

Maarten Hajer en Gerard Houterman

# Energiebeleid en democratisering

De Tweede Kamer is akkoord gegaan met het voorstel van de regering om twee nieuwe kerncentrales te bouwen, hoewel onder meer uit de Brede Maatschappelijke Discussie kon worden afgeleid dat brede lagen onder de bevolking daar niet bepaald op zitten te wachten. Welk besluitvormingsmodel ligt aan deze opmerkelijke gang van zaken ten grondslag?

Nederland krijgt twee nieuwe kerncentrales.<sup>1</sup> De bevolking heeft het afgelopen decennium diverse malen laten weten dat zij niet gesteld is op kernenergie maar het energiebeleid lijkt democratisering slecht te verdragen. De pogingen om de beleidsvoorbereiding een meer democratisch karakter te geven, hebben niet geleid tot de formulering van een energiebeleid dat beter aansluit bij de wensen van de Nederlandse bevolking. Belangrijke inspraakprocedures als de Planologische Kern Beslissing (PKB) over de elektriciteitsvoorziening (1976) en de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) over het energiebeleid, hebben uiteindelijk alleen tot een omvangrijke vertraging geleid. Het zijn steeds economische factoren die op belangrijke momenten de doorslag geven.

Aan de hand van drie beleidsmomenten in de periode 1974–1985 schetsen wij de ontwikkeling van de democratisering van het energiebeleid. Ten eerste de *Energienota* uit 1974, waarin het kabinet-Den Uyl een energiebeleid op basis van de 'selectieve-groei'gedachte voorstelt en poogt om tot een betere coördinatie van de beleidsvoorbereiding te komen. Ten tweede de PKB-procedure voor de vestigingsplaatsen van nieuwe kerncentrales (1976–1978), waar het energiebeleid voor het eerst onderwerp van een brede inspraak is. En ten derde de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) die het hele energiebeleid tot onderwerp van inspraak maakt (1982–1984).

Na een korte samenvatting beschouwen wij ieder beleidsmoment in het licht van de gevolgen voor de democratisering. Tot slot schetsen wij twee lijnen die de ontwikkeling

van het energiebeleid in het afgelopen decennium verklaren en die inzichtelijk maken waarom regering en parlement zo kort na de BMD met een besluit kunnen komen om nieuwe kerncentrales te bouwen.

## Meer openbaarheid

De inhoud van de *Energienota* van 1974 is sterk bepaald door de oliecrisis van 1973. Als gevolg hiervan is de reductie van de afhankelijkheid van olie het belangrijkste doel. Het kabinet-Den Uyl wil dit bereiken door de economische groei terug te dringen, het aandeel van kolen in de energievoorziening weer uit te breiden en door drie nieuwe kerncentrales van elk duizend MegaWatt (MWe) te bouwen (ter vergelijking, de grootste Nederlandse centrale in Borssele heeft een vermogen van vierhonderd MWe). Voorts wil het kabinet een Algemene Energie Raad (AER) instellen. Deze raad zou de beleidsadvisering op energiegebied moeten gaan coördineren.

Met de instelling van de AER probeert de regering de traditionele structuur van de advisering, die bestaat uit een conglomeraat van belanghebbende organisaties en adviesorganen, te doorbreken.

De *Energienota* van minister van Economische Zaken (EZ) Lubbers, komt voort uit het streven naar selectieve groei, dat een leidraad vormt voor het beleid van het kabinet-Den Uyl. Kernenergie past volgens het kabinet in dit beleid. Het *Rapport van de Club van Rome* uit 1971, waarin gewaarschuwd wordt voor de eindigheid van de fossiele brandstoffen, en de oliecrisis van 1973 die het gevaar van de afhankelijkheid van olie aantoonde, vormen de basis voor het besluit meer kernenergie te gaan gebruiken. Er is in 1974 bovendien een sterke lobby vanuit de industrie om kerncentrales te gaan bouwen.<sup>2</sup> De bouw van drie

grote centrales betekent een groot aantal orders voor het Nederlandse bedrijfsleven. Bovengenoemde factoren blijken meer gewicht in de schaal te werpen dan het verzet dat er in 1974 tegen kernenergie bestaat. Vooraanstaande wetenschappers en politici, verenigd in de Bezinningsgroep Energiebeleid, stellen zich tot doel om te komen tot een moratorium, een bezinningsperiode van vijf jaar waarin geen kerncentrales mogen worden gebouwd. Dit voorstel haalt in de Tweede Kamer geen meerderheid. Hoewel het verzet tegen kernenergie nog niet effectief blijkt, wordt al wel duidelijk dat D'66 en de PPR moeite hebben met het regeringsvoornemen. De *Energienota* is een belangrijk moment in de analyse van de ontwikkeling van de democratisering van het energiebeleid. Ten eerste is deze nota de eerste integrale energienota. Er ontstaat daardoor een beter overzicht over de energievoorziening. Bovendien doet het kabinet-Den Uyl in de nota voorstellen die moeten leiden tot een democratisering van het energiebeleid. De oprichting van de AER die de advisering moet gaan coördineren, geeft tevens een plaats aan instanties die tot dan toe niet of nauwelijks bij de advisering betrokken zijn. Vanwege hun persoonlijke deskundigheid worden deskundigen uit organisaties als de Stichting Natuur en Milieu, het CNV, het NVV en de Bezinningsgroep Energiebeleid, bij de beleidsvoorbereiding betrokken.

In februari had minister Trip van Wetenschapsbeleid bovendien de Landelijke Stuurgroep Energie Onderzoek (LSEO) ingesteld. Deze LSEO krijgt de taak meer duidelijkheid te scheppen in het onderzoek dat door de verschillende (semi-)overheidsinstellingen gedaan wordt.

Deze drie punten, de integrale nota en de instelling van de AER en de LSEO, geven aan

Maarten Hajer en Gerard Houterman studeren politicologie aan de Universiteit van Amsterdam.



dat het kabinet-Den Uyl de beleidsvoorbereiding inzichtelijker wil maken. De manier waarop men dit doet is echter sterk bestuursgericht. Het gaat de regering erom meer inzicht te krijgen in de activiteiten van de diverse instellingen die tot dan toe veel invloed hebben gehad op de beleidsvorming. Dit doet het kabinet-Den Uyl door institutionalisering van deskundigencolleges waarin behalve de al bestaande groepen nu ook progressievere krachten vertegenwoordigd zijn.

Voor het Departement van Economische Zaken betekent het beleid van de *Energienota* een lichte teleurstelling. In de *Kernenergienota* van minister Langman uit 1972 spreekt men nog over tientallen te bouwen kerncentrales, daar zijn er nog slechts drie van over. De economische groei valt echter tegen en de vraag naar elektriciteit blijkt daardoor veel te hoog begroot. Bovendien is men zich bij EZ wel bewust van het feit dat atoomstroom een politiek gevoelige zaak is.<sup>3</sup> Gegeven deze ontwikkelingen gaat de *Energienota* niet in tegen de wensen van het departement. De instelling van een breed samengestelde AER verbetert bovendien de legitimering van het door EZ te voeren beleid. De raad ressorteert onder de minister van EZ en krijgt slechts een adviserende bevoegdheid.

Concluderend kan men over de *Energienota* opmerken dat het selectieve-groeibeleid van het kabinet-Den Uyl geen nadelige consequenties heeft gehad voor de ontwikkeling van kernenergie. Verschillende maatregelen zoals de instelling van een AER zorgen voor meer openheid in de beleidsvoorbereiding.

### Inspraak

Het tweede te behandelen beleidsmoment is de Planologische KernBeslissingsprocedure die volgt op het beleidsvoornemen van het kabinet voor de bouw van drie nieuwe kerncentrales. Het kabinet presenteert in 1976 de *Nota Aanvullend Structuurschema Elektriciteitsvoorziening* (ASEV), waarin twaalf mogelijke lokaties voor de nieuwe centrales worden aangegeven. De nota vormt een aanvulling op de lopende PKB-procedure over de elektriciteitsvoorziening.

De PKB is een zelfstandige procedure die bij regeringsbeslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening doorlopen wordt. Er vindt interdepartementaal overleg plaats en lagere overheden en de bevolking krijgen de gelegenheid hun mening te geven over het regeringsvoornemen. Uiteindelijk stelt de Raad voor Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) op basis hiervan een advies op naar aanleiding waarvan de regering een besluit neemt. Daarna volgt de kamerbehandeling.

Tijdens de PKB blijken zowel de betrokken gemeentebesturen als de bevolking sterk gekant te zijn tegen de bouw van nieuwe kerncentrales. Op de inspraakbijeenkomsten wil men praten over de principiële vraag of kernenergie wel aanvaardbaar is, en niet over de vraag waar de kerncentrales het beste kunnen worden gebouwd. Aan de ene kant staat de centrale overheid die de ASEV/PKB

gebruikt om geschikte vestigingsplaatsen te vinden, aan de andere kant staan de insprekers die via de ASEV/PKB betrokken willen worden bij de besluitvorming over de vraag welke energiedragers het land in de toekomst van elektriciteit moeten gaan voorzien. Uiteindelijk neemt het – demissionaire – kabinet-Den Uyl geen beslissing over de bouw, met als formeel argument dat het eerst meer duidelijkheid wil over de problemen met de opslag van het radioactieve afval.

Het mislukken van de ASEV/PKB-inspraak is een mijlpaal in de afgelopen elf jaar energiebeleid. Voor het eerst manifesteren burgers zich in een zodanig sterk verband dat de overheid genoodzaakt is haar oorspronkelijke plannen aan te passen. Dit is een gevolg van de toegenomen omvang en organisatiegraad van de anti-kernenergiegroepen in Nederland. Met name naar aanleiding van de discussie over de financiering van de snelle-kweekreactor in het Duitse Kalkar neemt het verzet tegen kernenergie toe. De Vereniging Milieudefensie en de Actiegroep Strohalm richtten in 1973 een groot aantal gemeentelijke 'Stroomgroepen anti-Kalkar' op. Deze enorme verbreding van de basis van de anti-kernenergiebeweging bewijst bij de ASEV/PKB haar nut. Doordat de anti-kernenergiegroeperingen op de voorlichtings- en inspraakavonden steeds weer aangeven hoe eenzijdig de ASEV/PKB inspraak is, mislukt de PKB-inspraak en stagneert de beleidsvoorbereiding.

De weigering van de insprekers om akkoord te gaan met de beperkingen die de overheid aan de inspraak stelt, zorgt ervoor dat de PKB in plaats van een beleidsondersteunend instrument verandert in een katalysator van maatschappelijke tegenstand. De PKB helpt de overheid in het geval van de ASEV niet om haar beleid van een breed gedragen legitima-

tie te voorzien maar veroorzaakt een vertraging, en geeft de anti-kernenergiegroepen de kans om hun protest gericht te laten horen.

Via de PKB krijgt het protest een richtpunt in het beleidsproces aangeboden. De obstructie van de PKB leidt er in dit geval toe dat de RARO geen positief advies aan de regering kan geven. Het proces van beleidsvorming stagneert. De ASEV geeft aan dat niet op voorhand duidelijk is welke rol de PKB in de besluitvorming zal spelen. Zoals zo vaak blijken er mogelijkheden voor een succesvol protest te schuilen in een effectief en creatief gebruik van de instrumenten die de overheid zelf moet aanbieden om haar beleid te legitimeren.

Dat het kabinet-Den Uyl geen besluit neemt over de bouw van nieuwe kerncentrales moet echter niet geheel aan de invloed van de anti-kernenergiegroeperingen in de ASEV worden toegeschreven. Het maatschappelijk verzet tegen kernenergie neemt over de hele linie toe. Zo is al voor de start van de ASEV/PKB duidelijk dat ook binnen het kabinet oppositie tegen kernenergie bestaat. Normaal neemt de regering in de PKB-procedure eerst een principebesluit waarna er een maatschappelijke inspraakronde volgt. Onder druk van de PPR-ministers Trip en Van Doorn, die dreigen met aftreden, ziet het kabinet hiervan af.

De derde factor van betekenis is de ontwikkeling in de PvdA. Het verzet tegen het atoomprogramma wordt daar steeds sterker: in het verkiezingsprogramma voor mei 1977 spreekt de PvdA zich uit tegen kernenergie. Hierdoor wordt het voor de zittende PvdA-bewindslieden moeilijk om nog een positief besluit over kernenergie te nemen.

### RSV

Voor een goede beschrijving van het tweede beleidsmoment moeten wij ten slotte aandacht besteden aan de relaties tussen het energiebeleid en de industriepolitiek van dat moment. De persie die het ministerie van Economische Zaken in 1977 op het kabinet uitoefent om wél een positief besluit over kernenergie te nemen, weegt kennelijk minder zwaar dan de boven beschreven politieke druk. Wanneer men de kwestie namelijk vanuit de optiek van EZ bekijkt is het uitstellen van een beslissing op dat moment een gotspe. EZ is in die jaren nauw betrokken bij het noodlijdende RSV-concern, en juist dat concern is één van de grootste belanghebbenden bij de bouw van nieuwe kerncentrales in Nederland.

De regering blijkt in 1974 bij het verschijnen van de *Energienota* een voorlopig contract te hebben gesloten met Rotterdam Nucleair, de atoompoot van het RSV-concern. Deze RSV-dochter wordt dus aan de ene kant door EZ kunstmatig in leven gehouden maar krijgt aan de andere kant van het kabinet niet de kans om op eigen benen te gaan staan. Doordat in 1977 de ASEV/PKB blijft steken en het kabinet geen positief besluit over de bouw van de centrales wenst te nemen, blijft een order voor Rotterdam Nucleair uit. EZ heeft dan in totaal 58 miljoen steun uitgekeerd aan

*Kabinet-Den Uyl: voorstellen moeten leiden tot een democratisering van het energiebeleid*



ANP



ANP

*Kabinet-Lubbers: energiebeleid een instrument voor industriepolitiek*

Rotterdam Nucleair, waarvan 30 miljoen in 1977 om sluiting te voorkomen; waarschijnlijk in de verwachting dat er spoedig een positieve beslissing zou worden genomen.<sup>4</sup> Hieruit blijkt dat de regering het energiebeleid in deze periode als een autonoom beleidsveld beschouwt. Dit in tegenstelling tot EZ, waar men het energiebeleid degradeert tot een instrument voor zijn industriepolitiek. Het kabinet wenst geen keuze voor kernenergie te maken enkel omdat er dan een positief effect voor het RSV-concern te verwachten is: daar ligt kernenergie politiek te gevoelig voor. Er zijn twee factoren die mogelijk maken dat de regering een beslissing over haar energiebeleid onafhankelijk van industriepolitieke wenselijkheden neemt. Ten eerste is er in 1977 nog geen sprake van een crisisbestrijdingspolitiek waaraan alle politieke afwegingen ondergeschikt worden gemaakt. Ten tweede is er geen duidelijke industriepolitiek. Zonder een dergelijk beleidskader wordt ieder besluit een ad hoc besluit, wat in het geval van Rotterdam Nucleair verkeerd uitpakt.

De Hervormde Synode stelt in september 1977 als reactie op de gebeurtenissen rond de ASEV/PKB voor om een Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie te houden. Dit voorstel wordt vrijwel direct overgenomen door de FNV en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Drie gevestigde gesprekspartners van de overheid stellen dus voor om een brede inspraak te organiseren. Het parlement, waar de parlementaire meerderheid vóór kernenergie inmiddels lijkt te zijn gewijzigd in een meerderheid tégen, heeft wel oren naar dit voorstel. Van Aardenne, de nieuwe minister van Economische Zaken, neemt in juli 1978 het voorstel over: er komt een BMD, de discussies over de discussie kunnen beginnen.

De introductie van de BMD kan aan de ene kant gezien worden als een tweede poging van de overheid om het wilde verzet tegen kernenergie te kanaliseren. Een door de overheid geleide discussie komt in de plaats van de door milieu-organisaties georganiseerde discussie- en voorlichtingsavonden, die volledig buiten de overheid omgaan. Het organiseren van een BMD kan bovendien wellicht voorkomen dat er weer acties ontstaan zoals de massale weigering om een deel van de elektriciteitsrekening te betalen ten tijde van de Kalkar-discussie.

Aan de andere kant moet de BMD natuurlijk beschouwd worden als een reële verworvenheid van degenen die in de jaren daarvoor tegen kernenergie demonstreerden. Het feit dat ook meer traditionele persiegroepen als het NVV en de VNG zich met het issue gaan bemoeien, betekent daarbij een aanzienlijke stimulans voor de discussie.

In de discussie over de vormgeving van de BMD komt duidelijk naar voren welke doelstellingen EZ met de BMD heeft. Economische Zaken staat een uitwerking voor waarin de BMD een rol kan spelen bij het effenen van de weg naar de bouw van nieuwe kerncentrales. Daar is het hele energiebeleid op dat moment op gericht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het idee om tijdens de BMD proefboringen in de Groningse zoutkoepels gewoon door te laten gaan (hier steekt de Tweede Kamer een stokje voor) maar vooral uit de wens van EZ om aan de BMD een PKB-procedure voor de vestigingsplaatsen van nieuwe kerncentrales te koppelen. De Stuurgroep van de BMD weigert hier begrijpelijkerwijze mee in te stemmen. Zij is van mening dat naast de principiële vraag over de aanvaardbaarheid van kernenergie geen vraag past die uitgaat van een positief antwoord.

Van Aardenne schrijft bovendien in zijn *Opzetnota* (augustus 1979) dat de discussie zijns ziens vooraf gegaan zou moeten worden door een regeringsstandpunt. Daarbij zou in de discussie het sociaal-economisch beleid van de regering als een gegeven moeten gelden. In het derde deel van zijn *Nota Energiebeleid* (juli 1980) maakt hij het regeringsstandpunt bekend: het impliceert het overnemen van het voorstel uit de *Energie-nota* van 1974, de bouw van drieduizend MWe kerncentrales.

Op deze basis wil Van Aardenne via de BMD een *inventarisatie* van de maatschappelijke standpunten laten maken. De minister zegt dit ook met zoveel woorden: 'Het inspraakfenomeen vormt in zoverre een aanvulling op het staatsbestel, dat één van de functies die het bestel reeds geacht wordt te vervullen, namelijk het verzamelen en synthetiseren van in de samenleving bestaande opvattingen, door een inspraakprocedure systematischer en gestructureerder kan worden gerealiseerd.'<sup>5</sup> Het kabinet Van Agt I streeft dus eigenlijk naar het houden van een Brede Maatschappelijke Inventarisatie (BMI).

De Tweede Kamer wil echter een BMD, waarin meer gebeurt dan het inventariseren van standpunten. De Vaste Commissie voor de Kernenergie wenst een aanpassing van de opzet van de discussie die de 'Maatschappelijke Discussie Energiebeleid' (MDE) gaat heten. Er moeten verschillende scenario's als inzet van de discussie worden ontwikkeld; het regeringsstandpunt krijgt dus te maken met alternatieven. Bovendien meent men dat de samenhang met de sociaal-economische doelstellingen wel degelijk aan de orde moet kunnen komen, anders zouden scenario's die bijvoorbeeld een lagere energievraag realiseren door het inleveren van economische groei bij voorbaat van de discussie worden uitgesloten.

Nog voordat de MDE van start gaat vindt er wederom een regeringswisseling plaats. In het najaar van 1981 treedt het tweede kabinet-Van Agt aan (PvdA, CDA en D'66). De nieuwe minister van Economische Zaken, Terlouw (D'66) besluit om de *Nota Energiebeleid* van zijn voorganger terug te trekken. Hiermee komt ook het regeringsstandpunt te vervallen.

### BMD en EZ

De MDE vindt plaats in twee rondes. In de eerste fase inventariseert men de standpunten en ontwikkelt men de scenario's (de informatiefase). De tweede fase is bedoeld voor de discussie en confrontatie van de verschillende meningen (de discussiefase). In januari 1983 verschijnt als afronding van de eerste fase het *Tussenrapport van de Stuurgroep*. In dit rapport concludeert de Stuurgroep dat kernenergie in geen van de ontwikkelde scenario's noodzakelijk is. De anti-kernenergiegroeperingen kunnen dus tevreden zijn over de ontwikkelingen in de MDE. Ook over het in januari 1984 verschijnende *Eindrapport van de Stuurgroep* kan men tevreden zijn: het geeft overduidelijk aan dat vanuit de optiek van de MDE de bouw van nieuwe kerncentrales niet wenselijk is. Hieruit blijkt weliswaar dat de invloed van de anti-kernenergiegroepen in de MDE groot was, maar daarmee is nog niets gezegd over de invloed van deze maatschappelijke groeperingen op het energiebeleid.

De ontwikkeling van de discussie over de BMD en daarna de discussie in de MDE geven aan hoe het karakter van de invulling van de BMD verandert van de beleidsondersteunende, PKB-achtige informatieronde uit het voorstel van EZ uit 1979, tot een zelfstandige discussie waarin verschillende opties voor het energiebeleid worden afgewogen. Deze positief te waarderen ontwikkeling brengt ook problemen met zich mee. De

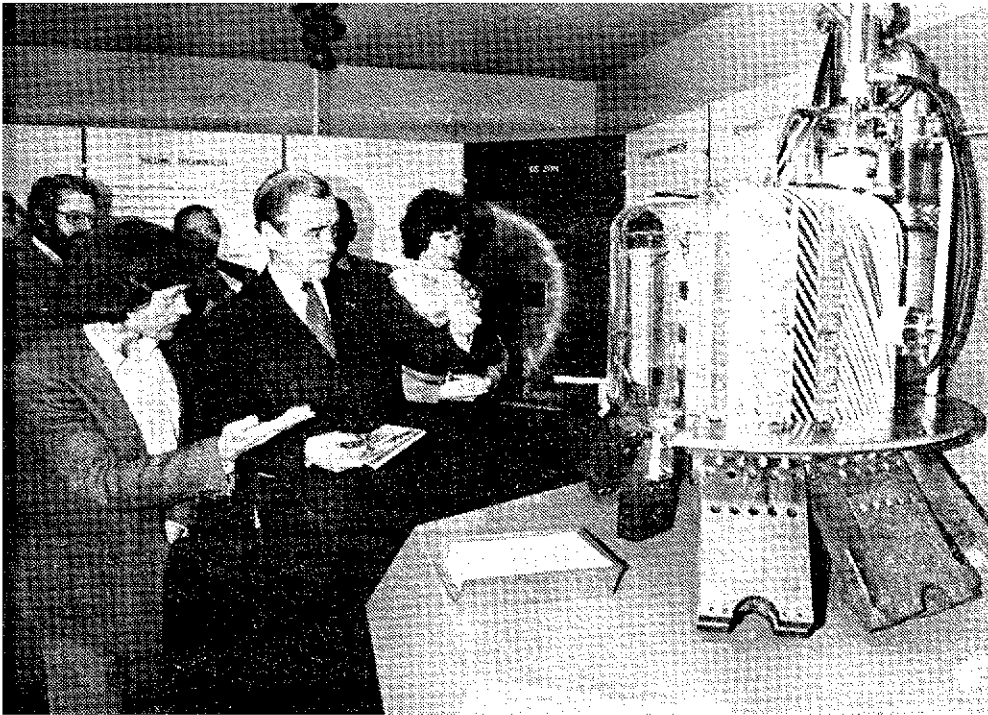
Stuurgroep moet om de afweging tussen de diverse opties te kunnen maken, een zekere distantie ten opzichte van EZ verkrijgen teneinde al te grote bemoeienis te voorkomen. Het nadelige gevolg hiervan is dat de discussie ook steeds meer los komt te staan van de centra waar het beleid werkelijk bepaald wordt. De MDE raakt hierdoor steeds verder los van de realiteit.<sup>6</sup>

Vanaf 1982 is er een duidelijke tendens zichtbaar dat de maatschappelijke discussie en het voorbereiden van het energiebeleid zich gaan verzelfstandigen. Voor die tijd probeert EZ nog een sterke positie in de MDE te verkrijgen (met het eigen beleid als uitgangspunt) maar vanaf 1982 neemt het ministerie in de MDE nadrukkelijk een leunstoelhouding aan. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de weigering in 1982 om met een Industrieel Herstel Scenario te komen (ook de commissie-Wagner en het VNO weigeren dit).

De passieve houding van het ministerie van Economische Zaken in de MDE valt samen met zijn enorme activiteit op economisch gebied. Met het aantreden van het kabinet-Lubbers in het najaar van 1982 kan EZ het beleid dat men al langer voorstaat, uitvoeren. De macro-economische politiek van dit kabinet richt zich sterk op het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. De belangrijkste rol is weggelegd voor de grote multi-nationale ondernemingen. De gevolgen van dit macro-economisch beleid voor het energiebeleid zijn niet gering. Deze bedrijven horen veelal tot de energie-intensieve industrie (chemie, aardolieverwerkende industrie, de metaalenzovoort) en het economisch beleid is erop gericht voor deze 'trekkers van het economisch herstel' een gunstig ondernemersklimaat te scheppen. Hiertoe wordt in 1982 de eerste 'Gigantenregeling' met de grootverbruikers van energie afgesloten.<sup>7</sup> Deze regeling moet één van de 'extra nadelen' voor het Nederlandse bedrijfsleven, in casu de hoge energieprijzen, elimineren.

Er groeit een schrijnende spanningsverhouding tussen de gang van zaken in het economisch beleid en de ontwikkeling van de MDE. Het kabinet-Lubbers wordt door het VNO gecompimenteerd met zijn opbouwende houding ten aanzien van ondernemend Nederland, en op hetzelfde moment probeert de Stuurgroep van de MDE onder leiding van mr. De Brauw een zo zuiver mogelijk rapport over het gewenste beleid voor de energievoorziening te schrijven.

Uit het bovenstaande blijkt hoe belangrijk de bestuurlijke setting is voor de totstandkoming van beleid. De distantiërende houding van het sleuteldepartement in deze kwestie, is te verklaren uit het feit dat daar primair gedacht wordt vanuit de belangen van het Directoraat-Generaal voor Industrie. Zoals we al eerder lieten zien beschouwt men daar het energiebeleid als een instrument voor zijn industriepolitiek. EZ hanteert eenvoudigweg geen zelfstandige maastaven waaraan het energiebeleid wordt getoetst. De criteria die



*Voorzitter van de stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, jhr. mr. De Brauw, bij de opening van een energie-tentoonstelling*

men hanteert om te bepalen of een energiebeleid goed of slecht is, zijn altijd direct of indirect afgeleid van het industriepolitieke beleid.

Een tweede bestuurskundig gegeven is dat de MDE steeds meer begint te zweven. De MDE heeft steeds minder voeling met de beleidsmakers en onderhoudt zelfstandige contacten met de maatschappij. Dat geeft haar aan de ene kant ruimte maar vergroot tevens de afstand tot de mensen die haar rapportage uiteindelijk in een beleidsprogramma moeten omzetten. Dit bestuurlijke probleem had de Tweede Kamer moeten signaleren en oplossen. Zij zou, als een van de ontwerpers van de MDE, ervoor moeten zorgen dat de contacten tussen de betrokken partijen optimaal blijven.

Dat de Kamer dit niet doet kan gedeeltelijk worden verklaard uit het feit dat de politieke verhoudingen sinds de installering van de MDE weer waren gewijzigd. De VVD-CDA coalitie stelt zich vierkant achter haar kabinet op en de beleidslijn die het kabinet uitstippelt verschilt fundamenteel van de richting die de MDE opgaat. Men beschouwt de MDE eigenlijk als een fossiel uit een vergeten tijdperk van nucleaire besluiteloosheid. Stuurgroepvoorzitter De Brauw verwijt de Tweede Kamer en premier Lubbers nadrukkelijk dat zij te weinig laten blijken dat zij de maatschappelijke discussie serieus nemen<sup>8</sup>, maar het tij lijkt niet meer te keren. Bij de publicatie van het *Eindrapport* geeft Van Aardenne pijnlijk nauwkeurig aan wat de maximale rol is die de MDE dan nog zal spelen. Hij ziet de uitkomst van de MDE als een gegeven waarnaast ook een aantal andere zaken moeten worden afgewogen.<sup>9</sup> In feite waren de uitkomsten van de MDE nog voor de definitieve publicatie door de tijd achterhaald.

Het derde beleidsmoment illustreert de kentering in de mogelijkheden voor democratisering van het energiebeleid. De MDE ontstaat als materiële neerslag van de toegenomen macht van de anti-kernenergiegroeperingen, maar nog gedurende de discussie begint zich een kloof af te tekenen tussen de MDE en de oude organen als parlement, regering en het sleuteldepartement EZ. De invloed van de MDE en daarmee de invloed van de anti-kernenergiegroepen neemt af terwijl andere groepen zoals ondernemersorganisaties weer meer invloed op het energiebeleid gaan uitoefenen.

### Uitlaatklep

Uit deze schets van het afgelopen decennium energiebeleid destilleren wij twee lijnen die inzicht bieden in de factoren die geleid hebben tot het besluit dat het parlement onlangs nam. Ten eerste de ontwikkeling in het politiek-economisch beleid en ten tweede de daarmee parallel lopende verandering in de verhouding tussen overheid en maatschappij.

In eerste instantie propageert de overheid de bouw van nieuwe kerncentrales vanuit het streven naar de reductie van de afhankelijkheid van olie. Kernenergie maakt daarbij deel uit van een beleid dat ook nog aan de voorwaarden van selectieve groei moet voldoen. De protesten daartegen komen voort uit het idee dat het gebruik van atoomenergie niet binnen een dergelijk beleid past: kernenergie verhoogt de kwaliteit van het bestaan niet maar bedreigt deze juist.

Op het moment dat het maatschappelijke verzet tegen kernenergie op zijn hoogtepunt is, verkeert de overheid in de gelukkige omstandigheid dat deze piek net op een moment valt dat het nemen van een beslissing over de bouw van nieuwe centrales niet noodzakelijk is. Door de economische recessie blijkt de vraag naar elektriciteit mee te vallen. Er is zelfs sprake van een enorme overcapaciteit in de elektriciteitsvoorziening.<sup>10</sup> Een discussieperiode komt de regering op het moment dat zij voor het eerst een BMD voorstelt (18 juli 1978) dus niet slecht uit. Bovendien heeft men het politieke inzicht dat een groots opgezette BMD wel eens als een uitlaatklep van woede zou kunnen functioneren en zodoende de facto een depoliterende uitwerking zou kunnen hebben. Ook beseft men dat een massabeweging er meestal niet in slaagt om de boog jarenlang gespannen te houden. Een brede discussie lijkt dus politiek-strategisch gezien geen slechte keuze.

In 1979 presenteert minister Van Aardenne zijn *Nota Voortgang Economische Structuurbeleid* waarin wordt afgerekend met het sectorstructuurbeleid uit de *Nota Selectieve Groei* van zijn voorganger Lubbers uit 1976. In feite stelt men een nieuw sectorgericht beleid voor dat zich meer gaat richten op de stimulering van de economische groei en op het verbeteren van de internationale concurrentiepositie. Het regeringsbeleid van het kabinet-Van Agt I is echter in essentie niet meer dan het terugrijpen op het beleid dat het in de jaren zestig goed deed, dan een samenhangend nieuw crisisbeleid. Onder de minister van Economische Zaken werkt men tegelijkertijd aan de uitwerking van het economisch beleid en aan de opzet van de BMD. Zoals wij al lieten zien probeert men de BMD in eerste instantie beleidsondersteunend vorm te geven maar ontbreekt het de regering aan de politieke kracht om dit te realiseren. Een soortgelijk probleem kent het kabinet-Van Agt I op economisch gebied: het weet zijn crisismaatregelen niet altijd door het parlement te loodsen.

Pas met de installatie van het kabinet-Lubbers lijken de politieke verhoudingen c.q. het politieke klimaat een stringenter beleid over de hele linie mogelijk te maken. Het kabinet

gaat een beleid voeren dat direct aansluit op hetgeen de rapporten van de commissie-Wagner voorstellen. Er komt een uitgebreid programma gericht op de verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie. Met name de kosten van arbeid en de energiekosten moeten drastisch omlaag. De in 1982 afgesloten Gigan-tenregeling wordt nog verbeterd. Deze regeling komt neer op een lastenverlichting voor betrokken bedrijven ter grootte van zo'n anderhalf miljard gulden per jaar. Tegenover de voordelen die het kabinet de grootverbruikers geeft, staan enorme prijsstijgingen voor de kleinverbruikers.

In haar voortgangsrapporten constateert de commissie-Wagner dat het de goede kant op gaat. Regering en leidende industrie zitten duidelijk op één lijn. In haar eerste rapport had de commissie reeds geconstateerd dat het uitstellen van de bouw van nieuwe kerncentrales een economisch offer kan betekenen. De kloof tussen de beleidslijn van het kabinet-Lubbers en de te verwachten uitslag van de MDE groeit.

Uit deze schets van het economisch beleid wordt duidelijk dat de maatschappelijke discussie geïnitieerd is op het breukvlak van twee zeer verschillende beleidsconcepties: ten eerste het beleid gericht op selectieve groei en ten tweede het macro-economisch herstelbeleid gericht op de exportgerichte industrie. Bovendien blijkt dat naarmate een beleidsvisie verder uitgewerkt is en meer als leidraad gehanteerd wordt, er minder plaats is voor een BMD of welke vorm van afweging tussen beleidsalternatieven dan ook. Hoe meer EZ en het bedrijfsleven elkaar vinden in de uitwerking van het 'voorwaardenscheppend beleid' van het kabinet, hoe afwijzender de houding ten aanzien van de MDE wordt.

Niet voor niets weigeren EZ, het VNO en de commissie-Wagner alle drie om een scenario voor de MDE op te stellen. De discussie is voor hen in zekere zin irrelevant. Zeker als duidelijk wordt dat de teneur van de MDE in de richting van een afwijzing van kernenergie gaat, begint men zich nadrukkelijker van deze 'praatclub' te distantieren. Men werkt aan de uitvoering van een beleid gericht op grootschaligheid, en daar zou kernenergie uitstekend in passen. Minister Van Aardenne spreekt zich zelfs voor de MDE is afgerond openlijk uit over het verband tussen de Nederlandse concurrentiekracht en het gebruik van kernenergie.<sup>11</sup>

Men kan stellen dat het feit dat de Stuurgroep het *Eindrapport* van de MDE presenteert op het moment dat er, in tegenstelling tot het moment waarop tot het houden van de maatschappelijke discussie werd besloten, geregeerd wordt vanuit een duidelijke politiek-economische beleidsconceptie, het negeren van de uitslag van de inspraak vèrgaand bepaald heeft.

### Houding overheid

Er is nog een tweede, parallel lopende ontwikkeling te signaleren die als oorzaak van de geringe invloed van de democratisering van

ANP





## Energiebeleid en democratisering

het energiebeleid kan worden aangemerkt. Deze verandering speelt zich af op het niveau van de verhouding tussen overheid en maatschappij. Hierboven constateren wij dat de overheid de MDE initieert op het breukvlak van periodes met een te onderscheiden beleidsconceptie. Deze periodes (1974-1979 en 1979-1985) verschillen echter niet alleen politiek-inhoudelijk van elkaar. Het onderscheid manifesteert zich ook in de houding van de overheid.

In de jaren zeventig is de overheid sterk gericht op het verwerven van brede steun voor haar beleid. De overheid streeft er naar de kwaliteit van het bestaan voor zoveel mogelijk mensen te verbeteren. Voor de legitimering van haar beleid probeert de overheid het aantal burgers uit te breiden dat bij de totstandkoming van het beleid betrokken is. De politieke representatie is sterk gericht op het verwerven van massa-loyaliteit. Op energiegebied manifesteert dit zich in de oprichting van de AER, waardoor een aantal organisaties die tot dan toe nog niet bij de beleidsvoorbereiding zijn betrokken, officiële gesprekspartners van de overheid worden. Naast de AER is vooral de ASEV/PKB een voorbeeld van een poging loyaliteit te organiseren.

De gerichtheid op het verwerven van massa-loyaliteit heeft als consequentie dat het kabinet ook moet onderzoeken in hoeverre kernenergie als energiedrager maatschappelijk aanvaardbaar is. Het feit dat het kabinet-Den Uyl na de mislukte ASEV/PKB procedure zijn voornemen om drie centrales te bouwen niet uitvoert terwijl dat vanuit industrie-politieke overwegingen wenselijk is, wordt ook iets begrijpelijker. In periodes waarin de overheid haar beleid via massale loyaliteit legitimeert, is het onverstandig om de maatschappelijke druk te negeren.

Het belang dat men in die jaren aan massa-loyaliteit toekent, verklaart ook het ontstaan

van de BMD-operatie. Organisaties als de Hervormde Synode, de FNV en de VNG zien dat de legitimiteit van het beleid in de knel komt als men het maatschappelijk protest links laat liggen. De BMD is bij uitstek een instrument om de betrokkenheid te vergroten en tegelijkertijd de bedreiging van de legitimering weg te nemen. Uit onze beschrijving van het beleidsmoment blijkt echter hoe totaal verschillend de motieven van actoren om een BMD te starten waren. Minister Van Aardenne, die de BMD uiteindelijk uitschrijft, heeft niet het parlementaire idealisme van bijvoorbeeld de Hervormde Synode, die met het voorstel voor een BMD een brug wilde slaan tussen de overheid en de radicaliserende anti-kernenergiebeweging. Maar Van Aardenne houdt wel degelijk rekening met het feit dat het overheidsbeleid op dat moment met name via massa-loyaliteit gelegitimeerd wordt. Hij weet dat hij daarom geen positief besluit kan nemen en besluit tot het uitschrijven van een BMD.

De BMD overbrugt de tijd waarin de overheid naar een andere methode voor de legitimering zoekt. Het eerste kabinet-Van Agt ondervindt aan den lijve dat legitimering via massa-loyaliteit in een periode waarin crisismaatregelen genomen moeten worden, niet functioneert. Op het moment dat de Stuurgroep haar *Eindrapport* publiceert, heeft het kabinet-Lubbers het heft in handen en zijn de vormen van beleidslegitimering en politieke representatie ingrijpend veranderd. Onder invloed van de economische stagnatie maakt het streven naar legitimering via massa-loyaliteit plaats voor het zoeken naar een vorm van politieke hegemonie die enkel steunt op de strategisch belangrijke delen van de samenleving. Centraal hierin staan de groepen die in de visie van het kabinet het economisch herstel moeten verzorgen. Het kabinet-Lubbers geeft de multinationale industrie substantiële steun, overlegt met de belangrijke ondernemers over het beleid en neemt aan de andere kant maatregelen (zoals het verlagen van ambtenarensalarissen en uitkeringen) die de basis voor massa-loyaliteit beperken. Met de verschuiving in het streven van massa-loyaliteit naar het zoeken van de basis voor politieke hegemonie enkel bij strategisch belangrijke groepen, wordt de MDE irrelevant. Dat is immers een instrument dat dient om massa-loyaliteit te waarborgen.

De verandering in de verhouding tussen overheid en maatschappij blijkt ook uit de verschuiving die optreedt in de politieke representatievormen die de overheid gebruikt. In de eerste periode (1974-1979) is dat de parlementaire representatie aangevuld met vormen die als pluralistische representatie te karakteriseren zijn. Belangen- en actiegroepen worden via geïnstitutionaliseerde toegangskanalen bij de beleidsvoorbereiding

betrokken, waardoor een uitgebreid net van adviesorganen ontstaat. De AER en de ASEV/PKB illustreren deze representatie. In de tweede periode (1979–1985) komt de nadruk veel meer te liggen bij een meer informele representatie van de voor de overheid belangrijke groepen. In het energiebeleid zie je dat EZ zich nog slechts door deskundigen laat adviseren die zijn eigen beleidsconceptie meer kunnen uitwerken. Vele officiële adviesorganen worden opgeheven en de adviezen van de raden die nog wel blijven bestaan, gebruikt men slechts indien deze het bestaande beleid ondersteunen. De informele contacten met belangrijke bedrijven en organisaties nemen echter toe.

De verschuiving in de representatievormen is ook nadelig voor het parlement. Met de toenemende invloed van de informele representatie verschuift het zwaartepunt steeds meer van de wetgevende naar de uitvoerende macht. Het Herenakkoord en de Gigantenregeling zijn voorbeelden van regelingen die getroffen worden zonder dat het parlement er echt aan te pas komt. Het kan enkel zijn goedkeuring verlenen. Het mag duidelijk zijn dat deze verschuiving van parlement naar departement geen gunstig effect heeft op de invloed die de uitslag van de MDE op het energiebeleid heeft.

Uit de beschrijving van de geschiedenis wordt duidelijk dat EZ in de afgelopen elf jaar met tussenpozen steeds hetzelfde voorstel opnieuw lanceert. Kernenergie is een politiek probleem, het departement weet wel wat het wil. Wil de MDE dus enige invloed op het beleid hebben dan is de rol van het parlement, als intermediair tussen bevolking en beleidsmakers, erg belangrijk. We wezen er al op dat het parlement deze rol de laatste jaren steeds minder wenst te vervullen.

### Autoritair

De verschuiving in de door de overheid gehanteerde representatievormen is op twee manieren nadelig voor de kansen voor een meer democratische beleidsontwikkeling. Direct doordat de geïnstitutionaliseerde, pluralistische vormen aan invloed verliezen en plaatsmaken voor informele representatie waar burgers en actiegroepen geen grip op hebben. Maar ook indirect, doordat het parlement aan invloed inboet ten opzichte van het departement waardoor de rol die inspraakprocedures nog kunnen spelen ook kleiner wordt.<sup>12</sup>

Wij constateren dat de overheid zich in de periode vanaf 1979 steeds minder richt op het verwerven van massa-loyaliteit en zich ten opzichte van de maatschappij steeds meer autoritair gaat opstellen. Dit heeft gevolgen voor de door de overheid gehanteerde representatievormen. Deze veranderingen in de verhouding tussen overheid en maat-

schappij verklaren waarom pogingen om via een meer democratische weg te komen tot een energiebeleid mislukt zijn.

Het energiebeleid staat de laatste elf jaar in het teken van het wel of niet toepassen van kernenergie. De bevolking spreekt zich in deze periode twee keer onomwonden tegen kernenergie uit. Eerst op eigen initiatief in de ASEV/PKB, daarna op uitnodiging van de overheid in de MDE. Doordat de overheid haar legitimiteit niet meer aan het draagvlak van haar besluiten ontleent maar aan de economische consequenties die haar verzekeren van de steun van de sterke delen van de maatschappij, kan zij voorbij gaan aan de uitslag van de MDE. Het samenspel van vereconomisering van de argumentatie en inperking van de groep op wiens steun men een beleid baseert, geeft de overheid in toenemende mate een autoritair karakter. □

### Noten

1. Dit artikel is een vrucht van het onderzoek naar het conflict rond kernenergie in Nederland, verricht door de doctoraal-onderzoeksgroep 'Staatstheorie en politieke agendabouw' van de subfaculteit politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Resultaten van dit onderzoek worden in de vorm van artikelen in diverse bladen gepubliceerd.
2. Zie Gerrit Jan Zijlstra, 1982, *The Policy Structure of the Dutch Nuclear Energy Sector*.
3. Minister van Economische Zaken Lubbers schrijft in de *Energienota* dat hij vanuit economische overwegingen eigenlijk acht nieuwe kerncentrales zou willen bouwen, maar dat het feit dat de kwestie politiek erg gevoelig ligt hem uiteindelijk deed besluiten een voorstel voor de bouw van drie centrales te doen.
4. RSV-enquête, *Opkomst en Ondergang van RSV*, deel I, p. 209/210.
5. *Memorie van Antwoord*, 16 augustus 1979, p. 2.
6. Zie ook R. de Man, 'De onderhandeling over de energietoekomst van Nederland', in: *Beleid en Maatschappij*, november 1984.
7. De Gigantenregeling regelt een korting op de elektriciteitsprijs voor afnemers van meer dan 70 miljoen kWh en 200 miljoen kWh afname per jaar. De regeling geldt van 1 juli 1982 tot 1987 en is bedoeld om de Nederlandse prijs meer in overeenstemming met die van de omringende industrielanden te brengen.
8. Zie *de Volkskrant*, 28 april 1983. De Brauw zei dit in een gesprek met de Vaste Commissie voor Economische Zaken.
9. *VARA's Dingen van de Dag*, 20 januari 1984.
10. De overcapaciteit komt voort uit een verkeerde groeiverwachting. De vraag naar elektriciteit is in absolute zin tot 1980 weliswaar gestegen maar de groei is minder dan verwacht. In 1980 heeft Nederland een opgesteld vermogen van 16 000 MWe. De maximaal gemeten piekbelasting is dat jaar 9500 MWe. Men gaat in Nederland uit van een wenselijke reservemarge van 27 procent (wat in vergelijking met het buitenland aan de hoge kant is). Daarboven had men in 1980 nog een overcapaciteit van maar liefst 30 procent. Zie SEP-jaarverslag over 1980.
11. TROS radioprogramma *Kamerbreed*, 30 april 1983.
12. Voor een verdere uiteenzetting over representatievormen en interventietypen, zie Bob Jessop, 1982, *The Capitalist State*, Martin Robertson, Oxford.