



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een stralende toekomst? Over de terugkeer van kernenergie als beleids optie in Nederland

Groenink, Thomas

Citation

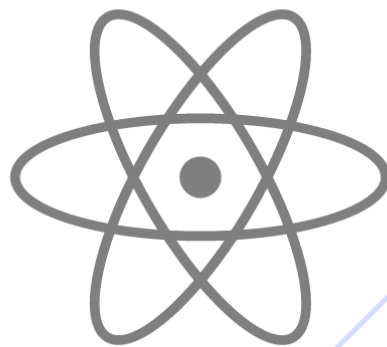
Groenink, T. (2022). *Een stralende toekomst? Over de terugkeer van kernenergie als
beleids optie in Nederland.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in
the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484392>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Een stralende toekomst?

Over de terugkeer van kernenergie als beleids optie in Nederland

Thomas Groenink

Begeleider: dr. D.D. Toshkov

1 juni 2022 - 9923 woorden

MSc Bestuurskunde - Management van de Publieke Sector



**Universiteit
Leiden**

Inhoudsopgave

Introductie	3
Inleiding en onderzoeksvraag	3
Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	5
Literatuuroverzicht	5
Inleiding	5
Kernenergiebeleid	6
Invloed van belangengroepen.....	7
Invloed van <i>policy legacy</i> en <i>path dependency</i>	8
Invloed van publieke opinie.....	9
Theoretisch kader: concepten, hypothesen, en mechanismen	10
Kernenergiebeleid	10
Belangengroepen.....	11
Publieke opinie	11
<i>Path dependency</i> en <i>policy legacy</i>	12
Andere variabelen	13
Onderzoeksopzet en dataverzameling	13
Onderzoeksopzet	13
<i>Process tracing</i>	14
Operationaliseren van de variabelen	15
Operationaliseren van kernenergiebeleid	15
Operationaliseren belangengroepen	16
Operationaliseren publieke opinie.....	17
Operationaliseren <i>policy legacy</i> en <i>path dependency</i>	18
Resultaten en analyse	19
Belangengroepen.....	19
Publieke opinie	23
<i>Policy legacy</i> en <i>path dependency</i>	27
Conclusie en discussie	30
Tekortkomingen van het onderzoek	31
Toekomstig onderzoek.....	32
Implicaties voor multi-level governance	32
Bibliografie	34
Appendix	41

Introductie

Inleiding en onderzoeksvraag

Dodewaard is geen doden waard, atoomafval nee bedankt, en ogen open, kerncentrales dicht: het zijn enkele slagzinnen uit de vele anti-kernenergieprotesten in de naoorlogse Nederlandse geschiedenis. Kernenergie is een omstreden technologie, becommentarieert Arentsen (2006). Dat is niet altijd zo geweest: oorspronkelijk wordt kernenergie verwelkomd als een onuitputbare bron van energie, en na de Tweede Wereldoorlog wordt van de technologie al snel gebruikgemaakt (Mulder, 2012). Nederland behoort zelfs, samen met Noorwegen, tot de eerste Europese landen die een kernreactor op eigen bodem hebben staan (Arentsen, 2006).

Door de jaren heen slaat de tendens echter om, en de publieke opinie keert zich tegen kernenergie (Mulder, 2012, p. 1521). Er zijn grote zorgen over de veiligheid en de gevaren bij een ongeluk met een kerncentrale: de steun neemt af in de jaren '70, en in 1986 zorgt de kernramp in Tsjernobyl voor blijvende tegenstand (Mulder, 2012). Dat heeft zijn weerslag op het Nederlandse beleid. Zo valt na massale demonstraties het doek voor de kleine kernreactor in Dodewaard, en ook de grootste kerncentrale van Nederland, in Borssele, dient in de toekomst gesloten te worden (Arentsen, 2006, p. 377). Van een abrupt einde is weliswaar geen sprake: de sluiting van Borssele wordt eerst uitgesteld en later wordt de levensduur nogmaals verlengd (Arentsen, 2006, p. 375). Desalniettemin is duidelijk: na 1969 is er geen enkel plan opgesteld en uitgevoerd om een nieuwe kerncentrale voor elektriciteitsproductie te bouwen.

In december 2021 is er sprake van omslag. In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' bepleiten VVD, D66, CDA, en ChristenUnie dat er een aanzet wordt gegeven "voor de bouw van 2 nieuwe kerncentrales" (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021). Na decennia waarin kernenergie in Nederland stap voor stap werd afgeschaald – om uiteindelijk te leiden tot een volledige kernuitstap – keert het tij met dit coalitieakkoord. Er wordt door de overheid een concreet plan ondernomen om nieuwe kerncentrales te bouwen – en dat was sinds 1969 niet meer gebeurd. Maar waarom eigenlijk nu wel? De beschreven ontwikkelingen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat kan de terugkeer van kernenergie als beleidskeuze in Nederland verklaren?

Voorafgaand aan het beantwoorden van deze onderzoeksvraag, wordt in dit onderzoek stilgestaan bij de reeds bestaande kennis over het Nederlandse kernenergiebeleid en de factoren die (energie)beleid weten te beïnvloeden. Hoe heeft het debat zich door de jaren heen gevormd? Welke wetenschappelijke theorieën bestaan er al over dit onderwerp? Met de antwoorden op deze vragen kunnen de variabelen in dit onderzoek verder worden geconceptualiseerd en geoperationialiseerd. Vervolgens kunnen causale mechanismen worden geformuleerd en hypothesen worden opgesteld over de factoren die het veranderende kernenergiebeleid in Nederland kunnen verhelderen.

Het doel van dit retrospectieve onderzoek is om drie factoren nader te bestuderen die mogelijk een verklaring kunnen bieden op een enkele casus: de terugkeer van kernenergie als beleidsoptie in Nederland. Deze factoren zijn publieke opinie, belangengroepen, en *path dependency & policy legacy*. De genoemde factoren komen in verscheidene binnen- en buitenlandse literatuur terug, maar zijn nog beperkt onderzocht in de recente Nederlandse geschiedenis. Door beleidsstukken, *position papers*, opiniepeilingen, partijprogramma's, mediapublicaties, en interviews met betrokken belangengroepen onder een vergrootglas te leggen, test dit onderzoek de hypothesen over de genoemde factoren.

Door het verzamelde bewijs te analyseren met *process tracing*, concludeert dit onderzoek dat belangengroepen en *path dependency & policy legacy* een prominente rol spelen in het veranderende beleid. In het bijzonder is er een speciale positie weggelegd voor de coördinatie tussen overheid, belangengroepen, en nucleaire dienstverleners. De rol van de publieke opinie is niet geheel duidelijk: betrokken groepen herkennen meer draagvlak, maar opiniepeilingen wijzen uit dat er geen grote veranderingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren. Het onderzoek biedt aan de hand van deze resultaten implicaties en vervolgvragen voor de verhouding tussen de publieke en private sector en de rol van Europa binnen een kader van *multi-level governance*.

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In het licht van klimaatverandering is er een belangrijke maatschappelijke component waar dit onderzoek betrekking op heeft: Nederland, en de hele wereld, ondergaan grote beleidsveranderingen om opwarming van de aarde tegen te gaan (Falkner, 2016). Hoe dit beleid moet worden vormgegeven, en waarom bepaalde opties beter zijn dan andere, zijn grote beleidskwesties. Dit onderzoek hoopt een deel van die vragen te kunnen beantwoorden. Daarnaast is dit onderzoek ook van substantieve waarde. Het is een inhoudelijk relevante vraag waarom Nederland weer gaat investeren in kernenergie na decennia van afnemende interesse.

De ontwikkelingen op het Nederlandse kernenergiebeleid zijn van recente aard. Onderzoek naar dit onderwerp is daarom nog beperkt, hoewel er ook historisch gezien maar geringe wetenschappelijke kennis bestaat over de mechanismen die het Nederlandse energiebeleid beïnvloeden. Dit onderzoek hoopt daarom een bijdrage te leveren aan dat wetenschappelijke debat. De onderzoekscasus behoort tot een bredere populatie van beleidsprocessen in Nederland, en dit onderzoek hoopt daarmee ook van nut te kunnen zijn in een ruimere beleidscontext. De analyse bouwt ook voort op bestaande wetenschappelijke theorieën uit naburige landen en past deze toe op de Nederlandse casus. Zodoende kunnen deze theorieën versterkt óf verzwakt worden aan de hand van de empirische uitkomsten.

Literatuuroverzicht

Inleiding

Alvorens beleids-beïnvloedende factoren in deze casus te onderzoeken, is het van belang om een beeld te schetsen van de ontwikkeling van het wetenschappelijke debat rondom kernenergiebeleid en welke componenten daar bewezen effect op hebben. Daarbij wordt in dit onderzoek stilgestaan bij drie factoren: de invloed van belangengroepen, publieke opinie, en *path dependency & policy legacy*. Deze verschillende concepten zijn in de bestaande, globale wetenschappelijke literatuur reeds onderzocht, veelal op atomistisch niveau. Er is nochtans in beperkte mate aandacht geschonken aan de invloed van deze componenten op het Nederlandse kernenergiebeleid. Een doorgrondige analyse van de bestaande literatuur kan helpen met het bepalen van causale mechanismen om hypothesen op te stellen voor deze beleids-beïnvloedende concepten. Dat begint bij een overzicht over de afhankelijke variabele, gevolgd door de drie onafhankelijke variabelen.

Kernenergiebeleid

Het kwam in de inleiding reeds aan bod: in de bestaande wetenschappelijke literatuur benadrukken auteurs zoals Arentsen (2006), maar ook Mulder (2012) en Zijlstra (1978) de controverse van kernenergie als beleidsinstrument. Het historische overzicht van Arentsen (2006) belicht de opkomst en ondergang van de technologie: hoewel het ooit begon als beloftevol beleidsinstrument, ontstond al snel weerstand (pp. 381-382). Met een grootscheeps maatschappelijk debat in het begin van de jaren '80 probeerde de overheid het tij te keren, maar zonder veel succes: in 1986 was er na Tsjernobyl geen publiek draagvlak meer voor nieuwe kerncentrales (pp. 382). De beslissing tot een kern-uitstap van de jaren '80 speelde niet alleen een rol in Nederland: Mulder (2012) herkent soortgelijke ontwikkelingen in België, Duitsland, Oostenrijk en Zweden (p. 1513).

Voor de Tsjernobyl-ramp werden de structurele verhoudingen omtrent kernenergie tussen politieke actoren in het publieke en private domein door Zijlstra (1978) beschreven als decentraal. Volgens deze auteur was er in de jaren '70 sprake van een structuur met veel betrokken partijen waarin de overheid een sturende, maar geen leidende rol had (Zijlstra, 1978, p. 383). Arentsen (2006) benadrukt dit beeld, en illustreert dat aan de hand van het plan van een elektriciteitsbedrijf dat zelfs ambieerde zonder overheidsbemoediging een eigen kerncentrale te bouwen – een project dat de eindstreep uiteindelijk niet haalde.

Hoewel de aftocht van kernenergie reeds was ingezet, zien Arentsen (2006) als Mulder (2012) een nieuw toekomstbeeld voor de technologie ontstaan. Vraagstukken als klimaatverandering en energiezekerheid zorgen voor nieuwe mogelijkheden (Arentsen, 2006, p. 376). Mulder (2012) constateert dat er toenemende media-aandacht en een voorzichtige kentering in de publieke opinie ontstaan, maar benadrukt ook dat een nucleaire heroverweging evenzeer onderhevig is aan factoren zoals institutioneel vertrouwen (p. 1521). Anno 2022 zijn deze observaties van weleer uitgegroeid tot een beleidskentering: de vraag die in dit onderzoek vervolgens aan bod komt, is hoe de volgende factoren daaraan hebben bijgedragen.

Invloed van belangengroepen

De directe invloed van belangengroepen op beleid is moeilijk te demonstreren: zowel Dür (2008), Brouard en Guinaudeau (2014), en Newmark en Nownes (2016) herkennen dat de aantoonbare effectiviteit van lobbyen onderhevig is aan een scala aan uiteenlopende factoren. De aanwezigheid van belangengroepen is daarentegen eenvoudiger waar te nemen: Woll (2006) beschrijft dat op Europees niveau er een sterke toename is van zogeheten *interest groups* door de jaren heen. Lobbyen gebeurt vervolgens op verschillende manieren: volgens Gullberg (2008) hangt dat af van het vraagstuk in kwestie. Twee vooraanstaande methoden waarop lobbyen gebeurt zijn het positief beïnvloeden van voorstanders, en het trachten te overtuigen van tegenstanders van een idee (Gullberg, 2008, pp. 2964-2965),

Op het gebied van kernenergiebeleid, en specifiek in Nederland, is in beperkte mate onderzoek gedaan naar de invloed van lobbyisten. In een overzicht van kernenergie in Nederland laat Arentsen (2006) zien de belangstelling voor deze technologie terugloopt na de kernramp in Tsjernobyl. Met de nieuwe kabinetsplannen om wederom in kernenergie te investeren lijkt er sprake te zijn van een politieke ommekeer. De rol van belangengroepen in het kernenergievraagstuk blijft daarentegen dikwijls een vraagteken. Dat geldt niet enkel voor de Nederlandse casus: Dür (2008) stelt dat het meten van de invloed van belangengroepen in de regel moeilijk is, en dat dit ook op Europees niveau gering onderzocht is.

In gevalsstudies gericht op specifieke landen zijn onderzoeken uitgevoerd met daarin ook belangrijke observaties voor de Nederlandse casus: een onderzoek gericht op Frankrijk, uitgevoerd door Brouard en Guinaudeau (2014), wijst uit dat er in dit land een sterke invloed is van belangengroepen die voor kernenergie pleiten. Uit deze analyse wordt duidelijk dat lobbyisten het kernenergiebeleid beïnvloeden, hoewel er ook andere factoren van belang zijn in het beleidsvormingsproces. De auteurs beschrijven onder meer dat de publieke opinie en het depolitiseren van een onderwerp ook bijdragen aan de beleidsvorming (Brouard en Guinaudeau, 2014). In de Verenigde Staten herkennen Newmark en Nownes (2016) dat het effect van lobbyen al decennia een vraagstuk is, maar dat lobbyisten hun eigen invloed licht overschatten (pp.83-84). Op hoofdlijnen beklemtonen deze onderzoeken één overeenkomstig punt: de invloed van belangengroepen is onderhevig aan de eigen context.

Invloed van *policy legacy* en *path dependency*

Keuzes van vroeger beïnvloeden de opties voor morgen: *policy legacy* wordt door Hall (1993) getypeerd als determinant van toekomstig beleid (p. 275). Dit onderzoek onderbouwt de stelling dat nieuw beleid grotendeels kan worden beschouwd als een reactie op reeds bestaand beleid (Hall, 1993). Het concept ‘*policy legacy*’, of ‘*policy heritage*’, zoals omschreven door Ferrara en Kriesi (2021), zorgt voor “institutional routines”: beleidsmakers laten zich leiden door hetgeen dat reeds bestaat (pp. 6-7). Nair en Howlett (2016) spreken van het gevaar van “*policy traps*”: in het licht van klimaatverandering is het een gevaar dat toekomstige beleidskeuzes door *path dependency* sterk gelimiteerd worden (p. 911). Deze twee variabelen zijn daarom nauw met elkaar verweven: de *policy legacy* van een staat vormt de *path dependency* en daarmee de toekomstige beleidskeuzes.

Path dependency en *policy legacy* hebben het Nederlandse kernenergiebeleid van het verleden al gevormd: Arentsen (2006) signaleert dat de kerncentrale in Borssele steeds langer werd opgehouden en dat sluitingen verder naar achteren werden geschoven. De achterliggende gedachtegang is dat er zeer hoge kosten waren gemoeid met stopzetting van de kerncentrale: dat was in de eerste plaats economisch, maar ook energiebevoorrading en klimaatverandering hielden de reactor in leven. De eerste factor is een direct gevolg van *policy legacy* zoals Hall (2003) kenschetst: bestaande stelsels beïnvloeden de beleidskeuzes van het heden en de toekomst (pp. 6-7). De tweede en derde factor zijn een toonbeeld van *path dependency*: de toekomstige keuzemogelijkheden, aangewakkerd door energiebevoorradingsvraagstukken en klimaatverandering, worden gevormd door reeds gemaakte beleidskeuzes (Nair en Howlett, 2016).

Policy legacy en *path dependency* spelen ook op een andere manier een rol. Falkner (2016) beschrijft dat internationale klimaatafspraken hebben gezorgd voor een nieuwe realiteit: landen, en dus ook Nederland, zijn verplicht om te verduurzamen en daarmee het energiebeleid aan te passen (pp. 1125). In Nederland moet de CO₂-uitstoot met 95% verminderd zijn in 2050 – met deze “nieuwe logica” (Falkner, 2016) van klimaatpolitiek ontstaat er een zekere druk om snel actie te ondernemen. De “*contested technology*” van kernenergie (Arentsen, 2006) is CO₂-neutraal, en kan zodoende een optie worden voor landen met tijdsdruk om klimaatdoelen te halen.

Invloed van publieke opinie

Energiebeleid is van grote invloed op de levens van burgers: Vringer en Carabain (2019) beargumenteren dat om deze reden een gunstige publieke opinie voor legitimiteit kan zorgen. De uitkomsten van dit onderzoek impliceren voor deze analyse dat de inzet van kernenergie als beleidsoptie zowel aangewakkerd als verzwakt kan worden door de mening van het volk. Dit denkbeeld sluit aan op de maatschappelijke ontwikkelingen omtrent kernenergie die het naoorlogse Nederland heeft ervaren: Arentsen (2006) laat zien dat een gebrek aan populariteit en publiek wantrouwen zeer ongunstig waren voor de ontwikkeling van stroomopwekking door kernenergie. Uiteindelijk heeft dit zelfs bijgedragen tot een blokkade van elke nucleaire ambitie (Arentsen, 2006, p. 382). Ook Mulder (2012) herkent dat een gebrek aan draagvlak de bouw van nieuwere kerncentrales onmogelijk heeft gemaakt, en dat de publieke steun in de jaren nadien nauwelijks herstelde (p. 1520).

In de decennia na Tsjernobyl is er nochtans veel veranderd. Zo onderzocht Kinnunen (2021) de verhouding tussen de publieke opinie vergeleken met het daadwerkelijk gevoerde energiebeleid in Finland. Uit dit onderzoek komt naar voren dat politici en beleidsmakers hun beleidskeuzes op energiebeleid niet baseerden op maatschappelijk draagvlak. In plaats daarvan, zegt Kinnunen (2021), is er eerder sprake van een compromis tussen betrokken belangengroepen en politieke partijen (pp. 12-14). Andere belangrijke verklaringen die Kinnunen (2021) geeft zijn dat energie- en klimaatbeleid kostbaar is, het klimaatvriendelijk moet zijn, en dat duurzaamheid gewaarborgd moet blijven in het licht van klimaatverandering (p. 13).

Kinnunen (2021) erkent dat zijn bevindingen tegen veel eerdere onderzoeken ingaan, maar er zijn ook studies die zijn conclusies onderbouwen. Zo schrijft Burstein (2006) onder meer naar lobbyen in verschillende contexten: de congruentie tussen maatschappelijk draagvlak en het uiteindelijke beleid is op bepaalde thema's sterker, en op andere weer zwakker. Dat laatste is het geval bij energie- en klimaatvraagstukken, hoewel het per casus van context en randfactoren afhangt hoeveel effect de publieke opinie heeft op beleid (Burstein, 2006, pp. 2278-2282).

Theoretisch kader: concepten, hypothesen, en mechanismen

Kernenergiebeleid

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is het Nederlands kernenergiebeleid. Het conceptualiseren van deze variabele begint bij een basaal begrip van Nederlandse beleidsvoering: coalitiepartijen schrijven gezamenlijk aan een akkoord waarin zij plannen uitstippen voor de komende regeerperiode. Hoewel dit document niet bindend is, en het zowel kabinetsleden als parlementariërs vrij staat om ook buiten het regeerakkoord wetsvoorstellen in te dienen, biedt het coalitieakkoord een leidraad die gelijkwaardig vergeleken kan worden met eerdere schriftelijke kabinetsplannen (Ministerie van Algemene Zaken, z.d.). Voor dit onderzoeksdoeleinde betekent ‘kernenergiebeleid’ daarom allereerst de nucleaire paragraaf in het coalitieakkoord: daarin staat het voornemen vermeld om twee nieuwe kernreactoren te bouwen en de bestaande centrale in Borssele langer open te houden (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021).

Om ‘kernenergiebeleid’ te kunnen interpreteren en te vergelijken, is het van belang om te analyseren wat de beleidsposities omtrent kernenergie waren vóór het coalitieakkoord. Dat kan worden onderverdeeld in twee sub-vragen: wat zijn de opvattingen, en in welke mate zijn deze als ‘veranderend’ te beschouwen? Een bredere conceptualisering van *veranderend* kernenergiebeleid kijkt daarom naar de aanwezigheid van kernenergie in de coalitieakkoorden van 2017 en 2021, maar ook naar de partijen die deze akkoorden schreven. De partijprogramma’s van de regeringspartijen VVD, D66, CDA, en ChristenUnie worden daarbij als uitgangspunt genomen.

Belangengroepen

Het concept ‘belangengroepen’ behelst niet-gouvernementele groepen, zoals milieuactiegroepen en pro-kernlobbyisten, die als nadrukkelijk doel hebben om invloed uit te oefenen op de beleidsvoering. In dit onderzoek wordt daarmee onderzocht in welke mate deze partijen daadwerkelijk invloed hebben op de casus. Dit concept richt zich op belangengroepen met een politiek-maatschappelijke functie die zich mengen in het debat omtrent kernenergie. In de operationalisatie en analyse van deze variabelen worden de voornaamste belangengroepen verder geïdentificeerd. Op basis van de theorie van Brouard en Guinaudeau (2014) stelt dit onderzoek de volgende verwachting op:

H₁: belangengroepen die zich uitspreken voor kernenergie, spelen een aanwakkerende rol bij de herinvestering in kernenergiebeleid in Nederland

In Frankrijk, een nabijgelegen Europese democratie, is de invloed van de kernlobby door deze wetenschappers beschreven. Het causale mechanisme dat hierachter schuilt is dat belangengroepen de capaciteiten hebben om beleidsmakers te overtuigen van het nut van kerncentrales, waardoor de bouw van kerncentrales wordt gestimuleerd (Brouard en Guinaudeau, 2014). In Nederland worden kerncentrales uiteindelijk gebouwd door particuliere partijen, maar de staat creëert de omstandigheden en het klimaat waarin dat mogelijk wordt gemaakt (Mulder, 2012). De onderliggende gedachte is daarom dat belangengroepen de overheid aanmoedigen en overtuigen, zodat de bouw van een kerncentrale door dezelfde overheid mogelijk wordt gemaakt.

Publieke opinie

Onder publieke opinie verstaat dit onderzoek het aggregaat van de persoonlijke overtuigingen van de inwoners van Nederland die een beleidskeuze kunnen doen beïnvloeden. Voor dit concept kijk dit onderzoek naar de opinies over kernenergie en klimaatverandering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de preferenties over kernenergie, en de opinies over klimaatverandering in bredere zin. Dat hangt samen met de verwachtingen gebaseerd op bestaande literatuur: Falkner (2016) spreekt over een nieuwe realiteit voor klimaatpolitiek, en daarom is het van dit onderzoek van belang om de opinies over klimaatverandering te bestuderen, en of er daarbij sprake is van meer urgentie. De opinies over kernenergie blijven

desalniettemin de speerpunt van deze variabele. Op basis van de theorie van Kinnunen (2019) kan de verwachting worden opgesteld:

H₂: de landelijke publieke opinie is van belang, maar speelt geen doorslaggevende rol in het realiseren van nieuw kernenergiebeleid.

Kinnunen (2019) stelt dat energiebeleid in Finland niet congruent is met publieke steun, hoewel deze wel bij beleidsmakers bekend was. Het onderliggende causale mechanisme is dat energie, kern- en klimaatbeleid dusdanig complex en van groot financieel, economisch en politiek belang is dat belangengroepen, partijen, en de politieke toplaag dit vraagstuk tot zich neemt. De publieke opinie wordt daarom als niet-doorslaggevend ervaren, zoals Kinnunen (2019) typeert. Tegelijkertijd is enige mate van draagvlak weldegelijk relevant: Arentsen (2006) en Mulder (2012) herkennen dat een *gebrek* aan publieke steun funest kan zijn voor kernambities.

Path dependency en policy legacy

Path dependency en *policy legacy* behelzen reeds gemaakte keuzes, die toekomstige beleidskeuzes sterk limiteren en een bepaalde richting in duwen. Dit is in wezen een breed begrip: elke beleidskeuze kan een andere doen beïnvloeden. Om dit concept nader te definiëren, kijkt dit onderzoek specifiek naar twee sub-variabelen. Dat zijn klimaatafspraken en energieafhankelijkheid. Het zijn twee thema's die aansluiten op *path dependency* en *policy legacy*. Klimaatafspraken moeten gehaald worden, en dat kan energiebeleid doen beïnvloeden. Energieafhankelijkheid speelt evenzeer een rol: beleidskeuzes vergroten of verkleinen de energieafhankelijkheid, en (on)afhankelijkheid kan een nadrukkelijk politiek doel zijn. De status quo van klimaatafspraken en energieafhankelijkheid vormen daarmee twee hoofdzakelijke voorbeelden van *path dependency* en *policy legacy* in het licht van (kern)energiebeleid. Op basis van de theorie van Nair en Howlett (2016) verwacht dit onderzoek dat

H₃: *policy legacy* en *path dependency* zorgen ervoor dat investeren in kernenergie een aantrekkelijker optie is geworden dan voorheen

Bestaande energie-infrastructuren vernauwen de keuzemogelijkheden en duwen landen een bepaalde beleidsrichting op. Klimaatafspraken zorgen ervoor dat Nederland het energiebeleid

zal moeten aanpassen. Het causale mechanisme dat hierachter schuilt is dat *path dependency* heeft gezorgd dat Nederland maar een beperkt aantal keuzes heeft om de klimaateisen te honoreren én om aan haar energiebehoefte te voldoen: aan de hand daarvan kan de hypothese worden opgesteld dat de plannen voor het bouwen van nieuwe kerncentrales sterk beïnvloed zijn door de gemaakte beleidskeuzes uit het verleden. Datzelfde geldt voor energieafhankelijkheid: beleidskeuzes over verminderde gaswinning en Groningen, en de ambitie om onafhankelijk te zijn in energiebeleid, vormen de keuzeopties voor de toekomst (RTL Nieuws, 2017). Een vernauwing van het keuzeaanbod kan kernenergie aantrekkelijker maken.

Andere variabelen

Er zijn andere factoren die beleid kunnen doen beïnvloeden buiten de drie reeds genoemde variabelen. Omwille van praktische redenen kan in dit kwalitatieve onderzoek niet worden stilgestaan bij elke factor. Een variabele die kernenergiebeleid door de jaren heeft gekenmerkt is technologische vooruitgang. Het expliciet ontbreken van deze variabele kan om drie redenen gemotiveerd worden. In de eerste plaats hebben naburige landen toegang tot dezelfde technologie, maar zijn er geen grote investeringen waar te nemen. Ten tweede is het fundament van kern-technologie al decennia hetzelfde – Borssele komt reeds uit 1969 (Arentsen, 2006). Ten derde is technologie een beperkt relevante politiek-bestuurlijke variabele, die bovendien al kan meewegen in de oordelen van belangengroepen, politieke partijen, en de publieke opinie.

Onderzoeksopzet en dataverzameling

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is van observerende aard, gericht op een enkele casus: het veranderende kernenergiebeleid in Nederland. Het onderzoek is erop gericht om de invloed van drie variabelen te kunnen verklaren. Om deze doelstellingen te realiseren en de empirische component van het onderzoek te bewerkstelligen, maakt dit onderzoek hoofdzakelijk gebruik van twee methoden. In de eerste plaats wordt een beroep gedaan op documentanalyses. Daarbij wordt onder meer gekeken naar beleidsstukken, partijprogramma's, coalitieakkoorden, krantenartikelen, rapportages en manifesten. Ten tweede wordt als toevoeging gebruikgemaakt van interviews met betrokken belangengroepen om inzicht te krijgen in de kernenergie-casus.

Het gebruik van zowel documentanalyse als interviews helpt om een vollediger beeld te scheppen van de casus, en om een zo compleet mogelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Deze methoden bouwen op elkaar: interviews bieden de ruimte om diepgaandere vragen te stellen aan betrokken actoren; documentanalyses helpen om een goed overzicht te krijgen van beleidsopvattingen door de jaren heen. Met deze gemengde methodologie kan zo een breder en inzichtelijker beeld worden gegeven van de casus. In de hierop volgende paragrafen volgt de verdere operationalisatie: per variabele komt aan bod welke specifieke documenten en interview-deelnemers aangewend worden om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Het doel van de documentanalyses en interviews is om de invloed van de drie onafhankelijke variabelen te meten. Vervolgens kan met *process tracing* worden geanalyseerd hoe sterk de gemeten effecten van deze factoren zijn.

De analyse-eenheid is een beleidsproces in Nederland: in specifieke zin het veranderende kernenergiebeleid. De relevante populatie bestaat uit alle Nederlandse beleidsprocessen, met een nadruk op energie-beleidsprocessen. De casus is geselecteerd vanwege diens substantieve waarde: er heeft een opmerkelijke verandering plaatsgevonden in een tijd waarin de energietransitie overal ter wereld een rol speelt. De casus is daarom bijzonder, maar behoort in feite nog steeds tot de populatie van alle Nederlandse beleidsprocessen. Dit onderzoek hoopt daarom een beleidsproces te verklaren dat mogelijk óók implicaties heeft voor Nederlandse beleidsprocessen in algemene zin.

Process tracing

Om te bepalen hoe groot de (waargenomen) invloed van de onafhankelijke variabelen is, wordt gebruikgemaakt van *process tracing*, zoals ontworpen door Van Evera (1997) en getypeerd door Collier (2011). Het *process tracing*-model is toegespitst op kwalitatief onderzoek en bestaat uit vier verschillende tests. Met dit model kunnen de onderzoeksresultaten vervolgens geanalyseerd en geïnterpreteerd worden. Bewijsmateriaal uit de onderzochte beleidsstukken en interviews kunnen met de vier tests onder het licht worden gehouden om de hypothesen te toetsen.

Het slagen of falen van elk van de vier testen indiceert de gewichtigheid van de onderzochte teksten en interviews: met deze methode kan zodoende bepaald worden hoe sterk de causale inferentie van een verwachting is (Collier, 2011). De eerste test, *straw-in-the-wind test*,

onderschrijft of verzwakt de hypothese, maar bevestigt of verworpt deze niet. Deze test is van toepassing op een losse, op zichzelf staande indicatie. De tweede test, de *hoop test*, kan de hypothese bij slagen versterken en bij falen elimineren. Deze test kan een noodzakelijke voorwaarde voor een hypothese door een spreekwoordelijke hoepel laten springen. De derde test, de *smoking gun test*, kan de hypothese bevestigen of doen laten verzwakken. De *smoking gun* is desalniettemin geen noodzakelijke voorwaarde voor het falen of slagen van een hypothesen. Het slagen van de vierde test, de *double decisive* bevestigt de hypothese en verworpt alle andere alternatieven; bij falen elimineert de *double decisive* de hypothese (Van Evera, 1997; Collier, 2011).

Operationaliseren van de variabelen

Operationaliseren van kernenergiebeleid

Een beginnende conceptualisering en operationalisering van het kernenergiebeleid kwam in de introductie reeds aan bod. De volgende paragraaf gaat hier verder op in. Daarbij kijkt dit onderzoek specifiek naar hoe kernenergie is omschreven in het coalitieakkoord en de partijprogramma's van de coalitiepartijen in 2021 en in 2017. Om deze verandering beter te begrijpen neemt dit onderzoek de gehele naoorlogse Nederlandse nucleaire geschiedenis in beschouwing, maar de jaren 2021 en 2017 zijn nadrukkelijk relevant door de discontinuïteit in beleid uit deze periode.

De operationalisering richt zich in de eerste plaats op wat er in het coalitieakkoord van 2021 staat, en wat daar in het verleden stond. Met 'het verleden' wordt 2017 als referentiepunt genomen, het aanvangsjaar van het laatste kabinet dat geen nucleaire plannen had. In de tweede plaats bekijkt dit onderzoek ook de partijprogramma's van de coalitiepartijen in 2017 en 2021 – de partijen zijn in de twee achtereenvolgende kabinetten hetzelfde gebleven. Hoewel de partijprogramma's geen wetsvoorstellen zijn, tonen zij de intenties en opvattingen van de regerende partijen. Het zijn daarmee relevante leidraden om de opvattingen over kernenergie te analyseren. In de onderzoeksanalyse van de onafhankelijke variabelen worden de veranderende beleidsopvattingen tussen 2017 en 2021 onder de loep genomen.

Operationaliseren belangengroepen

Het operationaliseren van het concept ‘belangengroepen’ begint bij enkele inleidende vragen om een beeld te scheppen van de aanwezigheid en opvattingen van belangengroepen in de kernenergiecasus. Deze vragen zijn geformuleerd zodat zij zich tegelijkertijd lenen voor *process tracing*.

- Welke belangengroepen zijn betrokken bij klimaattafels en rondetafelgesprekken?
- Wat zijn de standpunten van pro-kernenergie-groepen?
- Wat zijn de standpunten van kern-kritische groepen?
- Hoe hebben de meningen van deze groepen zich door de jaren heen ontwikkeld?
- In welke mate hebben de belangengroepen politieke invloed, en hebben zij enige rol gespeeld in het beleidsproces?

In de beleidsprocessen komen meerdere partijen naar voren; voor het operationaliseren van het concept ‘belangengroepen’, richt dit onderzoek zich specifiek op zes organisaties. Vier daarvan zijn uitgesproken voor kernenergie, twee zijn milieuorganisaties die kernenergie als niet-noodzakelijk beschouwen. De meegenomen belangengroepen zijn:

- *EPZ*, de uitbater van de kerncentrale in Borssele
- *Nucleair Nederland* (2020), de belangengroep waar alle partijen die kernenergie in Nederland gebruiken bij zijn aangesloten;
- *WISE* (2020), een uitgesproken tegenstander van kernenergie;
- *Greenpeace*, de grootste milieuactiegroep van Nederland, die “decennialang voorop [liep] in de strijd tegen kernenergie” (NOS, 2018).
- *De Atoom Alliantie*, de enige Nederlandse energieleverancier die 100% kernenergie aanbiedt;
- *Stichting Energietransitie en Kernenergie*, een belangengroep die zich inzet voor kernenergie bij het vervullen van de energietransitie;

Door het afnemen van interviews met twee partijen (*Atoom Alliantie* en *Stichting Energietransitie en Kernenergie*) tracht dit onderzoek inzichtelijk te maken hoe deze organisaties naar het beleidsproces kijken. In het bijzonder bieden de interviews de mogelijkheid om onderzoek te doen naar de publieke en politieke veranderingen die deze

partijen ervaren: wat is hun verhouding tot de politiek? Herkennen zij meer of juist minder weerstand in het politieke debat? De interviews zijn afgenomen om een breder politiek-maatschappelijk inzicht te krijgen in het vraagstuk omtrent kernenergie. De betrokken partijen zijn uitgesproken voorstander van kernenergie en zijn recent opgericht: zij staan in direct contact met de maatschappij, en kunnen zo een beeld bieden van de ontwikkelingen in de laatste jaren. Het betroffen semigestructureerde interviews, waarin werd gevraagd hoe deze partijen keken naar publieke opinie, belangengroepen, en *policy legacy* en *path dependency*. De interviews fungeren als aanvulling op de documentanalyses, die meer informatie bevatten. De documentanalyses gebruikt om een zo compleet mogelijk antwoord te vormen op de (deel)vragen. Daarbij kijkt dit onderzoek naar rondetafelgesprekken, *position papers*, mediapublicaties, en manifesten van betrokken belangengroepen in de periode 2017-2021.

Operationaliseren publieke opinie

Om de onafhankelijke variabelen te operationaliseren, worden deelvragen geformuleerd. Deze vragen hebben ten doel om inzicht te verschaffen in de invloed van de respectievelijke variabele. De vragen zijn het mikpunt van de documentanalyses. Per variabele zijn andere vragen opgesteld. De operationalisatie van publieke opinie begint bij twee vragen om inzicht te verschaffen in dit thema:

- Hoe heeft de publieke opinie omtrent kernenergie zich ontwikkeld?
- In welke mate is er sprake van verhoogde urgentie in de publieke opinie omtrent klimaatverandering?

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de publieke opinie omtrent *kernenergie* en *klimaatverandering* in bredere zin. De nieuwe realiteit van klimaatpolitiek, beschreven door Falkner (2016), impliceert dat er meer urgentie is om klimaatproblemen aan te pakken. Dat kan betekenen dat er ook publiekelijk meer draagvlak is om actie te ondernemen. De eerste fase van de operationalisatie richt zich dus op de vragen of de opinie op deze twee fronten is veranderd. Voor dit doeleinde wordt data verzameld uit het SCP-rapport “De publieke opinie over kernenergie” uit 2010, dat de publieke preferenties over kerncentrales tussen 1977 en 2006 weergeeft, en peilingen van Ipsos (2021), I&O Research (2021), en het *EenVandaag*-opiniepanel (2021), dat tussen 2010 en heden peilt hoe Nederlanders naar kernenergie kijken.

Vervolgens is er de vraag of, indien er sprake is van enige verandering in de opinie, dit ook effect heeft gehad op de beleidsvoering. Dat begint met een analyse of de publieke opinie door de jaren heen gelijkwaardig is aan het kernenergiebeleid. Indien dat niet volstaat, tracht dit onderzoek ook deze (mogelijke) effect-vraag te beantwoorden door de politieke partijen die meeschrijven aan de twee meest recente coalitieakkoorden van het afgelopen decennium te bestuderen: met documentanalyses van de partijprogramma's kan nader worden geanalyseerd of deze politieke partijen anders zijn gaan kijken naar kernenergie, of zij de publieke opinie betrekken bij de motivatie van hun plannen, en of dit in hun optiek van belang is bij het realiseren van beleid.

Operationaliseren *policy legacy* en *path dependency*

Het operationaliseren van *path dependency* en *policy legacy* richt zich in de eerste plaats op het behalen van klimaatdoelen en het realiseren van energie-onafhankelijkheid. Dat leidt tot de volgende vier deelvragen die als hulpmiddel fungeren bij het uitvoeren van dit onderzoek:

- Hoe ziet de Nederlandse energiemix er anno 2021 uit?
- Welke klimaatdoelen heeft Nederland zichzelf gesteld?
- Lag Nederland voor 2021 op koers om de klimaatdoelen te halen?
- Hoe afhankelijk is Nederland van het buitenland voor de energiebehoeften?

Deze deelvragen fungeren als richtlijn voor het uitvoeren van het onderzoek en het toepassen van *process tracing*. Met de eerste vraag probeert dit onderzoek te achterhalen waar de energie in Nederland in wezen uit bestaat. Interessant is daarbij vooral de verhouding van fossiele energie, hernieuwbare energie, en kernenergie. Dit sluit aan op de volgende vraag: waar moet Nederland in de toekomst aan voldoen op het gebied van de energiemix? Dit onderzoek kijkt daarbij specifiek naar het klimaatakkoord van Parijs en de klimaatwet, waarin onder meer de verplichtingen voor de energiemix zijn bepaald. Daaropvolgend is er de derde vraag: hoe gaat het in Nederland met deze doelen? De vierde vraag richt zich op de energiezekerheid van Nederland. Deze deelvragen fungeren tegelijkertijd als belangrijke vragen voor de *process tracing*-testen: de antwoorden geven ten minste een indicatie of de hypothese dat investeren in kernenergie aantrekkelijker is geworden door *policy legacy* en *path dependency* standhoudt. Met de deelvragen als richtlijnen bij het vergaren van bewijsmateriaal, wordt vervolgens in de partijprogramma's, manifesten, actieplannen en media-uitingen van de vier coalitiepartijen

documentanalyse toegepast om te achterhalen in welke mate het behalen van klimaatdoelen en het realiseren van energie-onafhankelijkheid een uitgesproken doel is. Vervolgens kan met *process tracing* worden bepaald hoe sterk deze indicaties zijn, en in welke mate er sprake is van een causaal verband.

Resultaten en analyse

Belangengroepen

De eerste deelvraag voor het bepalen van de invloed van belangengroepen, is de vraag:

Welke belangengroepen zijn bij beleidsproces omtrent (kern)energie betrokken geweest in de periode na 2017 en voor 2021?

Om deze vraag te beantwoorden kijkt dit onderzoek naar twee specifieke gebeurtenissen: het rondetafelgesprek over kernenergie dat plaatsvond in 2020, enkele maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen, en de klimaattafels in 2019, voorafgaand aan het klimaatakkoord voor 2030. Deze gesprekken zijn georganiseerd door de Tweede Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat. De keuze valt voor deze twee gesprekken omdat zij plaatsvonden met veel betrokken partijen die dit onderzoek relevant acht, omdat zij gezien kunnen worden in het licht van concrete energiebeleidsplannen, en omdat zij plaatsvonden in de periode tussen de publicatie van het coalitieakkoord Rutte-II en Rutte IV.

In december 2020, tijdens de formatieperiode na de Tweede Kamerverkiezingen van datzelfde jaar, vond er voor de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat een rondetafelgesprek plaats “over de rol van kernenergie in het energiesysteem van de toekomst” (Tweede Kamer, 2020). Bij dit gesprek zijn 12 partijen uitgenodigd: 4 daarvan behoren tot de groep kernenergie-onderzoekers, die ten behoeve van deze deelvraag buiten beschouwing worden gelaten. Van de overige 8 behoren er 4 tot de (kern)energiesector: dat zijn EPZ (Kerncentrale Borssele), NRG (Petten), Nucleair Nederland, en de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie. De andere 4 partijen zijn maatschappelijke organisaties: Stichting WISE, Greenpeace Nederland, Jonge Klimaatbeweging, en Stichting Laka (Tweede Kamer, 2020).

Voorafgaand aan dit rondetafelgesprek publiceerden de betrokken partijen allen een *position paper* om hun standpunten toe te lichten. De groepen kunnen in grote lijnen worden

onderverdeeld in uitgesproken tegenstanders en voorstanders van kernenergie, en partijen die vooral het belang van een degelijke energietransitie benadrukken. Dat brengt dit onderzoek tot de tweede deelvraag:

Wat zijn de opvattingen over kernenergie van de betrokken belangengroepen?

Stichting Laka (2020) vindt kernenergie “achterhaald”, “niet duurzaam”, en “zelfs met staatssteun (...) onrendabel”. Greenpeace Nederland (2020) noemt nieuwe kerncentrales “geen optie” – bovendien vindt de organisatie dat het klimaatbeleid zich “niet [moet] laten afleiden door kernenergie”, zoals “nu gebeurt”, verwijzend naar het rondetafelgesprek. WISE (2020) vindt kernenergie “niet noodzakelijk” en noemt het rondetafelgesprek “een breuk met de lijn van de drie kabinetten-Rutte, waarin alleen ruimte was voor de bouw van een kerncentrale zolang de markt kan en wil financieren.”

Meer ambivalent is de Jonge Klimaatbeweging (2020): deze groepering wil de discussie vooral “vanuit een systeemperspectief” benaderen, zij het “met of zonder kernenergie”. Het gaat vooral om het realiseren van de klimaatdoelen, volgens de Jonge Klimaatbeweging (2020). NVDE (2020), de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, vindt dat er “geen reden” is om “bij voorbaat [te kiezen voor] één techniek”. Als een kerncentrale gerealiseerd wordt, vereist dat “veel vertrouwen in stabiel beleid en draagvlak bij de bevolking” (NVDE, 2020).

EPZ (2020), eigenaar van de kerncentrale in Borssele, “is voorstander van het vóór medio jaren dertig bouwen van twee nieuwe Generatie III 1.500 MW kerncentrales in Borssele”. NRG (2020), actief in de nucleaire dienstverlening, vindt dat kernenergie “een belangrijke bijdrage [kan] leveren aan de energietransitie.” Nucleair Nederland (z.d.) is de belangengroep waarin “de zeven belangrijkste nucleaire organisaties” zijn vertegenwoordigd, waaronder ook EPZ. Nucleair Nederland (2020) vindt kernenergie “nodig voor een stabiele, CO₂-neutrale energievoorziening”.

H₁: belangengroepen die zich uitspreken voor kernenergie, spelen een aanwakkerende rol bij de herinvestering in kernenergiebeleid in Nederland

Met een *hoop test* kan de vraag worden gesteld of bovenstaand bewijs door een figuurlijke hoepel springt: komen de uitkomsten van het beleidsproces overeen met de opvattingen van de belangengroepen? Tijdens de klimaattafels voorafgaand het klimaatakkoord voor 2030 is kernenergie in ieder geval niet aan bod gekomen: het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020) schrijft dat kernenergie “niet uitgesloten” is, maar omdat de “ontwikkeling (...) en bouw van kernenergiecentrales erg langzaam gaat”, dit volgens het ministerie voor 2030 niet haalbaar is. Na 2030 stelt het ministerie mogelijk wel te kijken naar kernenergie.

In het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV is er wel aandacht voor kernenergie: het kabinet geeft aan de “benodigde stappen” te zetten voor de bouw van twee nieuwe centrales, en spreekt ook uit de ambitie uit om Borssele langer open te houden (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021). In aanvulling op het klimaatakkoord van 2030 stelt het kabinet nog hogere eisen dan reeds afgesproken, en benoemt hierbij ook de rol die kernenergie kan spelen: deze technologie kan “een aanvulling zijn” op de hernieuwbare energiemix (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021).

De directeur van EPZ, het bedrijf dat eigenaar is van de kerncentrale in Borssele, reageerde zeer verheugd op het nieuws: “alles wat wij voor ogen hadden staat er nu in”, zegt Carlo Wolters (PZC, 2021). Aan de krant PZC (2021) noemt Wolters noemt plannen “één op één” met de aspiraties van het bedrijf. De directeur benoemt nadrukkelijk de *position paper* die hij opstuurde naar Den Haag: de “visie op kernenergie na 2033” is hetzelfde stuk dat EPZ meebracht naar het rondetafelgesprek (PZC, 2021). Bovendien is de EPZ ook vertegenwoordigd in de groep *Nucleair Nederland*, die eveneens aanwezig was bij het rondetafelgesprek.

Terug naar de *hoop test*: dit bewijs springt inderdaad door de hoepel heen dat de uitgangspunten van de pro-kernenergie-belangengroepen overeenkomen met de uitkomsten van het beleidsproces. In het geval van EPZ, in de woorden van deze organisatie, “één op één” (PZC, 2011). Er is daardoor sprake van een *smoking gun*: dit bewijs, en de genoemde verwijzing naar de *position paper* waarin de ambities van de belangengroep zijn uitgewerkt, zijn sterke aanwijzingen voor causale interferentie.

Er is een ander belangrijk detail dat anti-kernenergie-groepen zoals WISE (2020) ook benoemde: de veranderende rol van coördinatie van de overheid en de samenwerking met de private sector. Marktpartijen mochten op papier altijd al een kerncentrale bouwen, maar nu besluit de overheid een sturende rol te nemen. Dat vereist coördinatie met de nucleaire sector, die in Nederland maar uit een gering aantal partijen bestaat: EPZ is de enige partij die van kernenergie voor (commerciële) stroomopwekking gebruikmaakt, en in Nucleair Nederland (2020) zijn *alle* actieve kernpartijen in Nederland vertegenwoordigd. De partijen waar het kabinet mee wil samenwerken voor het investeren in kernenergie, zijn dus ook als sectorpartijen c.q. belangengroepen vertegenwoordigd geweest in het beleidsproces.

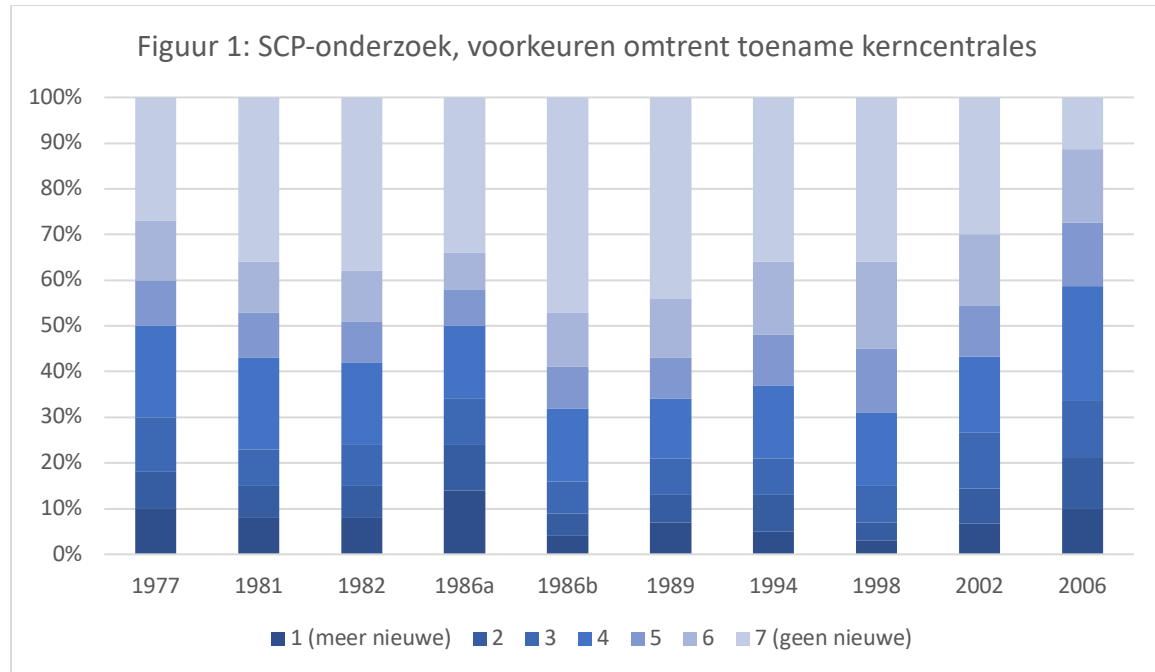
Dat de belangengroepen ten minste een aanwakkerende rol spelen, is om bovenstaande redenen daarom aannemelijk. Vervolgens kan er een vervolgvraag worden gesteld: is hun rol ook een doorslaggevende reden voor de beleidsverandering? Van een *double decisive* is geen sprake: het bewijs kan niet volledig bevestigen dat alleen belangengroepen verantwoordelijk zijn voor deze verandering. De schrijvers van het coalitieakkoord kunnen in principe ook op een andere manier bij deze uitwerking van de nucleaire paragraaf zijn uitgekomen. Alternatieve hypothesen kunnen daarom niet volledig uitgesloten worden. Desalniettemin zijn dit zeer sterke aanwijzingen dat belangengroepen, hun ideeën, en hun rol in de rondetafelgesprekken een aanwakkerende rol hebben gespeeld bij het investeren in kernenergie en het veranderende kernenergiebeleid. De hypothese van de aanwakkerende rol kan daarom aangenomen worden.

Gelet op het feit dat het aantal kernenergiepartijen in Nederland zeer gering is, ontstaat er eveneens een bijzondere situatie waarin belangengroepen en kernenergiepartijen deels door elkaar lopen. EPZ is de enige marktpartij die kernenergie opwekt in Nederland: het kabinet wil Borssele langer openhouden, en is daarmee zeer gebonden aan deze uitbater. Gelet op het geringe onderscheid tussen belangengroepen en kernenergie-partijen in de tamelijk kleine nucleaire sector in Nederland, kan ook voorzichtig worden gesteld dat de verhouding tussen de kernenergie-groepen en de staat cruciaal zijn voor het verwezenlijken van de kernenergie-doelen in het regeerakkoord. De partijen spelen daarom mogelijk wel meer dan alleen een *aanwakkerende* rol, zoals deze hypothese stelt.

Publieke opinie

Hoe heeft de publieke opinie omtrent kernenergie zich van 1986 tot 2021 ontwikkeld?

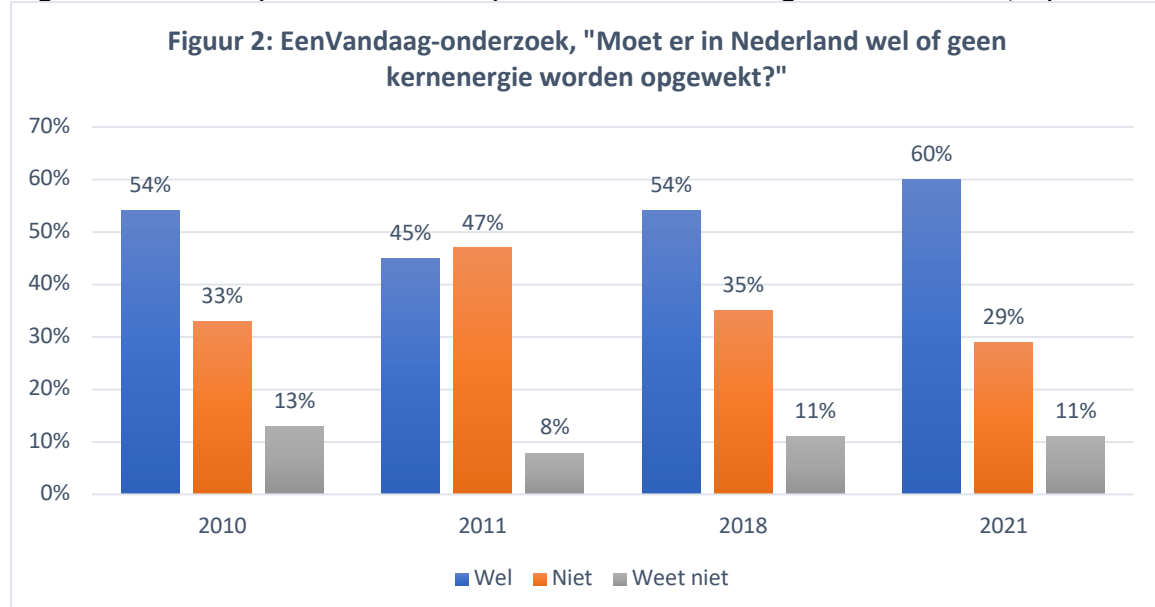
Figuur 1: Voorkeuren omtrent toename van Nederlandse kerncentrales, genummerd van 1 (sterke afkeur) naar 7 (sterke voorkeur), (in procenten uitgedrukt)



*1986a gemeten tot 26 april, 1986b gemeten na 21 mei

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau (2010)

Figuur 2: Publieke posities over het opwekken van kernenergie in Nederland (in procenten)



Bron: EenVandaag (2021) Opiniepanel

De bovenstaande twee grafieken tonen de publieke opinie in Nederland omtrent kernenergie vanaf 1977 tot aan 2021. De data hebben allebei betrekking op hetzelfde onderwerp, maar door de verschillende vraagstelling en antwoordmogelijkheden zijn deze grafieken niet direct verenigbaar. De EenVandaag-gegevens (2021) weergeven enkel informatie over een dichotome *ja* of *nee* tegenover het principe van kernenergie in Nederland, de SCP-data tonen een schaal van voorkeuren, variërend van *meer* kerncentrales (1) naar *geen nieuwe kerncentrales* (7).

Het kwam in de operationalisatie reeds aan bod: voordat kan worden bepaald of de publieke opinie het veranderende kernenergiebeleid kan verklaren, is het de vraag of er überhaupt sprake is van een veranderende publieke opinie. Ten opzichte van het dieptepunt 1986 is er heden ten dage aanzienlijk minder weerstand jegens kernenergie: na Tsjernobyl vond maar 16% van de Nederlanders dat er meer nieuwe kerncentrales moesten komen. Op de schaal van 1 tot 7 gaf dit percentage mensen een 1, 2, of 3 aan, en dat is aanmerkelijk minder dan de 84% van de respondenten die met een 4, 5, 6, of 7 verklaarden niet positief tegenover nieuwe kerncentrales te staan. Het jaar 1986 is een belangrijk ijkpunt, omdat een gebrek aan draagvlak destijds de nucleaire plannen stilzette (Arentsen, 2006; Mulder, 2012).

In 2006 was in de Sociaal Cultureel Planbureau-data (2010) fors minder tegenstand te herkennen. De groep felste tegenstanders was, kijkend naar medio-1986, geslonken van 27% naar 9%, terwijl inmiddels 27% van de respondenten positief tegenover nieuwe kerncentrales stonden door een 1, 2, of 3 te rapporteren. Ook in de jaren daarna was de stemming overwegend positief: uit de onderzoeken van EenVandaag (2021) blijkt dat in 2010 54% van de respondenten zich principieel vóór kernenergie uitsprak. Na de kernramp in Fukushima slonk dit percentage terug tot 45%, maar herstelde en kwam in 2021 weer uit op 60%.

De publieke steun voor kernenergie is in 2021, op basis van deze gegevens, op een van de hoogste punten in het post-Tsjernobyl-tijdperk. De steun voor kernenergie lijkt ook hoger te zijn dan voor de meltdown in Fukushima. Tegelijkertijd zijn de marges ook beperkt: tussen 2018 en 2021 is het verschil enkele procentpunten. En zelfs op het meest recente dieptepunt, in 2011, was er geen meerderheid van tegenstanders, hoewel er ook geen meerderheid positief tegen kernenergie stond.

H₂: de landelijke publieke opinie is van belang, maar speelt geen doorslaggevende rol in het realiseren van nieuw kernenergiebeleid.

Geven deze cijfers aanleiding om een grote beleidsverandering te kunnen verklaren en de hypothese te bevestigen? In de laatste paar jaren lijkt er geen grote omslag te hebben plaatsgevonden in de publieke opinie omtrent kernenergie. Sinds de jaren '90 is het draagvlak gestaag toegenomen, en ook in 2010 was er een meerderheid voor kernenergie. Toch is er pas in december 2021 sprake van een grote beleidsverandering: de beleidsveranderingen zijn daarom niet direct congruent met de publieke opinie.

Met het gebruik van *process tracing* kunnen we deze data verder analyseren. Met een *hoop test* kan getoetst worden of een noodzakelijke vereiste van de hypothese aanwezig is. De hypothese stelt dat de publieke opinie geen doorslaggevende rol speelt. In dit geval zou een *doorslaggevende* rol temeer impliceren dat er een grote verandering van de publieke opinie heeft plaatsgevonden. Van een grote verandering van de publieke opinie die het veranderde kernenergiebeleid kan verklaren is hier geen sprake: in de jaren voorafgaand aan het coalitieakkoord van 2021 heeft zich geen grote omslag voorgedaan. Anders dan in 1986, toen het draagvlak voor kernenergie instortte en daarmee de kernambities beëindigde (Arentsen, 2006), was ten minste circa de helft van het publiek al voorstander van kernenergie in 2010. Ook in 2006 blijkt de steun groter te zijn dan dat deze voor de kernramp in Tsjernobyl was.

Een tweede vraag voor een *hoop test*, is of het bewijs uit deze opiniepeilingen consistent is met de hypothese dat de publieke opinie niet doorslaggevend is voor het veranderende kernenergiebeleid. Dat kan met de vraag of het draagvlak recentelijk grootschalig is veranderend, zoals dat in de jaren '80 gebeurde. Op basis van deze data lijkt er in de laatste decennia reeds draagvlak voor kernenergie te zijn geweest. Tijdens het dieptepunt, vlak na *Fukushima*, was de verdeling tussen voor en tegenstanders ongeveer gelijkwaardig. In de jaren daarvoor en daarna tekent een duidelijke meerderheid zich af. Een meerderheid van tegenstanders lijkt er niet te zijn geweest, op basis van deze data. De *hoop test* versterkt zodoende de opgestelde hypothese, maar kan deze niet volledig bevestigen.

Toch is er sprake van een *straw in the wind* die de hypothese ter discussie stelt. De enige aanbieder van volledige kernenergie in Nederland, de Atoom Alliantie, zegt “aanzienlijk veel meer” steun te ervaren voor kernenergie. Twee jaar geleden was de situatie nog anders: de

partij heeft gemerkt dat het debat is “losgebarsten”. Ook *position papers* van pro-kernenergiegroepen benoemen een veranderende publieke opinie: Nucleair Nederland (2020) herkent dat de “standpunten (...) verschuiven”. Deze *straws in the wind* verzwakken de hypothese dat de publieke opinie geen doorslaggevende rol spelen. Toch zijn deze observaties niet volledig overeenkomstig met de bestaande data over het publieke draagvlak.

Om bovenstaande redenen kan de hypothese niet volledig bevestigd worden. Er zijn aanwijzingen dat de publieke opinie niet sterk is veranderd in de laatste jaren, maar toch is een kanttekening op de plaats. De opinies zijn enkele procentpunten veranderd en belangengroepen menen te ondervinden dat er meer publieke steun voor kernenergie is. Bovendien heeft onderzoek uit het verleden aangetoond dat een gebrek aan draagvlak fataal kan zijn voor investeringen in kernenergie (Arentsen, 2006). Van een *double decisive* is eveneens geen sprake: de data kunnen niet uitwijzen dat de publieke opinie géén doorslaggevende rol in het beleidsproces speelde, maar geven wel een indicatie dat er geen grote omslag in draagvlak is geweest. Tenslotte laten deze data ruimte over voor de vraag waarom er in 2021 wel nieuwe plannen voor kernenergie zijn gepresenteerd, als de opinies niet veel zijn veranderd.

Een alternatieve verklaring richt zich op de opinies over het grotere, overkoepelende energievraagstuk. Zijn Nederlanders anders gaan denken over de urgentie van klimaatactie en het verduurzamen van de energiemix? Onderzoek van Ipsos (2021) wijst uit dat Nederlanders anno 2021 niet heel anders denken over klimaatverandering dan in 2019, hoewel de urgentie hoog is: 69% vindt het “problematisch” tegenover een eerdere 62%. I&O Research (2019) voerde ook onderzoek uit naar dit onderwerp. In januari 2016 maakte 74% van de Nederlanders zich “veel” of “enige zorgen” over klimaatverandering, in oktober 2019 was dat 69% (I&O Research, 2019). In beide gevallen is geen grote verandering waar te nemen: een *hoop test* toetst of deze noodzakelijke voorwaarde aanwezig is, en dat is niet het geval. Een onveranderde opinie geeft dientengevolge reden om te veronderstellen dat dit niet voor veranderend beleid zorgt.

Policy legacy en path dependency

De eerste deelvraag richt zich op klimaatafspraken: aan welke (internationale) doelstellingen heeft Nederland zich gebonden? De tweede deelvraag richt zich vervolgens op de status quo van het energiebeleid: hoe ziet de energiemix er nu uit, en wat stoot Nederland uit? De doelen en plichten die Nederland overeen is gekomen, zoals bijvoorbeeld ook ondertekend in het klimaatakkoord van Parijs, zijn geborgd in de klimaatwet. Nederland wil in 2050 klimaatneutraal zijn. In 2030 moet de CO₂-uitstoot zijn verminderd met 55%, in 2035 met 70%, en in 2040 moet dat met 80% zijn gebeurd – dit alles ten opzichte van 1990 (Internationaal Energieagentschap, 2020; Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (2022) maakte bekend dat 1/3^e van de Nederlandse elektriciteitsproductie in 2021 afkomstig is uit hernieuwbare bronnen. Daarbovenop komt circa 3,5% uit kernenergie – de hoeveelheid kernstroom is al jarenlang gelijk, maar “de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen steeg met 22 procent” (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022). Wat onder ‘duurzaam’ wordt verstaan, wordt bepaald door de EU-richtlijn hernieuwbare energie. Op het moment dat het coalitieakkoord werd gepresenteerd behoorde kernenergie niet tot de duurzame definitie. De Europese Commissie (2022) presenteerde enkele maanden later een aanvullende maatregel waarin kernenergie ook als duurzaam wordt beschouwd. Kernenergie wordt daarin onderworpen aan strenge veiligheidseisen, en wordt binnen deze maatregel alleen in een overgangperiode tot aan 2045 als duurzaam beschouwd (Europese Commissie, 2022). In een brief aan de kamer laat minister Jetten weten dat het kabinet “in overeenstemming met het oordeel van de Kamer, voorstander van de opname van kernenergie (...) in de taxonomie” is (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2022).

Nederland haalde historisch gezien veel energie uit de aardgasreserves, maar tussen 2005 en 2020 zijn deze reserves met meer dan 87% geslonken (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021). Bovendien heeft het kabinet besloten om in de nabije toekomst volledig afstand te nemen van aardgas (RTL Nieuws, 2017). In 2013 was Nederland voor 29% van de totale energiesom afhankelijk van import uit het buitenland, in 2018 was dat percentage gestegen tot 72% (Internationaal Energieagentschap, 2021). Over het jaar 2020 rapporteerde de Europese Unie (2021) dat Nederland voor 68,1% afhankelijk is van energie-import, ten opzichte van 38,3% in 2000 – de één-na hoogste stijging in procentpunten in de gehele Europese Unie.

H₃: *policy legacy* en *path dependency* zorgen ervoor dat investeren in kernenergie een aantrekkelijkere optie is geworden dan voorheen

Met de informatie over de Nederlandse energiemix, de gemaakte klimaatafspraken, en de mate energie-afhankelijkheid bekend, is het evenzeer duidelijk wat er moet veranderen aan het energiebeleid om de klimaatdoelstellingen te halen. In 2050 ambieert het kabinet om de energietransitie volledig te hebben doormaakt, met een volledige reductie van CO₂-uitstoot. In de jaren naar 2050 toe zijn er tussenstappen met steeds een oplopend percentage van CO₂-reductie. Nederland komt met kernenergie anno 2021 uit op circa 36% hernieuwbaar, en zonder kernenergie op 33% (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022). Over 28 jaar moet een hiaat van circa 64% gedicht zijn.

Over energie-afhankelijkheid bestaat geen harde richtlijn, maar minder afhankelijkheid is wel een doel: het kabinet schrijft in de motivatie van het coalitieakkoord dat de investeringen in kernenergie Nederland "minder afhankelijk van de import van gas [maken]" (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021). Een *smoking gun*-test komt hierbij van pas: er is sprake van een sterke aanwijzing voor de aanwezigheid van een oorzakelijk verband. De beredenering van het kabinet sluit aan op het thema van energie-onafhankelijkheid, en kan gezien worden in het licht van *policy legacy* en *path dependency*. Nederland is door beleidskeuzes uit het verleden niet, en zelfs minder energie-onafhankelijk. Om in de toekomst toch dichterbij dit doel te komen, wil het kabinet een beroep doen op kernenergie. De kabinetsmotivatie komt overeen met de hypothese dat *policy legacy* en *path dependency* kernenergie een aantrekkelijkere optie maken voor het energiebeleid: hier is dat in het bijzonder het geval voor het thema energie-onafhankelijkheid. Deze (sub)-hypothese kan zodoende worden aangenomen.

De klimaatafspraken zijn concreter: Nederland wil in 2050 een nagenoeg CO₂-vrije energiemix hebben (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). In 2030 moet de uitstoot met 50% zijn verminderd: de afspraken daarvoor zijn vastgelegd in het klimaatakkoord 2030, waarin kernenergie niet aan bod komt. Voor de reductiedoelen daarna is er wel ruimte voor kernenergie, zo schrijven de auteurs van het coalitieakkoord van 2021 (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021).

“Om [de reductiedoelen] te kunnen realiseren”, zo valt te lezen in het coalitieakkoord, worden voorbereidende stappen gezet “voor de bouw van nieuwe kerncentrales” (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2021). De klimaatafspraken en de CO₂-reductiedoelen worden in direct verband gezet met de nieuwe kernambities. Dientengevolge is er, gelet op de methodologie van *process tracing*, sprake van een *smoking gun*: uit de bewijsvoering uit het coalitieakkoord kan een sterke causale interferentie worden opgemaakt met *policy legacy & path dependency*.

In de partijprogramma's van de coalitiepartijen in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 betrekken alle partijen kernenergie in hun plannen. In tegenstelling tot 2017 is er meer aandacht voor de technologie, maar bovenal meer welwilligheid. D66 (2020) staat positief tegenover kernenergie mits het “duurzaam, betrouwbaar en betaalbaar kan” – een forse omslag ten opzichte van “geen rol” die kernenergie eerder werd toegedicht (D66, 2016). “Met het oog op de grote klimaat-uitdagingen” houdt de partij desalniettemin “een open vizier” op de technologie (2016).

Ook het CDA (2020) noemt kernenergie “een serieuze optie” voor de periode “na 2030” – een directe verwijzing naar de klimaatdoelen. De VVD (2020) staat “voor het bereiken van deze doelen” ook positief tegenover kernenergie. De vierde coalitiepartij, de ChristenUnie (2020), sluit nieuwe kerncentrales niet uit: de technologie kan bijdragen aan “een stabiel elektriciteitssysteem tijdens de transitie”. Het coalitieakkoord en de coalitiepartijen zijn in deze zin eensgezind: allen leggen zij een causaal verband tussen de klimaatdoelen en kernenergie. Dat versterkt de hypothese dat investeren in kernenergie een aantrekkelijkere optie is geworden door *path dependency & policy legacy*. De *smoking gun*-test leert dit onderzoek vervolgens dat er sterke aanwijzingen zijn voor causale interferentie, en dat de hypothese bevestigd kan worden.

Er is nochtans wel een vervolgvraag, die dit bewijs niet (volledig) kan beantwoorden. Dat is de vraag waarom deze stappen niet in 2017 gezet, toen dezelfde afspraken reeds bestonden. Van een *double decisive* is daarom geen sprake: alternatieve hypothesen kunnen niet uitgesloten worden. Een voorbeeld van een andere, aansluitende verklaring is dat de deadlines van de klimaatafspraken simpelweg dichterbij komen, en dat dit urgenter handelen vereist. In 2015 waren de klimaatafspraken over CO₂-reductie reeds bekend: in het regeerakkoord van het daaropvolgende kabinet komt kernenergie desalniettemin niet naar voren. Ook de

partijprogramma's van 3 van de 4 regeringspartijen spreken richting 2017 niet over kernenergie, en de vierde – D66 (2016) – is daarin zelfs tegenstander van kernenergie.

Conclusie en discussie

Al meer dan een halve eeuw wordt er in Nederland gebruikgemaakt van kernenergie, en in deze jaren heeft de technologie tijdenlang onder hoogspanning gestaan. Na decennia waarin geen nieuwe plannen voor kernenergie werden gerealiseerd, kwam er in 2021 een nieuwe belofte van het kabinet: twee nieuwe kerncentrales en een langere openingsduur van Borssele. Dat gaf aanleiding tot een brede vraag: waarom, eigenlijk? Dit onderzoek heeft die brede vraag nauwer toegespitst door drie factoren en de verklarende kracht die zij hebben op het veranderende kernenergiebeleid te onderzoeken. Getracht is om te analyseren in welke mate de publieke opinie, belangengroepen, en *policy legacy* en *path dependency* effect hebben gehad op het veranderende beleid. Ter ondersteuning maakte dit onderzoek gebruik van een verscheidenheid aan beleidsstukken, *position papers*, opiniepeilingen, partijprogramma's, mediapublicaties, en interviews met betrokken belangengroepen.

De publieke opinie is de afgelopen decennia herhaaldelijk gestegen en gedaald. Rampen in Tsjernobyl en Fukushima zijn ongunstig voor de opinie, en een gebrek aan draagvlak kan funest zijn voor kernambities (Arentsen, 2012). Het draagvlak voor kernenergie is anno 2021 op een hoogtepunt, maar tegelijkertijd niet zeer veel hoger dan in 2019 of in 2010 (Sociaal Cultureel Planbureau, 2021; EenVandaag, 2021). Al in 2010 lijkt een meerderheid zich af te tekenen voor kernenergie en in het afgelopen decennium is er geen meerderheid van tegenstanders geweest. De publieke opinie loopt niet gelijkmatig met de beleidskoers: draagvlak was er in het verleden ook al. Toch merken pro-kernenergie-groepen, zoals Nucleair Nederland (2020), dat er meer steun lijkt te zijn dan voorheen. De hypothese dat de publieke opinie relevant maar niet doorslaggevend is, wordt door dit onderzoek versterkt maar kan niet volledig bevestigd worden.

Belangengroepen spelen een aanwakkerende rol in het veranderende kernenergiebeleid, en mogelijk zelfs meer dan dat. Er zijn grote gelijkenissen te zien tussen de uitgesproken ambities van pro-kernenergie-groepen in *position papers* en rondetafelgesprekken met politici enerzijds, en de daadwerkelijke plannen in het coalitieakkoord anderzijds. De nucleaire sector bestaat uit een klein aantal partijen dat actief meepraat met politiek Den Haag en cruciaal is in het realiseren van kernenergieplannen. De overheid wil voor het bewerkstelligen van de

kernenergieplannen een coördinerende rol spelen en meer samenwerken met marktpartijen, en daarin spelen sommige belangengroepen eveneens een prominente rol als exploitant.

Policy legacy en *path dependency* zijn belangrijke factoren als het aankomt op vraagstukken als klimaatverandering en energie-afhankelijkheid. Keuzes uit het verleden hebben impact op de opties die voor de toekomst bestaan. Het nieuwe kernenergiebeleid kan daarom ook in het licht worden gezien van de nieuwe realiteit van klimaatafspraken die Falkner (2016) beschrijft. Er zijn helder doelen die gerealiseerd moeten worden: het verminderen van CO₂-uitstoot, en het verduurzamen van de energiemix (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). Ook het creëren van energie-onafhankelijkheid is een belangrijk richtpunt dat door veel partijen in het energievraagstuk wordt benadrukt. Politieke partijen onderstrepen deze ambities, en deze motivatie komt ook in het coalitieakkoord terug. De keuze voor kernenergie wordt daarbij specifiek en herhaaldelijk benoemd. Er bestaat consensus dat de Nederlandse energiemix moet veranderen en verduurzamen, en kernenergie komt daardoor ook eerder in zicht. Daarmee kan de hypothese worden bevestigd dat *policy legacy* en *path dependency* ervoor hebben gezorgd dat kernenergie een aantrekkelijker optie is geworden.

Tekortkomingen van het onderzoek

Het operationaliseren van een beleidsproces kent vele uitdagingen. In het bijzonder is dat het geval omdat het niet duidelijk en transparant is waarom een bepaald plan in een coalitieakkoord staat: dit blijft een besloten proces. Documentanalyses en interviews hebben een verklarende kracht, maar er blijven mogelijk ook aspecten onderbelicht. Bovendien waren de officiële kanalen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de coalitiepartijen niet bereid om mee te werken aan het onderzoek. Hoewel de conclusies van dit onderzoek op zichzelf staan en gesteund worden door de empirische bevindingen, blijft er geen volledig openbaar inzicht in de totstandkoming van de plannen. Dat biedt ook nieuwe kansen: er is nog veel te onderzoeken op dit gebied, en niet alleen voor kernenergiebeleid.

Dit onderzoek probeert te verklaren waarom het kernenergiebeleid is veranderd, maar het is niet haalbaar om alle denkbare factoren te kunnen overzien. Daarom is er gericht gekozen voor drie variabelen die in de bestaande literatuur naar voren komen. Dit onderzoek toetst ook enkel deze variabelen en ambieert niet om meer dan dat te verklaren, maar er zijn voldoende aanknopingspunten om meer onderzoek te doen, zoals de volgende paragraaf illustreert.

Toekomstig onderzoek

Uit de conclusies van dit onderzoek rijst de vraag hoe de coördinatie tussen de overheid en marktpartijen getypeerd kan worden. Enerzijds is het bouwen van kerncentrales een taak van de markt, anderzijds is de rol van de overheid ook doorslaggevend. Kerncentrales bouwen kon altijd al voor private partijen, maar nu de staat zich inzet voor dit doel ligt er een daadwerkelijk plan op tafel. Dat maakt het tot een interessante vraag in welke mate deze partijen wederzijds afhankelijk zijn. Op een meer normatief front is het een interessante vraag of dit wenselijk is, en hoe dit proces eventueel verbeterd kan worden.

Zijlstra (1978) lichtte toe dat er in het verleden een gedecentraliseerde aanpak was van kernenergiebeleid: het kan voor toekomstig onderzoek nuttig zijn om te onderzoeken in welke mate deze houding van de overheid veranderd is, en waarom dat het geval zou zijn. Mulder (2012) beschreef naast publiek vertrouwen ook het belang van vertrouwen in instituties: hoewel deze factor in dit onderzoek beperkt aan het licht kwam, is het desondanks een relevante vraag hoe politieke instituties een versterkende rol kunnen spelen in dit debat.

Het is voor toekomstig onderzoek mogelijk ook interessant om te kijken naar partijplannen en regeerakkoorden in een bredere tijdsperiode. Het kan bijvoorbeeld een interessante vraag zijn om op basis van dit onderzoek ook de vraag naar voren wat de motivatie is om voor 2011 geen kerncentrale te bouwen. Er lijkt voldoende steun te zijn onder het publiek, en het begin van de energietransitie was reeds ingezet. Het is bovendien interessant hoe politieke partijen hier zelf over denken – voor dit onderzoek was er weinig gewilligheid om te participeren in onderzoek, op dat front liggen nog kansen voor toekomstige analyses.

Implicaties voor multi-level governance

Een groter thema dat boven het kernenergiebeleid hangt, is multi-level governance. In bredere zin betekent dat de coördinatie tussen verschillende (Europese) beleidsniveaus (Piattoni, 2019). In het bijzonder heeft dit onderzoek implicaties voor de rol van de Europese Unie. Zo speelt de EU op het gebied van *path dependency* en *policy legacy* al een relevante rol. De EU-taxonomie die bepaalt wat wel en niet groen is, heeft ook de mogelijkheid om het Nederlandse beleid te beïnvloeden: kernenergie is opgenomen in de groene taxonomie, zij het onder zeer strenge voorwaarden (Europese Commissie, 2022).

De EU ambieert voorop te lopen in het versterken van klimaatinitiatieven, maar op dit moment ontbreekt het nog aan een Europese strategie omtrent kernenergie, benadrukken ook Barnes en Barnes (2018). In dit onderzoek komt naar voren hoe gewichtig de coördinatie tussen markt en overheid is in Nederland bij het realiseren van nucleaire plannen. De coördinerende rol van de overheid speelt een belangrijke rol in de nieuwe Nederlandse kernambities: voor de EU kan dat ook belangrijke implicaties hebben. Het intensiveren van het delen van kennis omtrent de bouw en veiligheid van kerncentrales kan daarbij bevorderlijk zijn. Ook op het gebied van energie-onafhankelijkheid liggen er voor het Europese blok nog uitdagingen, zoals Sewalk (2016) evenzeer opmerkt. In grote lijnen liggen er daarom voor multi-level governance op Europees niveau veel vragen, uitdagingen, en mogelijkheden, die door dit onderzoek op nationaal niveau worden onderstreept.

Bibliografie

- Arentsen, M. J. (2006). Contested Technology: Nuclear Power in the Netherlands. *Energy & Environment*, 17(3), 373–382. <https://doi.org/10.1260/095830506778119407>
- Barnes, P. M., & Barnes, I. (2018). *The Politics of Nuclear Energy in the European Union: Framing the Discourse*. Leske + Budrich.
- Brouard, S., & Guinaudeau, I. (2014). Policy beyond politics? Public opinion, party politics and the French pro-nuclear energy policy. *Journal of Public Policy*, 35(1), 137–170. <https://doi.org/10.1017/s0143814x14000221>
- Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. (2021, 15 december). *Coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”*. Kabinetsformatie2021.nl. Geraadpleegd op 4 maart 2022, van <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Burstein, P. (2006). Why Estimates of the Impact of Public Opinion on Public Policy are Too High: Empirical and Theoretical Implications. *Social Forces*, 84(4), 2273–2289. <https://doi.org/10.1353/sof.2006.0083>
- CDA. (2016). *Verkiezingsprogramma (landelijk) CDA 2017–2021*. <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Friesland/Weststellingwerf/documenten/CDA%20landelijk%20verkiezingsprogramma%202017-2021.pdf>
- CDA. (2020). *Verkiezingsprogramma*. <https://www.cda.nl/verkiezingsprogramma>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021, 28 oktober). *Waar komt onze energie vandaan?* Geraadpleegd op 17 maart 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-milieu-en-economie/hoofdcategorieen/waar-komt-onze-energie-vandaan->
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 7 maart). *Meer elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, minder uit fossiele bronnen*. Geraadpleegd op 18 maart 2022, van

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/10/meer-elektriciteit-uit-hernieuwbare-bronnen-minder-uit-fossiele-bronnen>

ChristenUnie. (2016, 26 november). *Hoopvol Realistisch | Voorstellen voor een samenleving met toekomst.*

<https://www.christenunie.nl/l/library/download/10071522/verkiezingsprogramma+2017-2021+christenunie.pdf?redirected=1>

ChristenUnie. (2020). *Kiezen voor wat écht telt | Verkiezingsprogramma 2021–2025.*

https://www.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:e3fe9a5d-3261-43f0-bf24-3b1374a85ab2/christenunie+verkiezingsprogramma+2021-2025.pdf?format=save_to_disk&redirected=1

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(04), 823–830. <https://doi.org/10.1017/s1049096511001429>

D66. (2016, december). *D66 Verkiezingsprogramma 2017–2021.* RUG.

https://dnpprepo.ub.rug.nl/10864/1/D66_vp_TK2017_def.pdf

D66. (2020). *D66 – Verkiezingsprogramma 2021 “Een nieuw begin”.*

<https://d66.nl/verkiezingsprogramma/>

Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU. *European Union Politics*, 9(4), 559–576. <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>

EenVandaag. (2021, 2 november). *Kernenergie om klimaatdoelen te halen? Steeds meer mensen zijn er klaar voor.* Geraadpleegd op 12 april 2022, van

<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/kernenergie-om-klimaatdoelen-te-halen-steeds-meer-mensen-zijn-er-klaar-voor/>

EPZ. (2020). *Position paper d.d. 27 november 2020 - Position paper EPZ t.b.v.*

hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020. tweedekamer.nl.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165

Europese Commissie. (2022, 2 februari). *EU Taxonomy: Commission presents Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation*. Geraadpleegd op 4 maart 2022, van

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_711

Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 92(5), 1107–1125. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>

Ferrara, F. M., & Kriesi, H. (2021). Crisis pressures and European integration. *Journal of European Public Policy*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1966079>

Greenpeace. (2020). *Position paper d.d. 27 november 2020 - Position paper Greenpeace Nederland t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020*. tweedekamer.nl.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165

Greenpeace Nederland. (2002, 22 februari). *Greenpeace eist sluiting kerncentrale Borssele*. Geraadpleegd op 10 mei 2022, van

<https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/3555/greenpeace-eist-sluiting-kerncentrale-borssele-met-bezetting-bij-eigenaar-essent-greenpeace-prikt/>

Gullberg, A. T. (2008). Lobbying friends and foes in climate policy: The case of business and environmental interest groups in the European Union. *Energy Policy*, 36(8), 2964–2972. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.04.016>

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>

- I&O Research. (2019, oktober). *HOE DENKT DE NEDERLANDER NU OVER HET KLIMAAT?* https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2019/11/BMILHUM_klimaat_def.pdf
- Internationaal Energieagentschap. (2020, juli). *The Netherlands 2020 – Analysis*. IEA. Geraadpleegd op 17 april 2022, van <https://www.iea.org/reports/the-netherlands-2020>
- Ipsos. (2021, 1 november). *Nederlanders over klimaatverandering*. Ipsos.nl. <https://www.ipsos.com/nl-nl/nederlanders-over-klimaatverandering>
- Jonge Klimaatbeweging. (2020). *Position paper d.d. 30 november 2020 - Position paper Jonge Klimaatbeweging t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020*. tweedekamer.nl. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165
- Kinnunen, M. (2021). Weak congruence between public opinion and policy outcome in energy and climate policy – Is there something wrong with Finnish democracy? *Energy Research & Social Science*, 79, 102014. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102014>
- Ministerie van Algemene Zaken. (z.d.). *Hoe komt een wet tot stand?* Wetgeving | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 25 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/hoe-komt-een-wet-tot-stand>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2020, 23 juli). *Is kernenergie aan de orde gekomen in de onderhandelingen over het Klimaatakkoord?* Klimaatakkoord. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit/vragen-antwoord/is-kernenergie-aan-de-orde-gekomen-in-de-onderhandelingen-over-het-klimaatakkoord>

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2022, 20 april). *Kamerbrief appreciatie EU-taxonomie ten aanzien van kernenergie en aardgas*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/20/kamerbrief-appreciatie-eu-taxonomie-ten-aanzien-van-kernenergie-en-aardgas>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022, 14 april). *Klimaatbeleid*. Klimaatverandering | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>
- Mulder, K. (2012). The dynamics of public opinion on nuclear power. Interpreting an experiment in the Netherlands. *Technological Forecasting and Social Change*, 79(8), 1513–1524. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2012.04.018>
- Nair, S., & Howlett, M. (2016). From robustness to resilience: avoiding policy traps in the long term. *Sustainability Science*, 11(6), 909–917. <https://doi.org/10.1007/s11625-016-0387-z>
- Newmark, A. J., & Nownes, A. J. (2016). It's all relative: Perceptions of interest group influence. *Interest Groups & Advocacy*, 6(1), 66–90. <https://doi.org/10.1057/s41309-016-0008-3>
- NOS. (2018, 26 oktober). *Maakt kernenergie een comeback?* Geraadpleegd op 10 mei 2022, van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2256503-maakt-kernenergie-een-comeback>
- NRG. (2020). *Position paper d.d. 27 november 2020 - Position paper NRG t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020*. tweedekamer.nl. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165
- Nucleair Nederland. (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op 10 mei 2022, van <https://www.nucleairnederland.nl/over-ons/>

- Nucleair Nederland. (2020). *Position paper d.d. 27 november 2020 - Position paper Nucleair Nederland t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020*. tweedekamer.nl.
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165
- NVDE. (2020). *Position paper d.d. 27 november 2020 - Position paper NVDE t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020*. tweedekamer.nl.
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- PZC. (2021, 15 december). *Kerncentrale Borssele enthousiast over regeerakkoord: 'Dit is één op één wat wij willen'*. pzc.nl. <https://www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/kerncentrale-borssele-enthousiast-over-regeerakkoord-dit-is-een-op-een-wat-wij-willen~a328e052/>
- RTL Nieuws. (2017, 30 augustus). *Nederland binnen vier jaar mogelijk al afhankelijk van buitenlands gas*. <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/2513101/nederland-binnen-vier-jaar-mogelijk-al-afhankelijk-van-buitenlands-gas>
- Sewalk, S. (2016). The EU Should Merge Energy and Environmental Policy to Achieve Energy Independence from Russia. *Denver Journal of International Law and Policy*, 45(1), 51-96.
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2010, mei). *De publieke opinie over kernenergie*. https://pure.uva.nl/ws/files/1492591/90576_335602.pdf
- Stichting Laka. (2020). *Position paper d.d. 27 november 2020 - Position paper Stichting Laka t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020*. tweedekamer.nl.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165

Tweede Kamer. (2020). *Rondetafelgesprek: “Kernenergie” | Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165

Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science.* Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvrf8bm7>

Vringer, K., & Carabain, C. L. (2020). Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands. *Energy Policy*, 138, 111229.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111229>

VVD. (2016, 9 december). *Zeker Nederland VVD verkiezingsprogramma 2017–2021.* vvd.nl.

https://www.vvd.nl/content/uploads/2016/11/2_vvd_verkiezingsprogramma_pages.pdf

VVD. (2020). *Samen aan de slag Nieuwe keuzes voor een nieuwe tijd Verkiezingsprogramma 2021–2025.* vvd.nl.

<https://www.vvd.nl/content/uploads/2021/02/Verkiezingsprogramma-VVD-2021-2025.pdf>

WISE. (2020). *Position paper d.d. 30 november 2020 - Position paper WISE t.b.v.*

hoorzitting/rondetafelgesprek Kernenergie d.d. 2 december 2020. tweedekamer.nl.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05165

Woll, C. (2006). Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 456–469.

<https://doi.org/10.1080/13501760600560623>

Zijlstra, G. J. (1978). Networks in public policy: Nuclear energy in the Netherlands. *Social Networks*, 1(4), 359–389. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90004-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90004-7)

Appendix

Details van aanvullende interviews:

1. Interview met een bestuurslid van de Stichting Energietransitie en Kernenergie, woensdag 18 mei 2022, via een digitale videoverbinding
2. Interview met een bestuurslid van de Atoom Alliantie, donderdag 19 mei, 2022, via e-mail correspondentie

Sturingsvragen die deel uitmaakten van het semigestructureerde sub-onderzoek:

1. Hoe kijkt uw organisatie naar kernenergie en de energietransitie?
2. Ondervindt uw organisatie meer steun of weerstand voor kernenergie in de maatschappij?
3. Ondervindt uw organisatie meer steun of weerstand voor kernenergie in de politiek?
4. Ondervindt uw organisatie meer steun, weerstand, of interesse voor klimaatactie in de politiek?
5. Ondervindt uw organisatie meer urgentie, steun, weerstand, of interesse voor klimaatactie in de maatschappij?
6. Herkent u verandering in standpunten van andere belangengroepen over kernenergie?