

Naar een bestuurswetenschappelijke onderzoeksagenda voor klimaatmitigatie in Nederland en Vlaanderen

THOMAS HOPPE, ELLEN VAN BUEREN & MAURITS SANDERS

Dr. T. Hoppe is senior onderzoeker bij de Faculteit Management en Bestuur Universiteit Twente (CSTM), dr. E.M. van Bueren is universitair docent aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft, drs. M.P.T. Sanders is hoofddocent Bestuurskunde bij Saxion Hogescholen en promovendus aan de Faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente (Public Administration). Ze treden samen op als gastredacteur van dit themanummer.

.. 88 ..

In dit themanummer over sturingsvraagstukken rond klimaat en energie stond de vraag centraal “Wat voor sturings- en beleidsarrangementen gebruiken overheden om klimaatmitigatie te stimuleren, en welke bestuurswetenschappelijke vragen roept dit op?” In het voorliggende slotartikel proberen wij deze vraag te beantwoorden. Daarbij maken wij naast een overzicht van de bestaande literatuur, gebruik van de inzichten die voortvloeien uit de vier artikelen die in dit themanummer aan de orde zijn gekomen. Voor wij dit doen, duiden wij energie en klimaat eerst als maatschappelijk probleem en bespreken wij klimaatbeleid in de volgorde van het beleidsfasenmodel.

1 Klimaatverandering en energietransitie

Waar gaat eigenlijk om bij klimaatverandering? En waarom wordt het voorgesteld als problematisch? Ons startpunt is de opwarming van de aarde als gevolg van toename van door mensen veroorzaakte broeikasgasconcentraties in de atmosfeer. Een globale temperatuurstijging kan onder meer leiden tot een verhoging van de zeespiegel, meer en intensere neerslag en hevige destructieve stormen. Rampen zoals ‘Katrina’ en meer recentelijk ‘Sandy’ geven de urgentie van de problematiek aan. Afgezien van deze ingrijpende, verwoestende gebeurtenissen, zijn klimaatverandering en gerelateerde problemen ook in onze directe omgeving zichtbaar. Volgens de klimaatwetenschappers bij het IPCC stevenen we af op een humanitaire, economische en ecologische catastrofe die zijn weerga niet kent. Om het tij te keren

bepleiten zij een beleid dat de problematische oorzaak van klimaatverandering - de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer - probeert te stabiliseren dan wel te verminderen (IPCC, 2007). Van de broeikasgassen wordt koolstofdioxide (CO₂) door beleidsmakers als grootste boosdoener gezien. Het klimaatbeleid is dan ook veelal gericht op CO₂-reductie.

Dit brengt ons dan ook meteen bij de link tussen klimaat en energie. Onze energievoorziening is tot op heden grotendeels afhankelijk van fossiele brandstoffen, zoals kolen, aardolie en aardgas. Bij de verbranding daarvan komen broeikasgassen (onder meer CO₂) vrij. Om globale temperatuurstijging en daarmee klimaatverandering tegen te gaan, dient de concentratie van (alle) broeikasgassen gestabiliseerd te worden dan wel teruggebracht naar een acceptabel niveau (Pielke, 2010). Dit wordt ook wel klimaatmitigatie genoemd. De klimaatwetenschappers bij het IPCC leggen de grens bij 450 PPM (deeltjes broeikasgas per miljoen deeltjes atmosfeer) om de verwarming van de aarde in 2050 tot maximaal 2 graden Celcius te beperken in vergelijking met het pre-industriële niveau (IPCC, 2007). Om dit te bewerkstelligen, is verstandige, doelmatige omgang met energie en een transitie naar het gebruik van koolstofvrije, hernieuwbare energiebronnen nodig.

2 Klimaatverandering en energietransitie als complexe maatschappelijke vraagstukken

Klimaatverandering en energietransitie kunnen worden gezien als maatschappelijke problemen die zich lastig laten oplossen. Ze vallen in de categorie van 'ontem-bare' of 'wicked' problemen (Rittel & Webber, 1973; Hoppe, 2008): zowel over de aard van het probleem als de maatstaven waarmee het probleem en de oplossing ervoor zouden moeten worden beoordeeld, bestaat onenigheid. Er zijn veel actoren die belang hebben bij de aanpak van het probleem, maar die elk hun eigen beeld hebben van wat wenselijk zou zijn. Zo zien sommigen kernenergie als oplossing voor het klimaatprobleem omdat met deze energieopwekkingstechniek geen broeikasgassen worden uitgestoten. Anderen bezien kernenergie vanuit risico-oogpunt en zijn van mening dat het een maatschappelijk onacceptabele energiebron is, en daarmee geen alternatieve energieopwekkingstechniek om CO₂-uitstoot te verminderen. Een eenvoudige en eenduidige aanpak - zoals die ter bescherming van de ozonlaag in de jaren '80 van de vorige eeuw, waarbij door het verbod op het gebruik van CFK's in koelkasten en spuitbussen een lans werd gebroken - lijkt niet mogelijk voor de klimaatopgave (Pielke, 2010).

De oplossing ligt in een combinatie van maatregelen. Door verschillende (fysieke en psycho-sociale) maatregelen kan de energievraag worden beperkt, maar energie kan ook efficiënter worden gebruikt (uitgaande van aanzienlijke rendementsverbeteringen die technologisch mogelijk worden gemaakt) en fossiele ('vuile') energiedragers zouden kunnen worden vervangen door 'schone', hernieuwbare alternatieven. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan zon, wind, waterkracht, geothermie, en tot op zekere hoogte biomassa. Daarmee zou bij een groeiende energievraag niet gelijktijdig een evenredige groei in concentratie van broeikasgas in de atmosfeer hoeven op te treden. Dit veronderstelt wel dat er voldoende innovatieve 'schone' en betaalbare technieken voor energieopwekking, -distributie en -gebruik ter beschikking worden gesteld. Daarnaast moet voldaan worden aan de voorwaarde dat er een adequate energie-infrastructuur is (pijpleidingen, bemeting, elektriciteits- en gasnetten) en dat consumenten weten hoe zij hiermee dienen om te gaan. Bovendien lijkt het weinig zinvol wanneer een paar kleine landen ingrijpende maatregelen nemen om de landelijke broeikasgasuitstoot aan banden te leggen (zoals Oostenrijk, of in het verleden Nederland), terwijl grootverbruikers zoals de Verenigde Staten of China geen actie ondernemen. Omdat het probleem een mondiaal karakter draagt, moeten politici op supranationaal niveau afspraken maken, deze vastleggen en zich eraan committeren om een maximum streefgrens aan broeikasgasuitstoot niet te overschrijden. Ook dienen er sancties te zijn om te voorkomen dat landen streefwaarden overschrijden. Om het klimaatprobleem niet erger te maken dan het al is, dient er naast technische factoren ook rekening gehouden te worden met psychologische, sociale, economische, ruimtelijke en (geo-)politieke factoren. Daarbij spelen de belangen van een veelzijdige set aan actoren.

Al met al lijkt het erop dat er sprake is van veel complexiteit. Vanwege deze onzekerheden en het gebrek aan marktdrijfveren, lijkt er in de klimaatopgave een belangrijke rol te zijn weggelegd voor het openbaar bestuur (Pielke, 2010). In de volgende paragrafen besteden we aandacht aan klimaatmitigatiebeleid in de verschillende schakels van het beleidsfasenmodel.

3 Agendering en vorming van klimaatmitigatiebeleid

Hoe komt klimaatmitigatie op de beleidsagenda? Dit gebeurt via internationale conventies en doorwerking naar nationaal beleid. Zo committeerde Nederland zich aan het Kyoto-verdrag en vertaalde dit in een eigen klimaatbeleid. Maar betekent dit ook automatisch dat decentrale overheden er ook mee aan de slag gaan, en zo

nee, hoe komt het op lokaal niveau op de agenda? Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo zijn grote gemeenten gevoelig voor beleidstrends en kan er zowel ambtelijke aandacht als druk vanuit het maatschappelijk middenveld ontstaan om lokale klimaatbelevingsvraagstukken te agenderen. Ook helpt het wanneer de gemeentelijke koepelorganisatie een overeenkomst met het rijk sluit, zoals het 'Klimaatakkoord' (VNG, 2007). Daarbij wordt uitgegaan van de gelaagdheid van het openbaar bestuur ('multi-level governance') en wordt met 'intergouvernementeel beleid' door hogere overheden getracht lagere overheden te stimuleren ook klimaatmitigatiebeleid te agenderen en uit te voeren. In het geval van het 'Klimaatakkoord' volgden gemeenten de methodiek die gekoppeld was aan de gemaakte afspraken en volgden de vereisten die voortvloeiden uit een eraan gekoppelde methodiek die geadviseerd werd vanuit een stimuleringsregeling (vanaf 2001 BANS¹ en vanaf 2007 SLOK²).

Gesteld kan worden dat middels intergouvernementeel beleid het merendeel van de Nederlandse gemeenten inmiddels een lokaal klimaatbeleid heeft vastgelegd in het plaatselijke collegeakkoord (Hoppe & Sanders, 2012). Niettemin blijkt uit een beleidsevaluatie van het verantwoordelijke Ministerie dat doelstellingen te ambitieus waren en dat lokale stakeholders maar zelden tijdig worden betrokken dan wel geraadpleegd bij beleidsvoorbereiding (KplusV, 2010). Dit kan als een gemis worden gezien, want het zijn juist deze lokale 'partners', zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars, en industrie, die de vermindering van broeikasgasuitstoot in de praktijk zouden moeten gaan brengen. Zonder hen uit te nodigen, voor te lichten, serieus te nemen en uiteindelijk hun vertrouwen te winnen, mag immers niet zonder meer worden verwacht dat beleidsmitigatieplannen succesvol in de praktijk kunnen worden gebracht (Huitema e.a., 2011).

In de bijdrage van Van Bueren en Steenhuisen (in dit themanummer) wordt een in Nederland veel voorkomende agenderingsmethode voor lokale klimaatdoelstellingen benoemd: gebruikmaking van de zogenaamde 'energievisie'. Hiermee wordt een (middel-)lange termijnvisie bedoeld om energie- en klimaatmaatregelen te plannen op concreet gemeentelijk niveau met een ruimtelijke implicatie. Ook wordt dit instrument als verkenning gebruikt om klimaatmaatregelen op lokaal niveau te concretiseren. Uit het artikel wordt niettemin ook duidelijk dat er veel onduidelijkheid en complexiteit bestaat rondom het fenomeen 'energievisie'. Betekenis, doelen, middelen, beoogde doelgroep, de betrouwbaarheid van de uitvoerende partij en een doorkijk op naleving van de voorgestelde (middel-) lange termijn doelstellingen blijken ambigu. Bovendien wordt de kennis gelaten aan technische advies- en ingenieursbureaus die vervolgens een advies leveren die

geschreven is in de ‘eigen (bèta-)taal’. De gemeente levert zich aan hen uit, want heeft zelf niet de expertise in huis om de energievisie op te stellen, laat staan deze te interpreteren en een vervolg te geven in de toekomst teneinde maatregelen in de praktijk te gaan brengen.

Omdat klimaatmitigatie als een complex, abstract en technisch probleem wordt gezien, wordt er door overheden veel beroep gedaan op experts. Zij kunnen een inschatting geven van (ogenschijnlijk haalbare) klimaatdoelstellingen, en kunnen een vertalingsslag maken van maatregelen naar vermeden broeikasgasemissies. Zowel in de beleidsvormings- als uitvoeringsfasen lijkt een beroep op advies en ingenieursbureaus voor overheden een sine qua non. De vraag kan worden gesteld of de abstract geformuleerde beleidsdoelstellingen, tussendoelen en maatregelen wel onderworpen kunnen worden aan het democratische proces van controle (Hoppe, 2013).

In de beleidsvormingsfase worden er veel interpretaties gegeven aan de klimaatopgave en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. In het bijzonder de oplossingsrichtingen lenen zich voor verschillende interpretaties. Volgens De Bruijn e.a. (2012: 57-60) wordt het klimaatdebat gekenmerkt door een viertal ‘frames’. In de eerste plaats is er het frame “We verliezen de controle”. Daarbij staat centraal dat een onbeheersbare overbelasting op het natuurlijke systeem van de aarde zal leiden tot catastrofale gevolgen. In de tweede plaats is er het frame “We moeten onze kinderen een leefbare wereld nalaten”. Daarbij staat centraal dat de komende generaties niet de dupe mogen worden van onze achteloosheid in de omgang met de (schaarse) hulpbronnen van de aarde (en de schadelijke gevolgen hiervan). In de derde plaats is er het frame “We moeten zelf veranderen”. Daarbij ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheid tot (duurzame en permanente) gedragsverandering. Tot slot is er het frame: “We kunnen wetenschappers vertrouwen”. In dit ietwat technocratische raamwerk staat centraal dat politieke en bestuurlijke besluitvorming sterk door wetenschappelijke experts wordt beïnvloed.

In het kader van het vierde van de genoemde frames wordt kennis- en beleidsdisseminatie tot stand gebracht. Lessen van en ervaringen met ‘best practices’ van ‘klimaatneutrale’ en andere ambitieuze beleidsinitiatieven kunnen tussen geografisch-, en bestuurlijke entiteiten worden uitgewisseld. In de bijdrage van De Jong (in dit themanummer) zagen we dat Chinese bestuurders van een middelgrote (maar voor Nederlandse begrippen zeer grote) stad Nederlandse rijksambtenaren en wetenschappers (van de TU Delft) uitnodigden om kennis aan te dragen waarmee

lokale duurzaamheids- en klimaatdoelstellingen binnen de gemeentegrenzen zouden kunnen worden gerealiseerd. Een toereikend kennisdisseminatiesysteem moet als pre-conditie worden gezien om snelle verspreiding en acceptatie van innovatieve klimaatstrategieën mogelijk te maken. Uit de bijdrage van De Jong blijkt echter dat niet zonder meer mag worden aangenomen dat zonder rekening te houden met de contextuele factor ‘cultuur’, zo maar successen kunnen worden geboekt. Het niet passen van het theoretische ideaal van een (veronderstelde) duurzame stad (‘Eco-city’) in een geografische, culturele, politieke en beleidsmatige context zou vermoedelijk en inherent leiden tot een volgende ‘failed eco-city’. De Jong laat zien dat er daar inmiddels ervaringen mee zijn. Daar zou lering uit moeten worden getrokken. Ook van hoe het niet moet.

4 Implementatie van klimaatmitigatiebeleid

De door De Jong gepresenteerde casuïstiek geeft aan dat een beleid als plan, niet zo maar los van zijn context in de praktijk kan worden gebracht. Tussen plan en uitvoering bevindt zich een implementatiekloof. Zoals eerder aangegeven, kunnen overheden klimaatmitigatiedoelstellingen maar voor een klein deel zelfstandig realiseren. Zo kan de Rijksgebouwendienst bijvoorbeeld energie besparende maatregelen treffen in de eigen gebouwenvoorraad, en kan een gemeente het wagenpark van haar groendienst vervangen door groene alternatieven, zoals ‘electrical vehicles’ of de voertuigen die rijden op lokaal opgewekt biogas. Voor het grote merendeel van hun plannen zijn overheden echter sterk afhankelijk van de welwillendheid van maatschappelijke partners. Het gaat hier om een bont gezelschap: woningcorporaties, projectontwikkelaars, energiebedrijven, netbeheerders, industriële partijen, en burgers (in verschillende rollen, zoals automobilist, of als energieconsument in woningen en op het werk). Zij zijn het die uiteindelijk geacht worden de fysieke dan wel gedragsmatige maatregelen te nemen om fossiel energiegebruik (en daarmee hun broeikasgasuitstoot) te verminderen. Deze afhankelijkheidsrelatie tekent zich af tegen een sterk geïnstitutionaliseerde en gefragmenteerde achtergrond waarin de belangen van en interacties tussen verschillende actoren een rol spelen.

Omdat overheden niet altijd beschikken over de capaciteit en middelen om zelfstandig energie en klimaatbeleid te formuleren en ten uitvoer te brengen, zullen zij andere wegen moeten bewandelen om hun beleidsambities ook daadwerkelijk te realiseren. Daarbij zijn samenwerkingsrelaties tussen publieke en private partijen niet zomaar vanzelfsprekend. In hun bijdrage laten Sanders en Heldeweg (in dit the-

manummer) zien dat publiek-private samenwerkingsrelaties in verschillende vormen en gedaanten voorkomen en hun stempel drukken op de ontwikkeling van een lokaal of regionaal demonstratieproject. Sanders en Heldeweg illustreren dit met de presentatie van een drietal casussen waarin groengasopwekking (een duurzaam alternatief voor aardgas) centraal staat. Met gebruikmaking van een typologie laten zij zien dat publiek-private samenwerkingen verschillende doelen en omgang met beleidsproblemen kunnen hebben. Geopperd werd dat naarmate een groene energietechnologie evolueert PPS-constructies rond de demonstratieprojecten een andere gedaante aannemen. Duidelijk is dat in de huidige gefragmenteerde context overheidssturing gericht op energietransitie, (haast) niet meer buiten PPS-constructies om kan. Het gevaar bestaat echter dat vaste samenwerkingsconstellaties tussen publieke en private partijen uitmonden in kartels en andere vormen van oligopolistische marktverstoring. Daarbij is het publieke belang niet gebaat.

•• 94 ••

Eerder in dit artikel stelden wij dat stimulering van groene energie-innovaties van eminent belang is in het licht van de klimaatopgave. Naast de ontwikkeling van nieuwe technologieën is het daarbij noodzakelijk dat zij in de praktijk getest worden en op incrementele wijze ‘marktrijp’ worden gemaakt. Daarbij is naast aandacht voor de aanbodkant van de markt ook aandacht nodig voor het creëren van marktvraag. Omdat een markt voor duurzame energietechnieken niet vanzelf van de grond komt (nog steeds niet), is stimuleringsbeleid nodig. In zijn bijdrage geeft Krozer (in dit themanummer) een kritische beschouwing op het beleid dat de Nederlandse overheid in recente jaren heeft gevoerd om ‘clean tech’ (ofwel: ‘schone’ technologie) te stimuleren. Hij stelt dat de verkeerde doelstellingen zijn nagestreefd en dat een verkeerd financieel-economische stimuleringsinstrumentarium is ingezet om de doelstellingen te bereiken. Aan een ineffectieve beleidsimplementatie lag een pover beleidsontwerp, ten grondslag; in het bijzonder de keuze voor het instrumentarium.

5 Handvatten voor een bestuurswetenschappelijke onderzoeksagenda

Naast de complexe relaties tussen publiek en privaat en de bestaande samenwerkingsvormen, is er een reeks van andere factoren die effectief klimaatmitigatiebeleid in de weg staat. Zij kunnen worden gegroepeerd in vier groepen: (i) bestaande beleidsregimes, (ii) institutionele en organisatorische belangen, (iii) een gebrek aan politieke wil, durf en leiderschap en (iv) sociale acceptatie. Deze aspecten bieden, ons inziens, handvatten voor een bestuurswetenschappelijke onderzoeksagenda.

In de eerste plaats botst stimuleringsbeleid in de lokale praktijk vaak met bestaande beleidskaders. Gemeenten die de bestaande beleidslijnen (vooral degenen die dienen als toetsingskaders voor toestemmingsvereisten, zoals vergunningsstelsels) uitvoeren, denken en handelen binnen een bestaand (vaak ‘verkokerd’) kader. Vaak bevatten de bestaande beleidskaders beleidsincentives die het moeilijk maken om klimaatmitigatiemaatregelen eveneens te stimuleren bij doelgroepen. Zo hebben woningcorporaties pas sinds kort extrinsieke drijfveren om maatregelen te treffen (met het oog op het verkrijgen van subsidiebudgetten van overheidswege). Tot voor kort was energieprestatie van beheerde woningen namelijk geen veld waar de prestatie-indicatoren voor bestonden en waar woningcorporaties op afgerekend konden worden (Hoomans & Hoppe, 2012). En ook in het stedelijk vernieuwingsbeleid (56-wijken, 40-wijken, Vogelaarswijken) was energieprestatie van woningen geen thema, waardoor het thema niet op veel aandacht mocht rekenen (en er derhalve geen meerinvesteringen in werden gedaan door woningbeheerders; Hoppe, 2009). In feite gaat het hier om het probleem van een gebrek aan beleidsintegratie om klimaat- en energie problemen bij lokale actoren op de agenda te zetten (Knudsen, 2009). Ook het stimuleringsbeleid zelf ontkomt niet aan kritiek (zie onder meer de bijdrage van Krozer aan dit themanummer).

In de tweede plaats hinderen institutionele en organisationele belangen het nemen van klimaatmitigatiemaatregelen in de praktijk. Als voorbeeld kan de casus groen gas uit de bijdrage van Sanders en Heldeweg dienen. Groen gas zou als schoon en duurzaam alternatief voor aardgas (en andere fossiele energiedragers) kunnen dienen. Vanuit dit schone ideaal zouden producenten van groen gas (melkveehouders, afvalverwerkers en rioolwaterzuiveringen) en consumenten (onder meer huishoudens) geneigd zijn de ontwikkeling te stimuleren. De rijksoverheid en de grote energiebedrijven zouden in groen gas in principe echter een bedreiging kunnen zien voor conventionele aardgasafzet. De energiebedrijven zien daarbij hun afzet dalen en de rijksoverheid vreest inkomstendering uit verloren energiebelastingheffing. Als gevolg hiervan ontstaat er een inter-organisationeel steekspel in de beleidsarena, hetgeen leidt tot het opwerpen van blokkades en een tactiek van ‘aanschuiven en vertragen’ (waaronder het steeds voorstellen om weer een onderzoek in te stellen teneinde besluitvorming om concrete maatregelen te nemen uit te stellen; Rotmans, 2011). Dit neemt overigens niet weg dat intra-organisationele conflicten de implementatie van klimaatmitigatiebeleid ook in de weg kunnen staan. Zo ondervinden klimaatcoördinatoren binnen gemeentelijke organisaties veel hinder in de uitvoering van plannen wanneer zij collega’s bij andere diensten nodig hebben, die enkel het directe dienstbelang voorop hebben staan (zie o.a. Hoppe, 2009; Hoppe en

Sanders, 2012). Verder speelt de macht van de zogenaamde ‘regime-actoren’. In de socio-technische literatuur wordt met deze term geduid op gevestigde stakeholders die onderdeel zijn van een bestaande beleidsgemeenschap, daar macht aan ontleunen, hun markt in stand proberen te houden en er alles aan doen om hun machtsbasis veilig te stellen (o.a. Rotmans e.a., 2000; Geels, 2002). Zij zien de ontwikkeling van groene alternatieven als bedreiging voor hun (energie-) markt en werpen hindernissen (onder meer via het lobbycircuit) op door bijvoorbeeld (radicale) wetswijzigingen ten voordele van verduurzaming energie tegen te houden.

In de vierde plaats hebben politici en bestuurders in een bestuurlijke entiteit politieke wil, durf en leiderschap nodig om (a) ambitieuze klimaatmitigatiedoelen te formuleren, (b) daar beleid aan te koppelen, en (c) dit uit te voeren. Hoe kan het dat het aandeel duurzame energie in Nederland op het moment nog minder dan 5% is, terwijl dit in Duitsland meer dan 20% is? In Duitsland wordt sinds 2000 een proactief en consistent stimuleringsbeleid gevoerd, waarin gekozen is voor een gedurfd maar betrouwbaar instrumentarium (met inbegrip van het zogenaamde ‘feed in tariff’; een sine qua non om investeringen in innovatieve technieken voor duurzame energieopwekking op gang te krijgen). In Nederland, daarentegen, wordt een wispelturig beleid gevoerd en ontbreekt de politieke durf om een toereikend en betrouwbaar stimuleringsinstrumentarium in te richten (vergelijk Meijer, 2008). De gevolgen laten zich raden: een gebrek aan visie, elk jaar een andere beleidsfocus, een onbetrouwbaar subsidiebeleid, en een verloren vertrouwen bij de doelgroep (vergelijk Hoppe, 2013). Dit is precies het tegenovergestelde van wat Kleßmann (2012) in haar dissertatie als succesvoorwaarde voor opschaling van innovatieve duurzame energietechnieken beschouwd: het beleid zou gericht moeten zijn op het verkleinen van investeringsrisico’s bij private partijen, en dit vraagt om een visie en stabiel lange termijn stimuleringsbeleid.

Tot slot is er de factor sociale acceptatie. Wüstenhagen e.a. (2007) veronderstellen dat indien een groene innovatie niet op sociale acceptatie kan rekenen in de lokale context waarin deze wordt toegepast, de kans klein is dat de innovatie succes heeft. Deze verklaring gaat in principe op voor het succes van windenergie in Denemarken, waar kleine lokale gemeenschappen ‘bottom up’ windmolens gingen neerzetten om zelf lokale energie op te wekken en te gebruiken, en het mislukken van windenergie in Nederland, waar de rijksoverheid de windmolens ‘top down’ ruimtelijk plande zonder rekening te houden met de wensen en belangen van lokale gemeenschappen (die vervolgens op grote schaal met ruimtelijke bezwaarschriften een einde maakten aan de plannen van de rijksoverheid). Kortom, een klimaatmitigatie-systeeminnovatie heeft vaak ruimtelijke impact, en zal daarom niet zonder

meer worden geaccepteerd door een lokale gemeenschap. Wil de slagingskans van de innovatie groter worden, dan is het belangrijk dat de innovatie binnen de ‘couleur locale’ en de institutionele set van regels van lokale gemeenschappen past. Dit aspect is ook van wezenlijk belang bij de opkomst van de lokale energie-initiatieven en –coöperaties. In de afgelopen vijf jaar zijn er meer dan 400 van deze initiatieven van de grond gekomen. Binnen deze lokale initiatieven staan de kleinschalige lokale kring (op buurtniveau; ‘ons kent ons’), en waarden zoals zelfredzaamheid, vertrouwen en duurzaamheid centraal. Deelnemers willen doorgaans zelfvoorzienend worden en wensen niet meer afhankelijk te zijn van de grote energiebedrijven die in hun ogen toch alleen maar doorgaan met hun vervuilende en enkel op winst-maximalisatie gerichte activiteiten (Messing, 2011). Ze willen zogenaamde ‘resilient communities’ op microschaal opbouwen.

6 Naar een onderzoeksagenda

Bovenstaande beschouwing zou al snel kunnen leiden tot de roep om een eenduidig beleid dat door een centrale overheid zou moeten worden gecoördineerd. De weerbarstigheid van de complexe werkelijkheid, de werkelijkheid van onze met elkaar verweven sociale en technische systemen, laat echter zien dat de voorspelbaarheid en stuurbaarheid van systeemveranderingen beperkt is. Zo laat de casus Duitsland enerzijds zien dat een consistent stimuleringsbeleid ten aanzien van zonne-energie een effectieve strategie is geweest, maar anderzijds ook een dure die niet veel langer vol te houden is. Het besluit om te stoppen met kernenergie leidt er bovendien toe dat – in ieder geval tijdelijk- zal moeten worden teruggегrepen op CO₂-houdende energiebronnen om in de energiebehoefte te voorzien.

De complexiteit en weerbarstigheid van klimaatverandering en energietransitie laten zien dat eenduidige normatieve einddoelen van systeemverandering zich moeilijk laten formuleren. Beleid zal altijd een resultante zijn van samenwerking, onderhandeling en afstemming van actoren die opereren in een bepaalde institutionele setting. In deze processen hebben beleidsmakers te maken met spanningen tussen verschillende waarden, tussen verschillende schaalniveaus, tussen verschillende actoren die in het lange termijn perspectief niet zichtbaar zijn. Met name de spanning tussen rationaliteit en legitimiteit is in de empirische bijdragen in dit nummer prominent aanwezig. Bestuurskundigen en beleidswetenschappers kunnen, juist vanuit hun kennis van moeizame werkelijkheid van beleidsprocessen in de praktijk, een bijdrage leveren aan de vormgeving van beleid op de kortere en middellange termijn.

Wij denken daarbij aan theorieën over beleidsgericht leren, die ingaan op hoe actoren betrokken bij beleid op zowel instrumenteel als strategisch niveau kunnen leren; aan theorieën over sturing en sturingsinstrumenten, die beleidsmakers praktische handvatten bieden om hun beleidsdoelen te kunnen realiseren; aan theorieën over netwerk- en procesmanagement, die aangeven hoe actoren, gelet op hun onderlinge afhankelijkheden, met elkaar tot samenwerking kunnen komen; over theorieën over instituties, die ingaan op de regels die actoren expliciet of impliciet hanteren om besluitvorming te beïnvloeden.

Juist vanuit de empirische basis zien wij een rol weggelegd voor bestuurskundigen om een bijdrage te leveren aan de vraagstukken van energietransitie en aan het daaraan gelieerde vraagstuk van klimaatbeleid. De bestuurskunde en beleidswetenschap zouden daarmee een waardevolle aanvulling kunnen bieden op theorieën over duurzame transitities, zoals het ‘multilevel perspectief’ (Geels, 2002) en transitie management (Rotmans e.a., 2000), die tot op heden de boventoon voeren in beleidsevaluaties en adviezen aan beleidsmakers en die ons inziens niet al te veel stil staan bij implementatie-, en legimateitsvraagstukken, terwijl deze juist in dit soort complexe problemen met meerdere belanghebbenden en onzekerheid van belang zijn voor draagvlak en daarmee de haalbaarheid van (klimaat-)beleid.

Literatuur

- Bruijn, H. de, E.M. van Bueren & F. Kreiken, Framing en reframing in het klimaatdebat, in: *Bestuurskunde*, 2012/4, p. 54-63.
- Geels, F.W., Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes. A multi-level perspective and a case-study, in: *Research Policy*, 2002, Vol. 31, p. 1257-1274.
- Hoomans, S. & T. Hoppe, Verkenning van de waardering van duurzaamheid bij een woningbouwcorporatie; de casus Welbions, in: *Real Estate Research Quarterly*, 2012, Vol. 11, No. 2, p. 26-35.
- Hoppe, R., Na ‘doorwerking’ naar ‘grenzenwerk’. Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap, in: *Bestuurskunde*, 2008/2, p. 15-26.
- Hoppe, T., *CO₂-reductie in de bestaande woningbouw. Een beleidswetenschappelijk onderzoek naar ambitie en realisatie*, proefschrift, Universiteit Twente. Enschede, 2009.
- Hoppe, T., Passie voor de klimaatopgave?; beleidsrelevante wetenschap kritisch beschouwd, in: M. van Genugten, M. Honingh & W. Trommel (red.), *Passie voor de publieke zaak*, Den Haag, 2013, p. 37-57.

- Hoppe, T. & M.P.T. Sanders, Lokaal klimaatbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, 2012/7, p. 7-11.
- Huitema, D., A. Jordan, E. Massey, T. Rayner, H. van Asselt, C. Haug, R. Hildingsson, S. Monni & J. Stripple, The evaluation of climate policy. Theory and emerging practice in Europe, in: *Policy Sciences*, 2011, Vol. 44, No. 2, p. 179-198.
- IPCC, Summary for Policymakers, in: *Climate change 2007: the physical science Basis. Contribution of working group 1 to the fourth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*, Cambridge / New York, 2007.
- Kleßmann, C., *Increasing the effectiveness and efficiency of renewable energy support policies in the European Union*, proefschrift, Universiteit Utrecht, Utrecht, 2012.
- Knudsen, J.K., *Environmental policy integration and energy. Conceptual clarification and comparative analysis of standards and mechanisms*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, 2009.
- KplusV, *Rapportage evaluatie klimaataakkoorden*, Arnhem, 2010.
- Meijer, I., *Uncertainty and entrepreneurial action. The role of uncertainty in the development of emerging energy technologies*, proefschrift, TU Delft, Delft, 2008.
- Messing, M., *Op naar de We-conomy; Waarbij 'small is beautiful' een hoofdrol speelt*, Stichting Energietransitie NL, Boxtel, 2011.
- Pielke, R. jr, *The climate fix. What scientists and politicians won't tell you about global warming*, New York, 2010.
- Rittel, H.W.J. & M.M. Weber, Dilemmas in a general theory of planning, in: *Policy Sciences*, 1973, Vol. 4, p.155-169.
- Rotmans, J., *Staat van de energietransitie in Nederland*, DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2011.
- Rotmans, J., R. Kemp, M. van Asselt, F. Geels, G. Verbong & K. Molendijk, *Transities en transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening*, ICIS (International Centre for Integrative Studies) & MERIT, Maastricht, 2000.
- VNG, *Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland. Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011*, Den Haag, 2007.
- Wüstenhagen, R., M. Wolsink & M.J. Bürer, Social acceptance of renewable energy innovation. An introduction to the concept, in: *Energy Policy*, 2007, Vol. 35, No. 5, p. 2683-2691.

Noten

- 1 Bestuursakkoord Nieuwe Stijl.
- 2 Stimuleringsregeling Lokaal Klimaatbeleid.