. Toch zijn ook de inleidende hoofdstukken met meer algemene uitspraken meegenomen, omdat die vaak meer uitspraken bevatten over de visie op de verdeling van verantwoordelijkheden, terwijl de specifieke (sectorgerichte) hoofdstukken vaak technischer van aard blijven. De geselecteerde beleidsstukken omvatten veelal meerdere beleidsdomeinen (bv. de zogenoemde sectoren mobiliteit, gebouwde omgeving, of verduurzaming van de industrie). Ze beperken zich niet tot duurzame energieopwekking op land. De meer algemene uitspraken in die inleidende delen (bv. uit het introductiehoofdstuk van het Klimaatakkoord) zijn daarmee vaak ook van toepassing op deze sectoren.

De RES biedt een nieuw instrument waarbij gemeenten, provincies en waterschappen op een regionaal niveau samenwerken om integrale afwegingen te maken over de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en infrastructuur. Dit doen zij samen met netbeheerders, bedrijven en maatschappelijke partijen. De focus ligt daarbij op de realisatie van de opwek van 35 TWh hernieuwbare energie op land in 2030 en het ontwikkelen van een Regionale Structuur Warmte.
(EZK 2019: 15)

Om de nationale CO₂-reductie doelstellingen te halen, probeert de rijksoverheid wel grip te houden op het samenwerkingsproces tussen marktpartijen, maatschappelijke organisaties en netbeheerders. Ze spreekt over 'een stevige werkstructuur' om resultaten te behalen (Klimaatberaad 2019: 165). Als onderdeel van de stimulerende rol prikkelt de overheid marktpartijen om groene investeringen te doen. Voorbeelden zijn de subsidies SDE+ en SDE++ (Stimulering Duurzame Energieproductie), waarmee marktpartijen worden gestimuleerd tot het innoveren met CO₂-reducerende technieken. Zo schreef de overheid in 2019:

Het moment is nabij dat windmolens en zonnepanelen samen een of meer uur in alle elektriciteitsvraag in Nederland kunnen voorzien bij goede wind- en zomstandigheden. De komende jaren zal dat aantal uren snel toenemen. Meer wind en zon zal dan ook tot steeds minder extra CO₂-reductie in Nederland leiden. In de verbreding van de SDE++ is ingezet op de vraag naar elektriciteit via subsidie voor elektrificatie met bijvoorbeeld e-boilers, warmtepompen en het plafond van 35 TWh aan subsidiabele productie van hernieuwbare elektriciteit uit wind- en zonprojecten.
(EZK 2021: 15)⁵

Daarnaast wil de rijksoverheid de financiële en procesparticipatie van burgers in energiecoöperaties stimuleren, met bijvoorbeeld het Ontwikkelingsfonds voor energiecoöperaties en met de herziene Gedragscode acceptatie en participatie windenergie op land (EZK 2021: 16).

3.1.3 Regisseren en reguleren

In het algemene klimaat- en energietransitiebeleid wil de rijksoverheid een sterke regie hebben: 'De energietransitie vraagt om een sterke regierol van de overheid' (TK 2021/2022a). Elders in de brief staat ook: 'Gegeven de complexiteit en urgentie van deze inspanning is stevige regie vanuit de rijksoverheid noodzakelijk. Belemmeringen rond stikstof, infrastructuur, vergunningen, maar bijvoorbeeld ook marktorderingsvraagstukken rond waterstof pakken we met tempo op.' Voor deze overkoepelende doelstellingen blijkt de rijksoverheid een regulerende rol aan te willen nemen om de ambities van het Klimaatakkoord te halen: minimaal 55% en zo mogelijk 60% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990. Zo moet vervuilende productie duurder, verboden of ontmoedigd worden en schone productie goedkoper en aantrekkelijker. De overheid reguleert met 'stimulering, beprijzing en normering' (TK 2021/2022a). Nederland wil daarbij Europees koploper zijn (Klimaatakkoord: Klimaatberaad 2019).

Voor energieopwekking op land is deze regulerende rol vooral vertaald in richtlijnen en afwegingsprincipes die moeten helpen om ruimtelijke keuzes te maken. Zo moet de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) richting geven aan de RES:

Het kabinet hanteert de afwegingsprincipes en de ruimtelijke uitwerking van de energietransitie uit de NOVI als kader voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. De NOVI geeft de voorkeur voor wind op zee, maar ook op land is inpassing van opwekking van hernieuwbare energie nodig. Daarvoor geeft de NOVI richtingen aan de Regionale Energiestrategieën. Bijvoorbeeld door de voorkeur te geven aan grootschalige clustering van de productie van hernieuwbare energie, om versnippering over het landschap te voorkomen en ruimte zo efficiënt mogelijk te benutten.
(TK 2018/2019: 18-19)

⁵ Ondertussen is de minister voornemens om meer dan 35 TWh te subsidiëren, omdat de plannen voor 2030 van de RES-regio's optellen tot 55 TWh (TK 2022/2023a).

Een andere manier waarop hernieuwbare energie gereguleerd wordt is via regels voor het bouwen op afstand van windmolens op land; er zouden 'heldere' afstandsnormen voor windmolens op land moeten komen (VVD et al. 2021: 8).⁶ Verder staat daarin het voornemen om meer zonnepanelen op daken te krijgen (p. 12), terwijl het toestaan van panelen op land moet worden beperkt: 'Gezien de schaarse beschikbare ruimte zetten we vooral in op grootschalige installatie van zonnepanelen op daken, inclusief normering. Zonnepanelen op land staan we alleen toe, als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is, bijvoorbeeld op rijksgronden.' (p. 7). En het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019: 178) poneert de verplichting voor kleinverbruikers die groene energie produceren om in januari 2023 een elektriciteitsmeter met minimaal twee aparte telwerken te hebben, voor levering en teruglevering van groene energie op het net.

3.1.4 Dereguleren

Ook neemt de overheid een deregulerende rol aan. Het doel is dan om obstakels weg te nemen die de doelen van de RES in de weg staan:

Rijksoverheid en andere RES-partijen spannen zich in om knelpunten in wet- en regelgeving zo snel als mogelijk op te lossen. Het nationaal programma RES inventariseert de ruimtelijke knelpunten met betrekking tot wet- en regelgeving. Indien op projectniveau wet- en regelgeving in de weg staat zal dit door middel van maatwerkoplossingen zoveel mogelijk opgelost worden. Indien dit niet mogelijk blijkt wordt gezamenlijk gezocht naar een andere oplossing. Bovenwettelijke regels en beleid worden heroverwogen door de betreffende overheid indien hierdoor de doelstelling van de RES niet binnen bereik ligt.

(Klimaatberaad 2019: 163)

Een voorbeeld is dat de rijksoverheid zich committeert aan het wegnemen van technische en wettelijke belemmeringen om de netaansluitkosten goedkoper te maken (Klimaatakkoord 2019).

3.1.5 Voorlichting en communicatie uitvoeren

Voor voorlichting en communicatie ziet de rijksoverheid zichzelf als uitvoerder: 'Overheden zijn primair verantwoordelijk voor communicatie over nut en noodzaak van de energietransitie. In het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten (procesparticipatie tijdens ontwikkeling van projecten) en het nationaal programma RES (procesparticipatie tijdens de RES) worden handreikingen participatie opgesteld' (Klimaatberaad 2019: 164).

3.2 Burgers

3.2.1 Zelfredzame en zelfstandige actor

Burgers worden in klimaat- en energietransitiebeleid in het algemeen gezien als zelfredzaam, zelfstandig opererend en zelf verantwoordelijk. Hun mening geldt als belangrijk, met name met het oog op draagvlak. Hoewel dit raakt aan de rol van samenwerken, worden burgers toch anders aangesproken dan bijvoorbeeld bedrijven. Dit komt doordat ze niet altijd concrete taken krijgen in een samenwerkingsverband, zoals dat voor bedrijven in het algemeen wel geldt. Dat is in tegenstelling tot bijvoorbeeld woningverduurzaming, waar voor burgers wel concrete taken bestaan. De overheid wil de burger vooral meenemen in de energietransitie om de maatschappelijke acceptatie ervan te vergroten. Het idee is dat burgerinspraak bijdraagt aan een eerlijke verdeling van de lusten en lasten en aan het transparant maken van het besluitvormingsproces, wat weer voor draagvlak en acceptatie zorgt:

Draagvlak en acceptatie kunnen gerealiseerd worden als besluitvorming transparant is en de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden. De eerlijke verdeling van lusten en lasten moet breed geïnterpreteerd worden: niet alleen financieel maar bijvoorbeeld ook ruimtelijk en sociaal. Dit betekent bijvoorbeeld bij hernieuwbare energie op land dat burgers en bedrijven de kans krijgen om mee te denken over waar projecten gerealiseerd worden en zo mogelijk ook kunnen delen in de opbrengst.

(Klimaatberaad 2019: 216)

⁶ Nieuwe regels voor afstandsnormen zijn nog in ontwikkeling.

Toch hadden burgers weinig inspraak in de totstandkoming van het Klimaatakkoord. Ze konden niet deelnemen aan de klimaattafelgesprekken. Rondom de klimaattafelgesprekken zijn er wel online consultaties geweest waarin burgers konden reageren op de plannen die de overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties hadden bedacht: 'Individuele burgers en professionele organisaties hebben gedurende zes weken de mogelijkheid gehad om door middel van open vragen hun reactie te geven op de plannen. Een overzicht van de publieksreacties en hoe deze zijn meegenomen in het Klimaatplan en het INEK is recentelijk gepubliceerd' (EZK 2019: 18). Dat lijkt de rijksoverheid in de toekomst anders te willen doen (TK 2022/2023b).

3.2.2 Samenwerking

Er is een kentering in de overheidsvisie op de rol van burgers in de beleidsontwikkeling. In het Klimaatakkoord werd nog vooral gesproken over het betrekken van burgers om draagvlak en acceptatie te vergroten. Burgers mochten vaak pas meepraten over al bestaande plannen. In een latere kamerbrief spreekt de minister uit dat burgers ook betrokken moeten worden aan de voorkant, bij de invulling van beleid: 'Het toekomstige energiesysteem heeft impact op de directe leefomgeving van inwoners van Nederland. Het is daarom belangrijk dat zij invloed kunnen uitoefenen op de invulling van het Nationaal plan energiesysteem en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH)' (TK 2021/2022a: 6).

Meerdere initiatieven die worden besproken in de beleidsstukken uit 2022 duiden erop dat de overheid meer actieve burgerbetrokkenheid nastreeft. Hiervoor worden instrumenten ontwikkeld als de Participatieve Waarde Evaluatie (TK 2021/2022a: 6). Daarbij zitten burgers in een online omgeving op de stoel van beleidsmakers en kunnen zij hun voorkeuren over verschillende beleidsopties uitspreken. Een ander voorbeeld is de instelling van een Klimaatraad, een onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad, die jaarlijks 'een vinger aan de pols' moet houden over wat er speelt in de energietransitie en daar ook burgers bij kan betrekken (EZK 2022a: 56). Verder zijn er plannen voor een burgerberaad voor klimaat (TK 2021/2022a: 6). Een laatste voorbeeld is het platform voor maatschappelijke dialoog: het Nationaal Klimaat Platform moet een brug slaan tussen wat leeft in de samenleving en het beleidsproces in Den Haag. Het platform kan zo een signalerende rol vervullen richting de minister:

Het advies van de voorzitter van het VGO [voortgangsoverleg klimaatakkoord] is om het VGO te vervangen door een platform voor maatschappelijke dialoog en reflectie. De minister voor Klimaat en Energie geeft hieraan gevolg door het Overlegorgaan voor de Fysieke Leefomgeving (OFL) te vragen dit platform te faciliteren. De voorzitter krijgt de opdracht om het gesprek met maatschappelijke partijen over het klimaatbeleid in te richten. Hierbij zal geen sprake zijn van een vast overleg met vaste deelnemers, maar zal de voorzitter naar eigen inzicht en in overleg met de minister voor Klimaat en Energie het overleg met verschillende partijen vormgeven om signalen op te halen en processen aan te jagen. De voorzitter kan op deze wijze de voorzitters van de uitvoeringsoverleggen, NGOs en burgers (waaronder jongeren) betrekken. De voorzitter kan op basis van de reflecties uit de maatschappij vervolgens gevraagd en ongevraagd aan de minister voor Klimaat en Energie adviseren.
(EZK 2022a: 57)

In de meeste participatie-initiatieven lijkt de burger echter vooralsnog minder intensief betrokken te worden dan bijvoorbeeld marktpartijen om samen kaders vorm te geven (zie § 3.3.1).

Een aspect waarbij burgers wel nadrukkelijk als samenwerkingspartner worden gezien, is de opwekking van energie op land in lokaal eigendom. De passage in het Klimaatakkoord over 50% lokaal eigendom is wellicht een van de belangrijkste als het gaat over de visie op verantwoordelijkheden in het duurzaam opwekken van energie op land. Het is een doelstelling die de samenwerking tussen burgers en bedrijven richting moet geven:

Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Investeren in een zon- en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen.
(Klimaatberaad 2019: 219)

Het ideaalbeeld dat daaruit spreekt, is dat burgers als een soort ondernemers mee kunnen en willen investeren en risico lopen, en op gelijkwaardige voet kunnen samenwerken met bedrijven. Ook in het coalitieakkoord van 2021 bepleit de overheid dat burgers financieel moeten gaan meedoen: 'We stimuleren (financiële) participatie van omwonenden om het draagvlak te versterken' (VVD et al. 2021: 12). Hoewel participatie en acceptatie als zeer belangrijk gelden volgens 'het motto "iedereen kan meedoen"' (Klimaatberaad 2019: 164) wordt niet echt duidelijk hoe burgers mee moeten of kunnen gaan doen. Wel wordt het belang erkend van burgerparticipatie en kostenefficiëntie: 'Participatie en acceptatie zijn randvoorwaarden voor doelrealisatie maar kunnen op gespannen voet staan met de beoogde kostenreductie' (Klimaatberaad 2019: 164). Dit kan een verklarende factor zijn voor de inzet op (lokale) marktpartijen in de realisatie van 50% lokaal eigendom.

3.2.3 Begunstigde

Burgers gaan het merken wanneer met fossiele energiebronnen gemaakte producten duurder worden, terwijl met schone, hernieuwbare energie geproduceerde producten gesubsidieerd worden. Ze zijn dus in absolute zin betalende, maar ook begunstigde van een aantal maatregelen waarmee de overheid probeert de kosten te dempen. Volgens de rijksoverheid staat voorop dat de reductiedoelstellingen en maatregelen die daaruit voortkomen haalbaar en betaalbaar moeten zijn voor burgers (Klimaatakkoord 2019). Zo blijft de salderingsregeling, een fiscale regeling voor het terugleveren van elektriciteit aan de energieleverancier geproduceerd door eigen zonnepanelen, tot 2031 bestaan in afgeslankte vorm:

Door kostendaling blijft het naar verwachting ook met de afgebouwde salderingsregeling financieel aantrekkelijk om zonnepanelen te installeren. Een subsidie vervangt vanaf 1 april 2021 de postcoderoosregeling, oftewel de financieringsmogelijkheid om gezamenlijk zonne-energie op te wekken, zonder dat de zonnepanelen op het eigen dak hoeven te liggen. Bestaande projecten kunnen nog 15 jaar gebruikmaken van de postcoderoosregeling. (EZK 2021:15)

Tegelijkertijd is er veel discussie in de Tweede Kamer over de salderingsregeling omdat sommige partijen het oneerlijk vinden dat mensen zonder zonnepanelen betalen voor mensen die ze wel hebben, terwijl andere partijen vinden dat het een goede stimulans is (TK 2022/2023c).

3.3 Bedrijven: producenten van energie

3.3.1 Samenwerken

De overheid ziet verantwoordelijkheid voor de klimaat- en energietransitie als een gezamenlijke opgave van de overheid, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. In alle beleidsdocumenten wordt daarom benadrukt dat de overheid wil samenwerken met andere actoren, waaronder bedrijven: 'De continue betrokkenheid van bedrijven, organisaties en burgers is echter ook voor de goede totstandkoming van de energietransitie van belang. Zo zijn zij in deze transitie de producenten, consumenten, aanjagers en ambassadeurs' (TK 2021/2022a: 23).

Dit is ook terug te zien in de meer specifieke visie op de verantwoordelijkheidsverdeling in duurzame energieopwekking op land. Bedrijven worden gestimuleerd om onderling samen te werken en contact te zoeken met netbeheerders, om de aansluiting met het elektriciteitsnet kostenefficiënt te laten verlopen door een locatiecheck te doen. In het Klimaatakkoord staat beschreven hoe die samenwerking plaats zou moeten vinden:

Als onderdeel van de RES wordt door de netbeheerders een 'locatiecheck' gedaan. Ontwikkelaars nemen voordat zij een vergunning en/of SDE+ subsidie aanvragen contact op met de netbeheerder. Netbeheerders maken tijd en middelen vrij om informatie over net, doorlooptijd en kosten te delen met de ontwikkelaar. Daarbij brengen zij de consequenties in kaart en een tijdpad om de benodigde infrastructuur te kunnen realiseren. Ontwikkelaars nemen deze informatie mee in de aanvraag voor vergunning en SDE+ en vervolgens zullen netbeheerders ook volgens dit tijdpad handelen. Dit versterkt de business case vanuit het totale kostenperspectief, inclusief maatschappelijke kosten voor energie infrastructuur. (Klimaatberaad 2019: 167)

Dit suggereert dat er concrete ideeën zijn over hoe marktpartijen de duurzame energieopwekking op land moeten gaan uitvoeren, in tegenstelling tot de ideeën die er zijn over samenwerking met of tussen burgers.

Bedrijven en netbeheerders werken daarnaast samen met de rijksoverheid in het vormgeven van de afwegingskaders:

De netbeheerders en marktpartijen streven naar een tijdige en (maatschappelijk) kostenefficiënte manier van inpassen en aansluiten van hernieuwbare productie op land. Hiertoe ontwikkelen de netbeheerders, marktpartijen en de Rijksoverheid een voorstel tot hervorming van het afwegingskader en monitoring voor netuitbreiding, met daarin heldere criteria onder welke voorwaarden de netbeheerder het net mag uitbreiden richting de productielocaties waardoor de aansluitingen tegen lagere maatschappelijke kosten gerealiseerd kunnen worden en er meer inzicht ontstaat in de kosten en de termijnen.

(Klimaatberaad 2019: 167)

3.3.2 Uitvoeren als zelfredzame en zelfstandig actoren

Bedrijven houden in plannen van de rijksoverheid zelf primair de verantwoordelijkheid om de afspraken in het Klimaatakkoord uit te voeren, en zijn daarmee ook een zelfstandig actor: 'Overheden zullen de initiatieven voor de duurzame elektriciteitsproductie voornamelijk aan de markt overlaten' (Klimaatberaad 2019: 164). De markt bestaat hier volgens de rijksoverheid overigens niet alleen uit bedrijven, maar ook uit groepen burgers die in georganiseerd verband in energiecoöperaties als ondernemer en daarmee als marktpartij worden gezien: 'De markt is in dit geval een verzamelterm voor alle soorten van initiatiefnemers: van projectontwikkelaars tot energiecoöperaties' (Klimaatberaad 2019: 162). De overheid heeft als uitgangspunt dat marktpartijen de energietransitie op een voor de maatschappij kostenefficiënte en innovatieve manier kunnen doen (Klimaatberaad 2019: 166). Bedrijven (hier: de sector) moeten primair zorgen voor de toename van hernieuwbare energie op land, en voor afname van gebruik van fossiele brandstoffen: 'De sector werkt aan infasering van hernieuwbare elektriciteit' (EZK 2021: 14).

3.3.3 Onderwerp van harde sturing, maar niet bij zon en wind op land

Uit de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling van de energietransitie in bredere zin is te herleiden dat de rijksoverheid de markt steviger wil bijsturen om de doelstellingen te halen. Het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat uit 2022 heeft als uitgangspunt dat 'de vervuiler betaalt' (p. 6) en bepleit een strengere regie: 'Om de gewenste versnelling in de transitie van het energiesysteem tot stand te brengen heeft het kabinet besloten de regie op de ontwikkeling van het energiesysteem steviger in handen te nemen' (EZK 2022a: 53). Dit gaat dan vooral om de beprijzing van vervuilend energiegebruik:

De elektriciteitssector en de industrie leveren als grootste uitstoters de grootste bijdrage aan de opgave. In de elektriciteitssector komt er een minimum CO₂-prijs, voor de industrie introduceert het kabinet een verstandige CO₂-heffing. De heffing in de industrie stimuleert industriebedrijven om hun CO₂-uitstoot te verminderen, zonder dat we bedrijvigheid en banen over de grens jagen.

(TK 2018/2019: 4)

Bij het specifieke dossier duurzame energieopwekking op land van zon en wind is dat anders. Hierbij ziet de overheid bedrijven vooral als onderdeel van de oplossing voor het probleem en als uitvoerder, en neemt de overheid vooral een samenwerkende en stimulerende rol.⁷

⁷ In een kamerbrief van april 2023 stelt de overheid wel dat het batterijen gaat verplichten voor grootschalige zonneparken, zodat zonne-energie opgeslagen kan worden en gebruikt kan worden wanneer de zon niet schijnt. Dit ontlast het elektriciteitsnet (TK 2022/2023d).

3.4 Maatschappelijke organisaties

3.4.1 Samenwerken

Maatschappelijke partners worden in beleidsstukken, ook specifiek rond het opwekken van hernieuwbare energie op land, eveneens voornamelijk aangesproken in een samenwerkingsrol. Maatschappelijke organisaties kunnen bijvoorbeeld helpen met het creëren van draagvlak: 'Doel is om decentrale overheden – en hun maatschappelijke partners – in staat te stellen een goed plan met maatschappelijke acceptatie op te stellen' (Klimaatberaad 2019: 162). Hier heeft samenwerken raakvlakken met zachte sturing, omdat de maatschappelijke organisaties wel in een bepaalde richting worden bewogen: 'In een stevige werkstructuur wordt – op regionaal en op nationaal niveau samen met maatschappelijke partners, waaronder marktpartijen, maatschappelijke organisaties en netbeheerders – gestuurd op het proces en de resultaten' (Klimaatberaad 2019: 163). Maatschappelijke organisaties worden dus vooral ingezet in de besluitvorming van omgevingsbeleid en voor het bevorderen van draagvlak. In latere beleidsstukken ziet de overheid in het algemene klimaat- en energietransitiebeleid ook een belangrijke rol voor maatschappelijke organisaties in het op gang brengen van een maatschappelijke dialoog, door deel te nemen aan in paragraaf 3.2.1 genoemde platform voor maatschappelijke dialoog (EZK 2022a).

3.4.2 Uitvoeren en zelfredzame en zelfstandig actor

In de meer algemene visie op de verantwoordelijkheidsverdeling zijn volgens de rijksoverheid maatschappelijke organisaties als samenwerkingspartner nodig om transitie uit te voeren. Zo spelen sociale partners een rol bij het omscholen van mensen zodat zij de juiste vakkennis beschikken: 'Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord aangekondigd hier met sociale partners, medeoverheden en onderwijsinstellingen aan de slag te gaan om vakmensen op te leiden en, waar nodig, om of bij te scholen. Daarbij wil ik breed kijken wat hiervoor nodig is' (TK 2021/2022b: 10). Daarnaast zijn er al veel maatschappelijke initiatieven die zelfstandig zijn ontstaan in de samenleving. Het kabinet wil die initiatieven ondersteunen: 'Aandacht in de maatschappij voor klimaatverandering, verduurzaming en circulaire economie uit zich verder door de vele duurzaamheidsinitiatieven die gestart zijn door burgers, bedrijven, NGO's en overheden' (Integraal Nationaal Klimaat- en Energieplan 2019: 11).

3.5 Conclusie: rijksvisies op verantwoordelijkheidsverdeling

De overheid ziet de verduurzamingstransitie als een gezamenlijk maatschappelijk proces en daarmee als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Die visie op de verantwoordelijkheidsverdeling in het klimaat- en energietransitiebeleid in bredere zin komt het meest overeen met het *Network Governance*-paradigma (Van der Steen et al. 2015). De netwerkende overheid wil resultaten bereiken, maar ziet in dat ze dit niet alleen kan en daarom moet samenwerken (Van der Steen et al. 2015). Dit is in lijn met internationaal beleid. In de totstandkoming van het Parijsakkoord van 2015 hadden maatschappelijke organisaties, steden en bedrijven een belangrijke rol. De rijksoverheid is deze samenwerking in een *bottom-up*-benadering ook gaan benadrukken in opvolgend beleid, zoals in het Klimaatakkoord.

Inzoomend op de visie op de verantwoordelijkheidsverdeling van duurzame energieopwekking op land, zijn echter juist de decentrale overheden verantwoordelijk voor de besluitvorming en de bedrijven voor de uitvoering. Deze visie komt meer overeen met het *New Public Management*-paradigma, dat sterk opkwam in de jaren tachtig. De overkoepelende visie op verduurzaming heeft juist een ontwikkeling richting het *Network Governance*-paradigma gemaakt (Blijleven en Kooiker 2022). De rijksoverheid wil in lijn met de internationaal gemaakte afspraken (zoals het Parijsakkoord en de Green Deal) meer regie pakken om de transitie te bespoedigen en temperatuurstijging af laten nemen (maximaal 1,5°C). Daarvoor wil ze samenwerken met allerlei actoren, zo blijkt uit de twee brieven van de minister van Klimaat en Energie uit 2022. De rijksvisie op energieopwekking op land lijkt echter te kiezen voor decentrale aansturing. Dit is misschien te verklaren doordat centrale sturing op bepaalde vlakken lastiger is in de specifieke aanpak van duurzame energieopwekking op land, waar vooral gemeenten verantwoordelijk zijn in bijvoorbeeld de toekenning van locaties voor windmolens.

De rijksoverheid lijkt in haar visie nog zoekende over hoe burgers betrokken moeten worden bij de uitvoering van energieopwekking op land. De overheid stimuleert burgers om in energiecoöperaties te stappen om het streven van 50% lokaal eigendom vorm te geven. Zij moeten daarbij als ondernemers te werk gaan en financieel risico durven lopen. Tegelijkertijd stimuleert de rijksoverheid dat bedrijven samenwerken met netbeheerders in het kostenefficiënt houden van de aansluiting op het elektriciteitsnet. Het landelijke beleid geeft beperkt invulling aan hoe burgers met bedrijven samen kunnen werken om de doelstelling van 50% lokaal eigendom uit te voeren. Wanneer burgers in een energiecoöperatie stappen worden zij als marktpartij behandeld. In theorie kunnen burgers zich organiseren in een burgercollectief en in die vorm handelen als marktpartij. Het huidige beleid roept wel de vraag op of er een gelijk speelveld is voor burgers om mee te doen, gezien de achterstand ten opzichte van grotere bedrijven. De indruk is dat dat zeker niet het geval is als het gaat om kennis, ervaring en vaardigheden, organisatiegraad, zakelijk netwerk, financiële middelen en mogelijkheden om het risico te lopen (De Kluizenaar et al. 2022). Dit ongelijke speelveld geldt des te meer voor burgers met minder hulpbronnen (Vrooman et al. 2023). Lagere overheden proberen mede-eigenaarschap van burgers te regelen in randvoorwaarden van projecten.⁸

Ondertussen valt op in de meer algemene visie op verantwoordelijkheidsverdeling in het klimaat- en energietransitiebeleid, dat er meer erkenning dan voorheen lijkt te zijn voor het belang van burgerbetrokkenheid en maatschappelijke dialoog. Burgerbetrokkenheid in de besluitvorming over duurzaamheidsvraagstukken zou kunnen bijdragen aan transparantie en een rechtvaardigere energietransitie. Maatschappelijke organisaties moeten helpen met het faciliteren van die dialoog en met het vergroten van draagvlak. Er wordt in de beleidsvisie vooral gesproken over burgers vanuit het belang van acceptatie en van het overtuigd raken van het nut en de noodzaak van het aanpassen van hun gedrag. Er lijkt hierbij vooralsnog minder sprake van een responsieve overheid en dus minder van het *Societal Resilience*-paradigma. In andere duurzaamheidsdomeinen lijkt dit wel meer voor te komen, zoals de steun aan burgerinitiatieven voor de vergroening van een wijk (EZK 2022a).

⁸ Er bestaan verschillende voorbeelden waarin lokale overheden proberen het lokale eigendom te ondersteunen (bv. het local4local-initiatief Local4Local - Topsector Energie) of baten lokaal terug te laten vloeien (bv. met een omgevingsfonds of omwonendenregeling)

4 Beleidsvisies en burgervisies: hoe verschillen ze?

Dit hoofdstuk vat kort het algemene beeld samen van de rijksoverheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling. Vervolgens geven we een korte weergave van inzichten uit eerder onderzoek over burgervisies, namelijk een parallelle studie naar burgervisies met een grootschalige survey onder burgers (Wagemans en Peters 2023) en een verdiepende studie uitgevoerd in focusgroepen (De Kluienaar et al. 2022). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking tussen beleidsvisies en burgervisies.

4.1 Burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling

In de eerder gepubliceerde vragenlijststudie (Wagemans en Peters 2023) is burgers gevraagd naar de door hen gepercipieerde en gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, landelijke overheid, gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties.⁹ Hierbij werd zowel gevraagd naar duurzamer energiegebruik in het algemeen (§ 4.1.1) als specifiek voor duurzame energieopwekking op land (§ 4.1.2).

4.1.1 Een duurzamer energiesysteem (algemeen)

Voor het verduurzamen van het energiegebruik in het algemeen zien burgers graag dat de overheid meer verantwoordelijkheid neemt dan ze nu in hun ogen doet. Zij vinden dat de landelijke overheid hiervoor veel verantwoordelijkheid zou moeten nemen, op de voet gevolgd door bedrijven en gemeenten. Vrijwel iedereen ziet minimaal enige verantwoordelijkheid voor de overheid (landelijk en/of gemeentelijk) op het gebied van verduurzaming van het energiegebruik (99%). Als taken voor de overheid kiezen burgers vaak het verplichten van woningcorporaties en particuliere verhuurders om woningen te verduurzamen (65%), het geven van voorlichting over duurzaam energiegebruik (43%) en het zorgen dat burgers mee kunnen praten en denken bij plannen voor zonneweides of windenergieprojecten in de woonomgeving (40%).¹⁰ Minder vaak gekozen opties zijn burgergroepen met geld en advies ondersteunen bij het opzetten van een eigen grote zonneweide of windmolenpark (31%), burgers en bedrijven via wetten verplichten tot zuinig energiegebruik (27%) en met subsidies buitenlandse bedrijven lokken om te investeren in duurzame energieprojecten in Nederland (14%). Het minst vaak wordt de optie gekozen het organiseren van duurzamer energiegebruik los te laten en dit aan burgers over te laten (6%).

Behalve de landelijke overheid moeten ook bedrijven in de ogen van burgers meer verantwoordelijkheid nemen, gevolgd door gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers zelf. Hoewel burgers, als het aan hen ligt, dus graag veel verantwoordelijkheid willen leggen bij de landelijke overheid en bedrijven, zien de meeste mensen zeker ook enige verantwoordelijkheid voor burgers (98%). Zij kiezen daarbij vooral als taak het aanleren van duurzaam gedrag en gewoontes (bv. vaker de fiets pakken of minder vliegen) (78%). Bijna de helft kiest het zelf meebetalen aan verduurzaming (46%) of informatie zoeken over duurzamer leven (43%). De minst gekozen optie is het aanspreken van bekenden op niet-duurzaam gedrag (8%). Burgers geven aan zelf meer verantwoordelijkheid te willen nemen als zij daar voldoende geld voor hebben (54%) en er de juiste ondersteuning bij krijgen (40%). Slechts 4% is niet bereid om meer te doen, naast 2% die al geen enkele verantwoordelijkheid ziet voor burgers. 14% geeft aan al het maximale te doen.

4.1.2 Energieopwekking op land

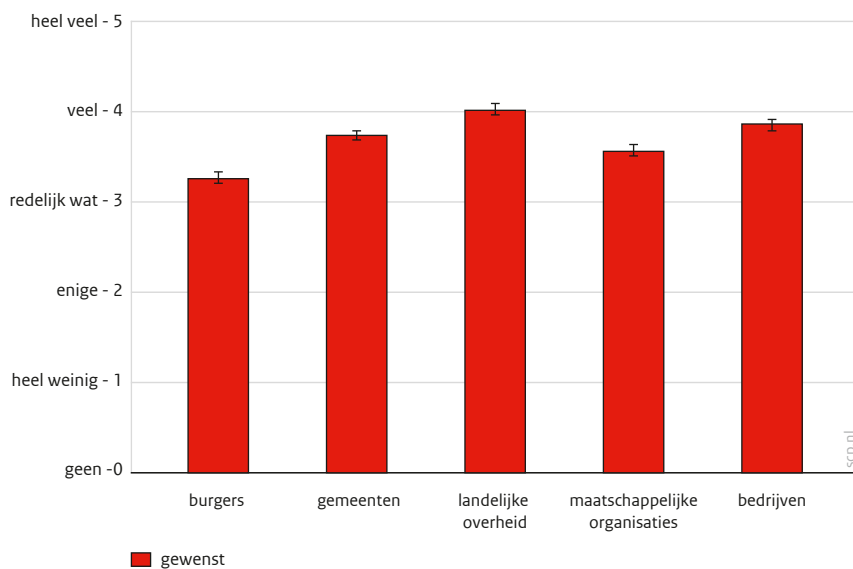
Voor duurzame energieopwekking op land zouden burgers, als het zij voor het zeggen hadden, de meeste verantwoordelijkheid bij de landelijke overheid leggen: 69% wil daar veel tot heel veel verantwoordelijkheid leggen. Daarna komen gemeenten en bedrijven (beide 58%). Al is hier niet duidelijk of burgers graag zien dat bedrijven de kartrekkers worden, of dat zij bedrijven als grootverbruikers zien die meer energie zouden moeten opwekken en besparen. Ook kan meespelen dat burgers hiermee hun ontevredenheid

⁹ In deze studie zagen wij energiecoöperaties als maatschappelijk organisatie, en niet als bedrijf (zoals in het Klimaatakkoord).

¹⁰ Voor veel van deze taken ontwikkelt de overheid allerlei initiatieven.

uiten over het feit dat bedrijven in hun ogen nog te weinig doen, terwijl (grote) bedrijven veel verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. Burgers verwachten dat grote bedrijven ook het best in staat zijn een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering (De Kluizenaar en Flore 2021; Den Ridder en Dekker 2019: 63). Veruit de minste verantwoordelijkheid zou men bij burgers zelf willen leggen: slechts 23% wil daar veel tot heel veel verantwoordelijkheid leggen. De gemiddelde scores laten een vergelijkbaar patroon zien (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Gewenste mate van verantwoordelijkheid bij het duurzaam opwekken van energie op land, per actor (in gemiddelden)^a



a De verticale streepjes rondom de gemiddeldes geven het 95% betrouwbaarheidsinterval weer. Dit wordt gebruikt als indicatie voor de nauwkeurigheid van de schatting.

Bron: SCP (VV'22); zie ook Wagemans en Peters (2023)

Deelnemers aan de studie hebben verschillende verwachtingen van de overheid, bedrijven en burgers.¹¹ De overheid kan volgens hen vooral zorgen voor de benodigde financiële investering (48%) en voor een eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten (34%), en ervoor zorgen dat iedereen meeprofiteert (31%). Verder, maar minder vaak, wordt de antwoordoptie gekozen dat de overheid kan zorgen dat iedereen mee kan doen (29%), kan zorgen voor een goede kwaliteit van zulke projecten (28%), rekening kan houden met het belang van omwonenden bij de locatiekeuze (27%), het risico kan dragen en betrouwbare informatie kan geven (beide 25%). Het minst vaak kiezen mensen de antwoordopties dat de overheid kennis en vaardigheden kan inbrengen (14%) en kan zorgen voor voldoende inspraak van omwonenden (19%).

Bedrijven kunnen volgens burgers vooral zorgen voor de benodigde financiële investering (46%), kennis en vaardigheden inbrengen (41%), zorgen voor een goede kwaliteit van zonne- en windenergieprojecten (40%). Ook, maar minder vaak, kiezen zij de antwoordopties dat bedrijven het risico kunnen dragen (27%), betrouwbare informatie kunnen geven (24%), kunnen zorgen dat iedereen meeprofiteert (22%), en rekening kunnen houden met belang van omwonenden bij de locatiekeuze (21%). Het minst vaak denken burgers dat bedrijven kunnen zorgen voor inspraak (12%), dat iedereen mee kan doen (15%) en dat kosten en opbrengsten eerlijk worden verdeeld (19%).

¹¹ Deelnemers mochten maximaal drie opties aanvinken uit een lijst met antwoordopties (zie bijlage bij publicatie Wagemans en Peters 2023).

Een deel van de deelnemers vindt dat burgers enige mate van verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. Dit deel verwacht dat burgers kunnen zorgen dat iedereen mee kan doen (38%), dat er voldoende inspraak is van omwonenden (36%), dat er rekening gehouden wordt met belang van omwonenden bij de locatiekeuze (36%), dat iedereen meeprofitteert (35%) en dat kosten en opbrengsten eerlijk worden verdeeld (33%). Het minst vaak denkt men dat burgers het risico kunnen dragen (3%), kunnen zorgen voor financiële investering (14%), kunnen zorgen voor een goede kwaliteit van zulke projecten (18%), betrouwbare informatie kunnen geven (19%) en kennis en vaardigheden kunnen inbrengen (20%).

Deze bevindingen zijn in lijn met de bevindingen van een verdiepende studie naar verantwoordelijkheidsverdeling in focusgroepen (zie De Kluzenaar et al. 2022). Ook daar vonden we dat deelnemers graag zien dat de overheid verantwoordelijkheid neemt, beredeneerd vanuit publiek belang. Dat belang is bijvoorbeeld een rechtvaardige verdeling: ervoor zorgen dat het zo georganiseerd is dat iedereen meeprofitteert en bestaande ongelijkheden niet toenemen of nieuwe ontstaan. Burgers hebben wel vertrouwen in de competenties van bedrijven, maar niet in hun intenties. Dit komt door bezorgdheid dat bedrijven winstmaximalisatie boven het belang van burgers en het maatschappelijk belang zullen stellen als het erop aankomt (De Kluzenaar et al. 2022). De survey laat zien dat slechts een minderheid van de burgers vindt dat burgers veel verantwoordelijkheid zouden moeten dragen voor duurzame energie-opwekking in grootschalige energieprojecten. Degenen die vinden dat burgers verantwoordelijkheid moeten dragen noemen primair de intenties, terwijl er zorgen zijn over de competenties van burgers (De Kluzenaar et al. 2022; Wagemans en Peters 2023).

4.2 Beleidsvisies versus burgervisies

De uitkomsten van de analyses van beleidsstukken en van de enquête onder burgers laten zich niet een-op-een vergelijken, maar er zijn wel interessante rode draden. Wat betreft de invulling van burgerbetrokkenheid bestaat er een parallel tussen de algemene visie op de verantwoordelijkheidsverdeling in klimaat- en energietransitiebeleid en de burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling in de verduurzaming van het Nederlandse energiegebruik. In de beleidsvisies geldt burgerbetrokkenheid als belangrijk voor het vergroten van het draagvlak dat wenselijk is voor betere kansen op effectief beleid. De rijksoverheid hecht belang aan inspraak voor burgers en aan grotere burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van beleid om het draagvlak te vergroten. Ook zoekt zij naar manieren om dit vorm te geven, zoals blijkt uit de plannen voor een burgerberaad voor klimaat, voor de inzet van instrumenten voor het vergroten van burgerbetrokkenheid bij het maken van beleidskeuzes (zoals participatieve waarde-evaluatie) en voor de oprichting van het Platform voor Maatschappelijke Dialoog. Wat betreft het informeren en betrekken van burgers door de overheid, zien burgers het geven van voorlichting over duurzaam energiegebruik en het zorgen voor inspraak als belangrijke overheidstaken: zorgen dat burgers mee kunnen praten en denken bij plannen voor zonneweides of windenergieprojecten in de woonomgeving. Dit suggereert dat burgers behoefte hebben aan informatie over wat zij zelf kunnen doen en belang hechten aan inspraak. Tegelijkertijd zien burgers graag dat met name de landelijke overheid veel verantwoordelijkheid pakt, gevolgd door bedrijven. Zij zien een minder grote verantwoordelijkheid voor burgers.

Bij duurzame energieopwekking op land bestaat er een duidelijk verschil tussen de beleids- en burgervisies, met name waar het gaat om de verantwoordelijkheid die de landelijke overheid zou moeten dragen. Een meerderheid van de burgers wil dat de landelijke overheid hier veel verantwoordelijkheid voor neemt, gevolgd door gemeenten en bedrijven. De beleidsvisie daarentegen voorziet in uitvoering op decentraal niveau, vooral door bedrijven ofwel de markt. Desondanks is er een subsidieregeling voor burgers om in georganiseerd verband als ondernemers in energiecoöperaties te stappen. Sommige burgers willen ook wel een rol spelen in de uitvoering, maar het grootste deel ziet zichzelf dat niet doen. Daarbij zijn er zorgen over de benodigde deskundigheid en ervaring vanwege de verwachte complexiteit. Ook zijn er zorgen over de benodigde inspanning, slaagkans en continuïteit, over het ontbreken van benodigde netwerken en over sociale spanningen in gemeenschappen, en over de benodigde financiële investering en financiële risico's (De Kluzenaar et al. 2022). Burgers zien een burgerrol in inspraak in besluitvorming, maar veel minder in complexe verantwoordelijkheden. Daarvoor zien ze zichzelf niet geëquipeerd en lopen ze een financieel risico dat zij vaak verwachten niet te kunnen nemen (vgl. De Kluzenaar et al. 2022).

5 Slotbeschouwing

5.1 Aanleiding en relevantie

Inzicht in visies van burgers en de overheid en in visieverschillen biedt aanknopingspunten voor het versterken van de legitimiteit van beleid en het vertrouwen van burgers in de overheid. Te grote discrepanties kunnen dat vertrouwen, de democratische kwaliteit van beleid en daarmee de legitimiteit van beleid aantasten. Zo stelt de overheid bijvoorbeeld dat het halen van klimaatdoelen inspanning van de hele samenleving vraagt, inclusief verandering in leefstijl en gedrag van burgers. Als burgers een aan hen toegeschreven rol kunnen of willen uitvoeren, of beleid niet legitiem vinden, vormt dat een afbreukrisico voor beleid. Daarbij kunnen praktische belemmeringen een rol spelen, zoals geld, kennis, vaardigheden en tijd. Ook kunnen principiële overwegingen rond verantwoordelijkheidsverdeling meespelen: burgers kunnen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat ‘grote vervuilers’ hun verantwoordelijkheid nog onvoldoende nemen en eerst streng moeten worden aangepakt (De Kluizenaar en Flore 2021; De Kluizenaar et al., 2022; Mouter et al. 2021). Door de beleidsvisie én de burgervisies op verantwoordelijkheidsverdeling en de discrepanties daartussen systematisch in kaart te brengen, wordt dit soort overwegingen zichtbaar. Deze studie richt zich op het opwekken van duurzame energie op land. Die casus is om meerdere redenen interessant.

In de energievoorziening vinden verschuivingen in verantwoordelijkheidsverdeling plaats

Deze casus is allereerst interessant vanwege eerdere en huidige verschuivingen in verantwoordelijkheidsverdeling. In de privatiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig verschoven verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de overheid naar de markt. Door de grote uitdagingen in de verduurzaming van de energievoorziening vinden nu opnieuw verschuivingen plaats. Daarbij bestaat de behoefte om burgers een actievere rol te geven, zo blijkt ook uit dit onderzoek. De vragen die dit oproept, zijn hoe wenselijk burgers bepaalde verantwoordelijkheidsverdelingen vinden en wat zij op dit terrein kunnen en willen doen. Hoewel duurzame energieprojecten (bv. met zon en wind) vaak in handen zijn van marktpartijen, neemt de aandacht voor het beter betrekken van burgers toe (bv. streven naar 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord).

Keuzes rond verantwoordelijkheidsverdeling hebben maatschappelijke consequenties, mede doordat ze bepalend zijn voor wie zeggenschap en eigendom krijgt. Lokale verduurzamingsprojecten zijn vaak bron van weerstand en conflict gebleken (Mensink 2021), onder meer vanwege de claim op schaarse ruimte en de soms ingrijpende veranderingen in de woon- en leefomgeving. Omwonenden ervaren vaak wel de lasten daarvan, maar niet de lusten. Grotere burgerbetrokkenheid (o.a. lokaal eigendom) kan bijdragen aan evenwichtigere eigendomsverdeling, zeggenschap, betere ruimtelijke inpassing en het terugvloeiën van baten naar de gemeenschap en daarmee aan acceptatie en uitvoerbaarheid is de aanname (Klimaatberaad 2019). Hoewel een deel van de burgers het idee van burgerinitiatief zeker aanspreekt, zien burgers brede toepassing van een model waarbij grote verantwoordelijkheid bij burgers ligt in lokale hernieuwbare energieprojecten echter het minst zitten. Zij vinden dit niet realistisch en wenselijk, omdat ze verwachten dat niet altijd en overal de benodigde kennis en kunde, tijd, menskracht en middelen beschikbaar zijn. Zulke factoren zijn bovendien ongelijk verdeeld, zowel binnen als tussen lokale gemeenschappen. Daarom vrezen zij ook dat er gevolgen zijn voor inclusie en rechtvaardigheid, zoals op het gebied van belangenafweging en de lusten- en lastenverdeling (De Kluizenaar et al. 2022). Mede door de barrières die burgers ervaren, komt lokaal eigendom langzaam van de grond. Er is nog geen duidelijke groei zichtbaar in het aandeel, hoewel pas de komende jaren blijkt of dit toeneemt. Dat komt door projecten in de pijplijn en een lange doorlooptijd (Klimaatstichting HIER en Energie Samen 2023; Schwencke et al. 2021).

De huidige praktijk kent verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling

Wat deze casus verder interessant maakt, is dat de huidige praktijk verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling naast elkaar kent. De meest voorkomende variant is dat grotere marktpartijen projecten realiseren. Daarnaast bestaan succesvolle voorbeelden van burgerinitiatief, namelijk energiecoöperaties. Ook zijn er gemeentelijke initiatieven en verschillende vormen van samenwerking. Burgers zien die varianten niet allemaal als even haalbaar of wenselijk, en stellen bij elk verschillende voorwaarden voor aanvaardbaarheid (De Kluzenaar et al. 2022). Ze zijn kritisch over de wenselijkheid deze verantwoordelijkheid primair bij marktpartijen te beleggen. Er is weliswaar vertrouwen in de competentie van bedrijven, maar minder in de intenties van bedrijven. Burgers vrezen disbalans in publieke belangen versus winst oogmerk. Ook zijn burgers kritisch over de haalbaarheid en wenselijkheid van de brede toepassing van een variant waarin burgers het voortouw moeten nemen. Ze verwachten dat de meeste burgers de benodigde kennis en kunde ontberen. Ook vrezen zij toename van sociale ongelijkheid, doordat een selecte groep burgers wel maar de meerderheid niet de mogelijkheden heeft hieraan mee te doen (De Kluzenaar et al. 2022).

De casus sluit aan bij de actualiteit

Nederland ambieert voor 2050 een klimaatneutraal energiesysteem te realiseren. Het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE), dat demissionair minister Rob Jetten op 1 december 2023 naar de Tweede Kamer stuurde (EZK 2023a), en het Ontwerp-Programma Energiehoofdstructuur (EZK 2023b) geven weer hoe het demissionaire kabinet dit wil realiseren. In de Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid van 17 mei 2023 gaat inmiddels demissionair minister Rob Jetten in op de ambitie om burgers beter betrekken bij de energietransitie en bij de klimaatopgave (TK 2022/2023b). De verdeling van verantwoordelijkheden is onderwerp van aandacht en zorgt voor dilemma's. Dit komt door de sterke samenhang met de discussie rond een rechtvaardige transitie, die verder strekt dan de verdeling van lusten en lasten.

5.2 Visies en visieverschillen

Beschouwing van bevindingen

Eerder onderzoek in deze onderzoeksreeks laat zien dat over de domeinen heen enige overeenkomst bestaat tussen de visies van recente kabinetten (Blijleven en Kooiker 2022) en die van burgers (Wagemans en Peters 2023). Zo zien zowel de kabinetten als burgers, in lijn met het *Network Governance*-paradigma, dat de grote maatschappelijke opgaven van nu vragen om de inzet van overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Bij de overheid is er hernieuwde aandacht voor burgerbetrokkenheid (Blijleven en Kooiker 2022). Dat zien we ook terug in de kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie en de klimaatopgave (TK 2022/2023b). In die kabinetsvisie wordt ook de rol van burgerinitiatieven in de uitvoering benoemd. Tegelijkertijd zien we in ons eerder onderzoek dat burgers waar het gaat om de aanpak van maatschappelijke opgaven juist graag met name de landelijke overheid meer verantwoordelijkheid nemen dan zij nu doet. Dat geldt ook voor het verduurzamen van het Nederlandse energiegebruik en lokale duurzame energieopwekking (Wagemans en Peters 2023). Tegelijkertijd is burgerbetrokkenheid nodig voor het aangaan van de huidige grote maatschappelijke opgaven. De overheid kan immers niet alle problemen alleen oplossen, omdat er grenzen zijn aan beschikbare menskracht en middelen. Daarnaast is de inbreng van burgers ook nodig voor het uitdenken van oplossingen die aansluiten bij hun behoeften en leefwereld. Het belang van dat laatste zien burgers overigens ook. Zo weten we uit eerder onderzoek dat een meerderheid van de burgers (ruim de helft) er belang aan hecht dat mensen zoals zijzelf mee kunnen denken met klimaatbeleid, terwijl slechts krap een vijfde van de burgers het gevoel heeft dat in de totstandkoming van klimaatbeleid rekening gehouden wordt met de mening van mensen zoals zij (De Kluzenaar en Van der Torre 2023). Veel burgers vinden voldoende inspraak bij lokale energieprojecten in hun woonomgeving belangrijk (De Kluzenaar et al. 2022).

Hoe zien deze visies op verantwoordelijkheidsverdeling en visieverschillen eruit voor het algemene klimaat- en energiebeleid en de concretere casus opwekken van duurzame energie op land? We beschouwen hier de bevindingen in het licht van de leidende sturingsfilosofie voor die beide niveaus.

De verantwoordelijkheid hoort volgens burgers vooral bij de landelijke overheid en grote bedrijven

Er is op hoofdlijnen enige overeenstemming over het klimaat- en energietransitiebeleid tussen beleids- en burgervisies. Toch komen hier al een aantal visieverschillen naar voren. Terwijl de overheid sterk de nadruk legt op samenwerking tussen actoren, zien burgers vooral graag de overheid en grote bedrijven veel verantwoordelijkheid nemen. Kort samengevat heeft het landelijke beleid vooral kenmerken van het *Network Governance*-paradigma, onderbouwd vanuit de stelling dat inzet van alle actoren nodig is om klimaatdoelstellingen te halen. De overheid zoekt daarbij actief de samenwerking op. De laatste jaren is er beweging in die visie, en wil de overheid naast inzet op randvoorwaarden¹² ook meer regie pakken en sterker sturen op prestaties. Daarmee lijken beleidsvisies en burgervisies dichter bij elkaar te komen.

Er is ook meer beleidsaandacht voor burgerbetrokkenheid. Afhankelijk van de invulling daarvan, bestaan hier visieverschillen. Burgers zien het belang van anders leven om klimaatverandering tegen te gaan (De Kluienaar en Van der Torre 2023) en willen daarin ook best zelf een bijdrage willen leveren. Tegelijkertijd vinden zij wel dat vooral grote bedrijven en de overheid meer verantwoordelijkheid moeten nemen dan zij nu doen (De Kluienaar en Flore 2021). Burgers zien bovendien graag dat de landelijke overheid de meeste verantwoordelijkheid neemt voor verduurzaming van het Nederlandse energiegebruik, gevolgd door bedrijven en gemeenten. Zij noemen burgers van alle actoren als laatste. Dat betekent niet dat zij daarmee die verantwoordelijkheid afschuiven: ook burgers moeten volgens hen redelijk veel tot veel verantwoordelijkheid dragen (Wagemans en Peters 2023).

Grootste visieverschillen op het concrete beleidsniveau van duurzame energieopwekking op land

Verskil van inzicht is er vooral over de gewenste aard en omvang van de inzet van verschillende actoren. Zo zijn er verschillen over wat de landelijke overheid zou moeten doen, wat burgers zelf zouden moeten bijdragen en wat wenselijk is om over te laten aan de markt. Burgers zien een grote rol weggelegd voor de landelijke overheid, onder meer beredeneerd vanuit het borgen van publieke belangen (De Kluienaar et al. 2022; Wagemans en Peters 2023). Het rijk kent zichzelf juist een bescheiden rol toe in de uitvoering en laat veel aan de markt over, en aan decentrale overheden voor aansturing. Hoewel ook dit beleid elementen van *Network Governance* bevat (o.a. samenwerking tussen actoren), domineren elementen van het *New Public Management*-paradigma. De overheid hoopt – om invulling te geven aan het streven naar 50% lokaal eigendom – dat meer burgers als ondernemers in energiecoöperaties willen stappen, en benodigd financieel risico nemen, kennis en vaardigheden ontwikkelen en de tijdsinvestering doen. Slechts een klein deel van de burgers vindt echter dat burgers veel verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor het opwekken van duurzame energie op land. Overigens zien we zelfs in het beleid rond het streven naar 50% lokaal eigendom (burgers én bedrijven) bij duurzame energieopwekking op land, de aandacht voor de markt centraal staan. Daar wordt namelijk vooral concreet gemaakt hoe bedrijven verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de uitvoering. Er is echter minder aandacht voor hoe de overheid een gelijk speelveld kan creëren voor burgers om zich in die uitvoering te kunnen mengen en gelijkwaardig te kunnen samenwerken, zoals de doelstelling bepleit. Daarmee lijkt hier meer sprake van een overheid die voor het behalen van de verduurzamingsdoelstelling de uitvoering aan de markt overlaat, dan van een faciliterende overheid die burgers in staat stelt hun bijdrage aan de uitvoering van die verduurzamingsdoelstelling ook daadwerkelijk te leveren.¹³

¹² Een voorbeeld van een randvoorwaarde is het versneld oppakken van problemen die doelstellingen in de weg staan, zoals belemmeringen in de vergunningverlening (TK 2021/2022a).

¹³ Hierbij past de kanttekening dat de overheid wel zoekt naar manieren om invulling te geven aan burgerbetrokkenheid, bijvoorbeeld door te zorgen voor inspraak in het proces en het stimuleren van deelname aan energiecoöperaties. Het rijk werkt al enkele jaren samen met de Participatiecoalitie in een ondersteuningsprogramma voor burgerinitiatieven en energiecoöperaties. Veel beleid op dit vlak is ook decentraal belegd. Op regionaal niveau is veel in ontwikkeling rond het vormgeven van de ambitie van 50% lokaal eigendom en er is veel oog voor burgerparticipatie, waarbij de overheid wel zoekende is hoe die participatie concreet in te vullen.

Vertrouwen en de rol van bedrijven

Terwijl de overheid dus een grote rol ziet voor de markt in de uitvoering, leven daarover zorgen bij burgers. Bedrijven hebben namelijk hun eigen, commerciële belangen, die niet altijd in lijn zijn met waarden van burgers of met maatschappelijke doelen. Eerder SCP-onderzoek laat dan ook zien dat burgers wel vertrouwen hebben in de competenties van bedrijven, maar minder in hun intenties. Er leven daarbij zorgen dat, als het erop aankomt, bedrijven winstmaximalisatie boven het belang van burgers en het maatschappelijk belang zullen stellen. Ook maken burgers zich zorgen over de mate van inspraak voor burgers in een model waarbij bedrijven een hoofdrol spelen. Burgers zien wel dat bedrijven een belangrijke rol moeten spelen. Zo verwachten zij dat bedrijven financiële investeringen kunnen doen en hun expertise in kunnen brengen, en kunnen zorgen voor een goede kwaliteit van energieprojecten. Tegelijkertijd hebben zij minder vertrouwen dat bedrijven voldoende inspraak voor burgers en inclusie zullen borgen. Burgers kijken naar de overheid voor het borgen van deze en andere publieke belangen (De Kluzenaar et al. 2022; Wagemans en Peters 2023).

Eerder SCP-onderzoek biedt inzicht in het type voorwaarden dat burgers stellen voor aanvaardbaarheid van een verantwoordelijkheidsverdeling met een grote rol voor de markt. Specifiek bij lokale duurzame energieprojecten stellen zij voorwaarden voor een verantwoordelijkheidsverdeling waar bedrijven de kar trekken en burgers worden betrokken. Deze voorwaarden gaan onder meer over de betrouwbaarheid van de marktpartij, heldere juridisch vastgelegde afspraken, de verdeling van kosten en baten, informatievoorziening, inspraak, eigendom en de rolverdeling tussen de partijen. In de ogen van burgers moet de samenwerking tussen bedrijven en burgers in lokale energieprojecten beide iets opleveren en het commerciële karakter mag niet overheersen. Ook noemen burgers voorwaarden rond inclusie, bijvoorbeeld dat iedereen mee moet kunnen doen, ongeacht de financiële situatie (De Kluzenaar et al. 2022). De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen benadrukt dat marktpartijen nodig zijn bij het realiseren van maatschappelijke opgaven als de energietransitie, maar concludeert dat een meer planmatige aanpak nodig is, gericht op effectiviteit en *efficiency* van de energietransitie als geheel. De studiegroep benadrukt verder dat ook de overheid zich daarbij als partner betrouwbaar moet opstellen, door te streven naar stabiliteit, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in de financiële verhoudingen, waar nodig met langjarig commitment. Dit moet ook marktpartijen en burgers meer houvast bieden om investeringen te kunnen doen (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020). De inzichten uit deze studie maken duidelijk dat de overheid daarnaast ook moet nadenken over hoe zij om wil gaan met de spanning die bestaat tussen commerciële en collectieve belangen in dit beleidsdossier.

Vertrouwen in de overheid

De overheid is in het leven geroepen om het algemeen belang te dienen. Individuen in een samenleving leveren daarbij een stukje autonomie in. Zo kan er in bepaalde publieke voorzieningen worden voorzien, zoals onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid, en tegelijkertijd kunnen andere publieke belangen voldoende worden gediend, zoals een rechtvaardige inkomensverdeling, sociale cohesie en veiligheid. Het gezag van de overheid is dus gebouwd op de verwachtingen omtrent het dienen van het publieke belang. Dit wordt ook wel geschaard onder het zogenoemde 'sociaal contract' tussen overheid en samenleving. Putters (2016: 4) omschrijft het sociaal contract van een samenleving als de 'overeengekomen manier van samenleven tussen rijk en arm, hoog en laag opgeleid, jong en oud, verschillende etnische achtergronden, het sterke en kwetsbare deel van de samenleving. De verzorgingsstaat en de democratische rechtsstaat omvatten zo'n onderliggend sociaal contract voor vreedzaam en rechtvaardig samen leven'.

Als burgers echter het gevoel hebben dat de overheid geen betrouwbare partner (meer) is, of de overheid voor wat betreft het borgen van publieke belangen niet (meer) aan de verwachtingen van burgers voldoet, kan dat het vertrouwen in de overheid verkleinen. Het huidige lage vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering (Van Noije et al. 2023a; Den Ridder et al. 2023) en in de landelijke overheid (Miltenburg et al. 2022; Wagemans en Peters 2023) weerspiegelt dat. In de ogen van burgers schort het aan probleemoplossend vermogen, visie en responsiviteit voor hun wensen en opvattingen (Den Ridder et al. 2023; Van Noije et al. 2023a; Verbeek-Oudijk et al. 2023). Eerder SCP-onderzoek laat een sterke samenhang zien tussen vertrouwen in de regering met drie factoren: ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en percepties van overheidsresultaten, oftewel effectiviteit (Van Noije et al. 2023b).

Ook de vragenlijststudie onder burgers naar visies op verantwoordelijkheidsverdeling laat zien dat er een groter contrast bestaat tussen de gepercipieerde huidige overheidsinzet (hoeveel men denkt dat de overheid nu doet) en de gewenste overheidsinzet (hoeveel de overheid zou moeten doen). Dit hangt samen met een lager vertrouwen in de overheid (Wagemans en Peters 2023).

In het licht van deze bevindingen is het aannemelijk dat discrepanties tussen burger- en beleidsvisies bijdragen aan het lage vertrouwen in de overheid. Dat vraagt dus om een hernieuwde invulling van het sociaal contract. Wat verwachten burgers van de overheid, en wat verwacht de overheid van haar burgers? Want hoewel de visies van burgers en de visies gereflecteerd in beleid niet enorm uiteenlopen wat betreft sturingsfilosofieën, bestaan er wel visieverschillen over de rolinvulling, intensiteit en inclusiviteit. Burgers beargumenteren hun visies op verantwoordelijkheidsverdeling vanuit waarden en gewenste sociaal-maatschappelijke uitkomsten die voor hen belangrijk zijn, zoals inclusie, rechtvaardige verdeling, vertrouwen en sociale samenhang (De Kluizenaar et al. 2022). Deze inzichten bieden aanknopingspunten voor beleidsontwikkelingen die de afstand tot burgers trachten te overbruggen. De bevindingen van deze studie kunnen helpen om ook op dit domein beleid beter aan te sluiten bij burgervisies, zoals inclusieve vormen van inspraak creëren en meer aandacht voor een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten in de samenleving. Daar waar een grotere burgerbetrokkenheid gewenst is, is daarnaast aandacht nodig voor het wegnemen van belemmeringen die burgers daarbij in de weg staan. We gaan dieper in op het vormgeven van burgerbetrokkenheid in paragraaf 5.4.

Ongelijkheid

We zien in Nederland een structurele ongelijkheid. Hulpbronnen (economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal) zijn ongelijk verdeeld in de samenleving (Vrooman et al. 2023). Deze ongelijkheden werken door in hoe verschillende groepen burgers de verduurzamingstransitie en het transitiebeleid ervaren, in de mate waarin ze toegerust zijn om eraan mee te doen, en in de mate waarin zij hiervan mee kunnen profiteren, bijvoorbeeld van het rendement op zonnepanelen (De Kluizenaar en Van der Heide 2023). Burgers verwachten dat de energietransitie het verschil tussen arme en rijke burgers zal vergroten (De Kluizenaar en Flore 2021). Ook verwacht een meerderheid van de burgers er financieel op achteruit te gaan door de energietransitie. Die verwachting leeft het sterkst onder het deel van de mensen dat alleen basisonderwijs of vmbo heeft afgerond en het minst sterk onder hbo- en universitair geschoolden (De Kluizenaar en Van der Torre 2023).

Wanneer een deel van de burgers niet mee kan doen of niet meeprofiteert van de transitie, kan dit de ongelijkheid vergroten. Een grote groep burgers heeft dan ook het gevoel dat de overheid meer moet doen dan zij nu doet, bijvoorbeeld om sociale ongelijkheid tegen te gaan. Dat is een belangrijk signaal. Door in te zetten op het verminderen van bestaande structurele ongelijkheid en daar ook duidelijk over te communiceren, vergroot dat de kans op steun van burgers voor beleid. Diverse recente beleidsstukken laten zien dat de overheid rechtvaardigheidsprincipes meer centraal wil gaan stellen in de energietransitie, bijvoorbeeld door te zorgen dat overheidssteun bij de huishoudens en bedrijven terechtkomt die dit het hardst nodig hebben (EZK 2023a).

5.3 Meer overheidsverantwoordelijkheid bij hernieuwbare energieproductie op land?

Vanuit burgers gaat een roep uit naar een landelijke overheid die meer verantwoordelijkheid neemt (Wagemans en Peters 2023). Dat geldt ook voor hernieuwbare energieproductie op land, waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering nu primair bij de markt belegd is. Hoewel burgers vinden dat ook grotere bedrijven een rol moeten spelen vanwege hun competenties en ze hier de haalbaarheid positief inschatten, hebben ze zorgen over hun intenties. Dit stelt de overheid voor dilemma's en vragen. Wat zijn de voor- en nadelen van een verantwoordelijkheidsverdeling waarin de markt een hoofdrol speelt? Wat kan de overheid doen om mogelijke nadelen van dit model te verminderen? Hoe kunnen de zorgen die onder burgers leven over intenties van bedrijven worden verminderd, en welke rol kan de overheid daarin spelen? Hoe kan de overheid toename van ongelijkheid voorkomen en (andere) publieke belangen borgen in verschillende modellen van verantwoordelijkheidsverdeling? Is het wenselijk dat de

overheid bij het opwekken van duurzame energie op land de regie (terug)pakt, en zo ja, op welke vlakken en in welke mate? En als de overheid wil inzetten op een grotere rol voor burgers in de uitvoering: hoe kunnen burgers dan worden geholpen om dat ook aantrekkelijk en behapbaar te maken?

Voor- en nadelen van een verschuiving van verantwoordelijkheden

Een verschuiving van verantwoordelijkheden brengt risico's met zich mee. Burgers zien graag een grotere rol weggelegd voor de landelijke overheid, maar de vraag is hoe realistisch en haalbaar dat is, en tegen welke prijs. En ander aandachtspunt is het risico dat landelijke en lokale belangen meer met elkaar op gespannen voet kunnen komen staan wanneer de landelijke overheid meer regie naar zich zou toetrekken. De overheid heeft zich al geruime tijd teruggetrokken en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Nederlandse energievoorziening verschoven naar de markt, onder aansturing van decentrale overheden. Dat het nemen van meer regie door de overheid op dit terrein als realistische mogelijkheid gezien wordt, blijkt onder meer uit het Nationaal Plan Energiesysteem. In dit plan wordt het voornemen van een nadrukkelijker rol voor landelijke en decentrale overheid uitgesproken, beargumenteerd vanuit de transitiedynamiek en het publiek belang (EZK 2023a: 16).¹⁴

Handelingsperspectief

Er is dus geen eenduidig antwoord te geven op de vragen die het dilemma van een verschuiving van verantwoordelijkheden oproept. De beantwoording is sterk afhankelijk van de invulling, en keuzes vragen om politieke afwegingen. Enkele relevante inzichten kunnen we op basis van ons onderzoek wel meegeven. Burgers zien graag een grotere rol weggelegd voor de landelijke overheid en zien andere varianten van verantwoordelijkheidsverdeling als minder haalbaar en/of minder wenselijk. Als andere varianten van verantwoordelijkheidsverdeling zich voordoen, zoals al het geval is in de praktijk, dan stellen burgers daar verschillende voorwaarden voor aanvaardbaarheid aan. Eerder verkennend onderzoek in focusgroepen geeft een indruk van het soort voorwaarden voor aanvaardbaarheid die burgers zien bij drie varianten: burgers aan zet, bedrijven aan zet en gemeenten aan zet. Deze bieden enkele waardevolle aanknopingspunten voor beleid. De rode draden hierbij zijn vertrouwen in de competentie en intentie van actoren, het borgen van het maatschappelijke belang en de belangen van burgers, het voorkomen van toename in ongelijkheid, een eerlijke belangenafweging en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten (De Kluzenaar et al. 2022). Als belangrijke voorwaarden voor het leggen van meer verantwoordelijkheid bij burgers werden voorwaarden genoemd rond de beschikbaarheid en kwaliteit van kennis en vaardigheden, organisatie en afspraken, inspraak en belangenafweging en informatie en rond duidelijkheid en zekerheid. Ook overwegingen over inclusie en financiële aspecten kwamen in de discussies veelvuldig naar voren. Voor een verantwoordelijkheidsverdeling met een grote verantwoordelijkheid bij bedrijven samen met burgers, domineerden voorwaarden op het gebied van betrouwbaarheid, transparantie, duidelijkheid en rechtvaardigheid. Het belang van heldere, juridisch goed vastgelegde afspraken kwam sterk naar voren, naast voorwaarden rond kosten en baten, inclusie, kwaliteit van de informatievoorziening en de mate en kwaliteit van inspraak. De rolverdeling moet duidelijk zijn, commercie mag niet overheersen en de samenwerking moet beide actoren iets opleveren. Bij de variant 'Gemeenten aan zet' in deze eerdere deelstudie werd de aanwezigheid van de benodigde deskundigheid en financiële middelen bij gemeenten genoemd, naast voorwaarden rond het dienen van de belangen van burgers. Daarbij kan gedacht worden aan geen grote financiële risico's nemen die later op burgers worden afgewenteld en het terugvloeien van baten naar de gemeenschap. Ook werden er voorwaarden genoemd over inclusie. Alle burgers moeten meedelen in het rendement, bijvoorbeeld via

¹⁴ In dit plan is dit als volgt verwoord (EZK 2023a: 16): 'De turbulentie en onzekerheid die een snelle transitie in het energiesysteem teweeg kan brengen, vraagt op onderdelen om meer sturing van de overheid om publieke belangen te borgen. Het huidige systeem gaat fundamenteel veranderen en dat betekent iets voor mensen, bedrijven, beleid, markten en ordening. De uitdaging is enorm en moet in relatief korte tijd gebeuren. Ook moeten ontwikkelingen in samenhang gebeuren anders wordt het risico gelopen op inefficiëntie of lock-ins. Ook moeten ontwikkelingen voor het energiesysteem in gang worden gezet zonder dat de inrichting van de markt hier al de juiste prikkels voor geeft of het te complex is voor marktpartijen onderling om tot de benodigde coördinatie te komen. Dit betekent dat ook nagedacht moet worden over de rolverdeling in de energietransitie.' Daarbij wordt ook gekeken naar een actieve rol van publieke partijen: 'Anderzijds kijkt het kabinet ook of actief deelnemen van publieke partijen in onderdelen van het energiesysteem nodig is voor het borgen van publieke belangen.'

een lagere energierekening of investering in voorzieningen in de gemeenschap in het algemeen belang. Ook noemden burgers voorwaarden op het gebied van inspraak, communicatie en continuïteitsborging (De Kluizenaar et al. 2022).

Waar de overheid het als wenselijk ziet om taken over te laten aan de markt (en waar aan burgers) is van belang transparant te zijn over de afwegingen die hebben meegespeeld om te komen tot die keuze en goed te communiceren. Daarbij verdient aanbeveling na te gaan hoe de zorgen die bij burgers leven rond dat model te verkleinen. Bijvoorbeeld wat nodig (en mogelijk) is om de belangen van omwonenden, de lokale gemeenschap en de samenleving als geheel zo goed mogelijk te borgen. In bredere zin vinden veel burgers het belangrijk dat bedrijven verplicht worden bij te dragen aan maatschappelijke doelen (bv. schone leefomgeving) (Wagemans en Peters 2023).

5.4 Hoe vormgeven aan burgerbetrokkenheid?

Hoe kan de overheid in de behoefte aan een grotere burgerbetrokkenheid voorzien en tegelijkertijd het risico op overvraging, met ongelijkheden tot gevolg, minimaliseren? Op deze belangrijke vraag gaan we in deze paragraaf verder in.

Rekening houden met verschillen in het kunnen en willen tussen burgers

Beleid gericht op energiecoöperaties heeft voorlopers voor ogen, zoals blijkt uit de formulering van de ambitie van 50% lokaal eigendom. Deze ambitie lijkt uit te gaan van een ondernemende burger die over de benodigde competenties beschikt. Zo zouden burgers in staat moeten zijn tot gelijkwaardige samenwerking met bedrijven ('[...] partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie' (Participatiewaaiër 2019: 5). En in het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019: 164) worden burgers als ondernemers aangesproken die financiële risico's kunnen en willen nemen ('Investeren in een zon- en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen.'). Deze beleidsvisie, die uitgaat van een grote rol voor burgers in de realisatie van energieprojecten op land, lijkt een groot beroep te doen op de zelfredzaamheid en het autonome vermogen van burgers. De succesvolle realisatie van ruim 700 energiecoöperaties in Nederland, met een geschat aantal leden van circa 120.000 (Klimaatstichting HIER en Energie Samen 2023), duidt op een groep voorlopers die deze verantwoordelijkheid wil en kan nemen. Maar hoewel het idee van succesvolle initiatieven sommige burgers aanspreekt (De Kluizenaar et al. 2022), zijn burgers kritisch over een brede toedeling van dergelijke verantwoordelijkheden aan burgers (Wagemans en Peters 2023; De Kluizenaar et al. 2022). De zorg leeft dat dit voor de meeste burgers niet is weggelegd, omdat zij in veel gevallen niet beschikken over de benodigde kennis, ervaring, vaardigheden, het professionele netwerk, de tijd en de financiële mogelijkheden. De zorgen van burgers lijken daarmee vooral betrekking te hebben op het *kunnen* van burgers en over verschillen daarin tussen burgers en tussen groepen burgers, met toenemende ongelijkheden als gevolg daarvan. Burgers zien brede toepassing van dit model daarom niet als wenselijk en niet haalbaar, kortom: als niet realistisch (De Kluizenaar et al. 2022).

Dat betekent uiteraard niet dat deze variant van verantwoordelijkheidsverdeling daarmee geheel afgewezen wordt. In de praktijk bestaan verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling naast elkaar. In dat spectrum hebben ook burgerinitiatieven een belangrijke plek. Tegelijkertijd is het wel belangrijk dat de overheid zich realiseert dat slechts een klein deel van de burgers veel tot heel veel verantwoordelijkheid voor het opwekken van duurzame energie in zon- en windprojecten op land bij burgers wil neerleggen (Wagemans en Peters 2023). Dit impliceert dat een meerderheid van de burgers zich niet herkent in een beleidsvisie waarin burgers veel taken krijgen in de uitvoering op dit terrein. Dit roept de vraag op in hoeverre het realistisch is om een actieve rol voor burgers te verwachten. Het gaat weliswaar om een opgave waar zowel overheid als burgers het collectieve belang zien. Tegelijkertijd is het individuele belang voor burgers onzeker en lastig in te schatten, is de uitvoering (te) complex voor veel burgers en zijn er grote verschillen tussen burgers in de mogelijkheden hieraan mee te doen. Daarbij is een aandachtspunt dat een grote groep burgers zich niet vertegenwoordigd zou kunnen voelen door overheidsbeleid dat zich primair richt op de autonome burger. Dat kan van invloed zijn op het vertrouwen in de overheid.

De uitdaging is te komen tot een goede balans. Daarbij is het de vraag hoe de overheid de voorlopers, in dit geval de burgers die een actieve rol spelen in energiecoöperaties, voldoende ruimte kan geven en stimuleren, faciliteren en ondersteunen waar nodig. Tegelijkertijd moet de overheid er ook voor zorgen dat *alle* burgers, dus ook de meerderheid voor wie dit niet is weggelegd, kunnen meeprofiteren van hernieuwbare energieopwekking, en moet de overheid een rechtvaardige belangenafweging en verdeling van lusten en lasten borgen.

Aandacht besteden aan inspraak

Rond inspraak geldt een vergelijkbaar dilemma. Er bestaat de wens om burgers meer aan het begin van het proces te betrekken, zowel bij het afwegingsproces als bij de uitvoeringskant. Dat kan aantrekkelijk zijn voor het deel van de burgers dat daar interesse in heeft, belang bij heeft en er energie en tijd in wil en kan steken. Voor een aanzienlijk deel van de burgers is dat echter niet het geval. Het belang van inspraak voor burgers komt zowel in de beleidsvisie als burgervisies terug. Het Klimaatakkoord adresseert het belang van burgerbetrokkenheid in dit specifieke dossier:

Draagvlak en acceptatie kunnen gerealiseerd worden als besluitvorming transparant is en de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden [...] Dit betekent bijvoorbeeld bij hernieuwbare energie op land dat burgers en bedrijven de kans krijgen om mee te denken over waar projecten gerealiseerd worden en zo mogelijk ook kunnen delen in de opbrengst. (Klimaatberaad 2019: 216)

Ook burgers en lokale beleidsmakers hechten daar belang aan. Tegelijkertijd zien mensen hiertoe vaak de mogelijkheden niet, zijn ze bang er onvoldoende kennis over te hebben, of zien ze op tegen bijeenkomsten waar een beperkt aantal deelnemers de discussie domineren (De Kluzenaar et al. 2022; De Koning et al. 2023). Burgers willen op lokaal niveau vooral invloed kunnen uitoefenen op de verdeling van de lusten en lasten van energieopwekking in brede zin. Denk aan de locatiekeuze, het type energiebron en de besteding van opbrengsten uit energieparks (De Kluzenaar et al. 2022). Ze verwachten van de overheid die inspraak te borgen en toe te zien op een eerlijke verdeling van lasten en lusten (De Kluzenaar et al. 2022; De Koning et al. 2023). Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat acceptatie van RES-plannen afhangt van hoeveel invloed burgers ervaren bij het vormgeven van die plannen, en of zij volledig en tijdig geïnformeerd worden op een zorgvuldige manier (Martens et al. 2023). Het is belangrijk bij burgerparticipatietrajecten dat de doelstellingen van burgerparticipatie duidelijk zijn (De Koning et al. 2023). In hoeverre daar in de praktijk aan wordt voldaan, is niet te zeggen op basis van deze beleidsanalyse. Veel burgers hebben niet alle informatie om een goed beeld te vormen van het beleid. Bijvoorbeeld omdat zij de informatie niet weten te vinden, of niet de mogelijkheden hebben om in de gelegenheid zijn zich hierin te verdiepen. Zo kan verschil ontstaan tussen wat zij van de overheid verwachten en wat zij zouden doen als ze alle informatie zouden hebben (Martens et al. 2023).

Handelingsperspectieven

Er zijn meerdere denkrichtingen mogelijk om vorm te geven aan burgerbetrokkenheid. Het is een politieke afweging in hoeverre gekozen wordt voor 1) beleid meer te laten aansluiten op de verantwoordelijkheidsverdeling die burgers prefereren; 2) beleid gericht op burgers meer te laten aansluiten bij wat burgers kunnen en willen; 3) ervoor te zorgen dat burgers meer kunnen en willen.

De eerste denkrichting impliceert de overweging of en hoe beleid meer kan aansluiten op de preferenties van burgers. Daarbij past de kanttekening dat als het gaat om de rol van burgers geldt dat wat zij willen, niet automatisch betekent dat zij dat ook allemaal kunnen. Een deel van de burgers vindt dat de overheid de productie van duurzame energie moet regelen in het belang van iedereen. Dit dilemma is hiervoor besproken. De tweede en derde denkrichting omvatten een deels overlappende benadering. Om beter aan te sluiten op wat burgers *kunnen*, is het van belang drempels weg te nemen en in te zetten op het vergroten van de toegankelijkheid. Om beter aan te sluiten op wat burgers *willen*, is het van belang na te gaan wat verschillende groepen burgers willen en te bezien of daartoe voldoende aantrekkelijke en laagdrempelige opties zijn, waar zij ook de weg naartoe weten te vinden. Om ervoor te zorgen dat burgers meer *kunnen*, is het onder meer van belang na te gaan hoe het best kan worden voorzien in de behoefte aan kennis, informatie en/of expertise, duidelijkheid, zekerheid en ondersteuning: waar kunnen zij terecht voor meer informatie, waar kunnen zij op terugvallen en bij wie? Om ervoor te zorgen dat

burgers meer *willen*, is het allereerst van belang dat zij de mogelijkheden hebben en bekend zijn met de mogelijkheden. Tot slot kan nader worden overwogen wat kan bijdragen aan het motiveren van burgers tot participatie, zoals actieve betrokkenheid in energie-initiatieven, of het benutten van inspraakmogelijkheden. Het zien van succesvolle praktijkvoorbeelden in het eigen sociale netwerk kan daar bijvoorbeeld aan bijdragen. Het bereiken van burgers voor wie deze voorbeelden niet voorhanden zijn, vraagt een andere benadering.

De eerder besproken deelstudie van De Kluzenaar et al. (2022) gaf een eerste indruk van de voorwaarden die burgers stellen aan een grotere eigen rol bij duurzame energieprojecten op land. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen we naar die studie en noemen hier slechts enkele voorbeelden. Voor het *kunnen* en *willen* meedenken of meepraten speelt de vorm waarin mensen dat kunnen doen een rol. Daarom is het van belang om na te gaan of er, naast actieve vormen van betrokkenheid, ook voldoende ruimte geboden wordt voor meer laagdrempelige of passieve vormen van inspraak. Manieren die weinig voorkennis, tijd, taal- of digitale vaardigheden en inspanning vragen, en inspraakmogelijkheden die niet beperkt worden tot deelname aan bijeenkomsten. Zo zou er bijvoorbeeld ook inspraak geleverd kunnen worden via een eenvoudige enquête met concrete en voor burgers relevante vragen.

In bredere zin is er ook behoefte aan duidelijkheid. Zowel over wat participatie (meedenken, meebeslissen, meedoen) van burgers vraagt aan tijd, inspanningen, financieel en risico's, als over wat het hen oplevert. Laagdrempelige toegankelijke informatie en verantwoording op een transparante manier kan daarbij helpen. De overheid kan ervoor kiezen te investeren in toegankelijke informatievoorziening over wat zij doet, wat zij van burgers verwacht en welke concrete stappen burgers kunnen zetten. Ook is het belangrijk er rekening mee te houden dat er grote verschillen zijn in het type rol dat mensen willen en kunnen spelen. Roldifferentiatie kan bijdragen aan inclusie, doordat het de kans vergroot dat mensen mee kunnen doen op een manier die bij hen past. Tot slot kan het zichtbaar maken van het collectieve en individuele belang van meedenken of meedoen bijdragen aan de bereidheid daartoe.

Een belangrijk aandachtspunt is het zoveel mogelijk voorkomen van ongelijke toegang tot (ondersteuning bij) participatie in energieopwekking. Wanneer een deel van de bevolking niet kan meedoen of meeprofiten, kan dit de sociale ongelijkheid vergroten. Het is daarom belangrijk om beleid niet alleen te focussen op de groep voorlopers, maar juist ook aan laten sluiten bij de behoeften en mogelijkheden van de grotere groep burgers voor wie deelnemen in zon- en windenergieprojecten moeilijker of niet mogelijk is. De inzet op actieve betrokkenheid van burgers beperken tot energievoorzieningscoöperaties kan ertoe leiden dat niet genoeg burgers mee kunnen of willen doen, waardoor ambities over bredere burgerbetrokkenheid en 50% lokaal eigendom in het geding komen. Energiecoöperaties kunnen een deel van de puzzel zijn, maar daarnaast blijft het cruciaal aandacht te hebben voor de belangen van burgers die hier niet aan mee kunnen doen. Voor financiële participatie geldt dat sommigen die over de middelen beschikken, het idee aanspreekt om op een laagdrempelige manier mee te kunnen investeren (De Kluzenaar et al. 2022). Naast het ontsluiten van mogelijkheden voor die groep, is het belangrijk na te gaan hoe de grotere groep burgers voor wie dat individueel of collectief niet is weggelegd kan meeprofiten van de opbrengsten. Op decentraal niveau wordt al ingezet op laagdrempelige vormen van participatie, waarbij baten van duurzame energieprojecten gedeeltelijk terugvloeien naar de gemeenschap, bijvoorbeeld via een omgevingsfonds of omwonendenregeling.

Wat betreft handelingsperspectieven benadrukken we het belang dat de overheid niet alleen beleid formuleert dat werkt voor de verhoudingsgewijs kleine groep voorlopers, maar ook nadenkt over hoe de transitie rechtvaardig blijft voor de grotere groep mensen die er een ander perspectief op nahoudt (Bouma et al. 2023). De overheid moet, juist bij maatschappelijke opgaven die te complex zijn voor individuele burgers, burgers ontzorgen (Van Oudenhoven-van der Zee 2023).

Literatuur

- Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union. In: M. Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (p. 15-33). Londen/New York: Routledge.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen. Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., A. van den Broek, Y. de Kluizenaar, K. Muiderman, S. Peters en A. Roeters (2024). *Eigen regie of een duurzame arbeidsmarkt? Beleid- en burgervisies op een leven lang ontwikkelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bouma, J., G. de Hollander, D. van Doren en A. Martens (2023). *Betrokken burgers. Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- EZK (2019). *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2019*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2021). *Klimaatnota 2021*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2022a). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat 2022*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2022b). *Contouren Plan Nationaal Energiesysteem 2023*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2023a). *Nationaal Plan Energiesysteem 2023*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2023b). *Ontwerp-Programma Energiehoofdstructuur*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Hoefman, R., M. Djundeva, M. Coenders, S. Kunst en L. Thijssen (2023). *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Johnson, R., A. Grove en A. Clarke (2019). Pillar Integration Process: A joint display technique to Integrate Data in Mixed Methods Research. In: *Journal of Mixed Methods Research*, jg. 13, nr. 3, p. 301-320.
- Klimaatberaad (2019). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd 31 januari 2022 via www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2019/06/28/klimaatakkoord-in-stukken.
- Klimaatstichting HIER en Energie Samen (2023). *Lokale Energie Monitor 2022. Een jaarlijkse rapportage en analyse van de ontwikkelingen van de burgerenergie-initiatieven in Nederland*. Geraadpleegd 17 januari 2024 via www.hier.nu/LEM2022.
- Kluizenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de en A. van der Heide (2023). *Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave*. In: W. Huijnk, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen - Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023* (p. 49-58). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de en A. van der Torre (2023). *Verduurzaming vanuit burgerperspectief*. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek, M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen, Stand van Nederland 2023* (p. 90-110). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energie-opwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluizenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora. Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Martens, A., K. Vringer, J. Porsius en J. Tennekes (2023). *Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties: een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie Strategieën (RES)*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mensink, W. (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022|2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J. Ignacio Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan. Resultaten van een raadpleging onder meer dan 10.000 Nederlanders over het Nederlandse klimaatbeleid*. Delft: Technische Universiteit.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023a). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Noije, L. van, B. Geurkink en J. den Ridder (2023b). Waarom zo'n laag vertrouwen in de Nederlandse politiek? In: *Stuk Rood Vlees*, 9 mei 2023. Geraadpleegd 20 februari 2024 via stukroodvlees.nl/waarom-zon-laag-vertrouwen-in-de-nederlandse-politiek.
- Oudenhoven-van der Zee, K. van (2023). *50 jaar SCP. Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Participatiewaaiër (2019). *Participatiewaaiër. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land*.
- Pawson, R. en N. Tilley (1997). An introduction to realist evaluation. In: E. Chelimsky en W.R. Shadish (red.), *Evaluation for the 21st century: a handbook* (p. 405-418). Londen: Sage.
- Putters, K. (2016). *Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders* (Dreeslezing 17 november 2016, Den Haag).
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019). Publieke opinie. In: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 53-79). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023) *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Schaper, J. en C. Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een mixed methods-onderzoek naar coronascapsis in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schwencke, A., R. van Rijn, R. Hoenkamp en L. Schreurs (2021). *Participatiemonitor 2021: Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Resultaten tot en met 2020*. Geraadpleegd 18 november 2021 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/28/participatie-monitor-2021-hernieuwbare-energie-op-land-resultaten-tm-2020.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*. Den Haag: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- TK (2018/2019). *Kabinetsaanpak Klimaat*. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 28 juni 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 32813, nr. 342.
- TK (2021/2022a). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, Stimulering duurzame energieproductie*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 10 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 32813 en 31239, nr. 1054.
- TK (2021/2022b). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, Kabinetsformatie 2021*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 11 februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 32813 en 35788, nr. 974.
- TK (2022/2023a). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, Voortgang RES*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 23 december 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32813, nr. 1166.
- TK (2022/2023b). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, Stimulering duurzame energieproductie*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 17 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32813 en 31 239, nr.1231.
- TK (2022/2023c). *Afbouw salderingsregeling kleinverbruikers*. Debatten in het kort. Geraadpleegd 14 februari 2024 via www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/afbouw-salderingsregeling-kleinverbruikers.

- TK (2022/2023d). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid 2023*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 26 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32813, nr.1230.
- Torring, J., L. Bøgh Andersen, C. Greve en K.K. Klausen (2020). *Public governance paradigms: competing and coexisting*. Cheltenham: Edwards Elgar.
- Veldheer, V., J-J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl