



Planbureau voor de Leefomgeving

# MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK VOOR TRANSITIEBELEID

Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van  
transitiebeleid rond energie en circulaire economie

## **Achtergrondstudie**

**Kees Vringer (PBL) en Christine Carabain (SCP)**

**28 mei 2019**

PBL

## **Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2019

PBL-publicatienummer: 2758

### **Contact**

Kees Vringer [kees.vringer@pbl.nl]

### **Auteurs**

Kees Vringer, Christine Carabain

### **Redactie figuren**

Beeldredactie PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vringer, K. & Ch. Carabain (2019), *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid, een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

BEVINDINGEN	4
<b>Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid</b>	<b>4</b>
Legitimiteit van beleid meten	4
Brede steun voor beleidsdoelen klimaatbeleid en beleid om circulaire economie te versnellen	5
Burgers en bedrijven grotendeels eens over steun aan onderzochte interventies	5
Steun voor beleidsdoelen is niet hetzelfde als steun voor interventies	6
Draagvlak voor interventies afhankelijk van meerdere factoren	6
VERDIEPING	7
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Doel van het onderzoek	7
1.2 Legitimiteit van beleid	8
1.3 Input- en outputlegitimiteit	9
1.4 Handelingsperspectieven van beleid	9
1.5 Operationalisatie van legitimiteit van beleid	11
1.6 Veldwerkenquête en representativiteit	13
<b>2 Resultaten</b>	<b>14</b>
2.1 Inputlegitimiteit	14
2.2 Outputlegitimiteit	17
2.3 Relatie steun beleidsdoelen en draagvlak voor concrete regelingen	21
2.4 Bijdrage onderliggende aspecten van legitimiteit aan draagvlak	21
<b>3 Conclusies</b>	<b>23</b>
Literatuur	24
Bijlagen	26

## BEVINDINGEN

# Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid

Voor beleid dat de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie beoogt te bevorderen, is draagvlak in de samenleving essentieel. Draagvlak voor zowel de transitie als de daarvoor benodigde gedragsveranderingen. Bij het ex ante evalueren van mogelijke beleidsinterventies wordt vaak alleen naar efficiëntie en effectiviteit gekeken. Maar ook andere factoren dan effectiviteit en efficiëntie bepalen het draagvlak voor beleidsinterventies. Deze verkennende studie is bedoeld om meer grip te krijgen op hoe draagvlak voor beleid tot stand komt. De focus van deze studie ligt op transitiebeleid dat als doel heeft de energietransitie of de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Voor de transitie naar een circulaire economie is dit analysekader ook gebruikt in de *Verkenning brede welvaart* die het PBL, SCP en CPB in 2018 uitbrachten (zie Van Gerwen et al. 2018).

## Legitimiteit van beleid meten

Draagvlak wordt vaak als populaire term voor legitimiteit gebruikt. Op basis van een beknopte literatuurstudie hebben we legitimiteit van beleid geoperationaliseerd. We doen dat aan de hand van twee dimensies: de 'bronnen' van de legitimiteit en de 'handelingslogica's' van beleidsmakers. Bij de eerste dimensie maken we onderscheid in twee bronnen van legitimiteit: 1) doellegitimiteit (of inputlegitimiteit) die is gericht op het doel van het beleid (bijvoorbeeld of de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven) en 2) middellegitimiteit (of outputlegitimiteit) die gaat over maatschappelijke acceptatie voor de ingezette middelen (bijvoorbeeld of het verplicht moeten vervangen van het gasfornuis maatschappelijk wordt geaccepteerd). Het is niet vanzelfsprekend dat maatschappelijke steun voor een beleidsdoel ook betekent dat de middelen waarmee dat doel wordt gerealiseerd, worden geaccepteerd.

Bij de tweede dimensie onderscheiden we twee handelingslogica's van beleidsmakers: 1) de logica van consequentie en 2) de logica van gepastheid. Beleidsmakers die de logica van consequentie volgen, stellen de gevolgen van beleid centraal. Vaak gaat het dan om de effectiviteit en efficiëntie (bijvoorbeeld hoeveel megaton CO<sub>2</sub>-emissie wordt gereduceerd tegen welke kosten). Beleidsmakers die de logica van gepastheid volgen, stellen haalbaarheid of aanvaardbaarheid centraal. Het draait hier om maatschappelijke steun (is het bijvoorbeeld reëel om als overheid te verlangen dat de reductiemaatregelen worden genomen door een bedrijfssector?). De criteria voor *good governance* dekken beide vormen van logica. Deze criteria vormen dan ook de basis van onze operationalisatie van legitimiteit van beleid.

Om zicht te krijgen op in hoeverre er steun is voor de beleidsdoelen (doellegitimiteit, oftewel inputlegitimiteit) van klimaatbeleid en beleid voor de circulaire economie beleid en steun voor concrete beleidsinterventies (middellegitimiteit, oftewel outputlegitimiteit) is een survey uitgevoerd onder burgers en bedrijfsvertegenwoordigers. Hen is gevraagd naar de inputlegitimiteit van beleid om de twee transities te bevorderen. Ook is aan hen gevraagd wat zij vinden van vier concrete regelingen (outputlegitimiteit), twee die betrekking hebben op het stimuleren van de circulaire economie en twee op het stimuleren van de energietransitie. Daarbij is rekening gehouden met beide handelingslogica's.

## Brede steun voor beleidsdoelen klimaatbeleid en beleid om circulaire economie te versnellen

Burgers en bedrijven vinden het legitiem dat de overheid klimaatbeleid voert en beleid voert om een circulaire economie te bevorderen (input-legitimiteit). Klimaatverandering, milieuvervuiling en het opraken van grondstoffen worden gezien als belangrijke maatschappelijke thema's. Daarbij zien burgers en bedrijven een circulaire economie en de energietransitie als oplossing van die problemen, waaraan intermediaire oplossingen als hergebruik van grondstoffen, reparatie, energiebesparing en de overgang naar duurzame energie bijdragen. Tot slot vinden zowel burgers als bedrijven dat alle relevante partijen en instituten, inclusief de overheid, harder aan oplossingen moeten gaan werken.

## Burgers en bedrijven grotendeels eens over steun aan onderzochte interventies

Om een beeld te krijgen van de outputlegitimiteit zijn vier concrete interventies ter beoordeling aan burgers en bedrijven voorgelegd. Een meerderheid van beide groepen steunt de twee voorgelegde regelingen om de circulaire economie te stimuleren. De eerste regeling betreft een landelijke invoering van de zogenoemde Diftar, waarbij de aanbieders van afval naar gewicht voor hun afval betalen, en de tweede een verplichting tot hergebruik van grondstoffen in verpakkingsmateriaal. Maar bij deze concrete interventies is de steun minder naarmate deze interventies henzelf raken. Burgers steunen vaker de verplichting tot hergebruik van grondstoffen in verpakkingsmateriaal dan de invoering van Diftar en voor bedrijven geldt het omgekeerde. Burgers en bedrijven zijn het er over eens is dat de twee regelingen helpen, duidelijk en eerlijk zijn. Zij zijn er minder van overtuigd dat de kosten niet te hoog zullen zijn, of de uitvoering wel in goede handen is en of in de regelingen wel met iedereen rekening wordt gehouden.

De twee voorgelegde regelingen om de energietransitie te stimuleren (het collectief aanbieden van een energiedisplay die door alle energieverbruikers collectief wordt betaald en het collectief aanbieden van een energiedisplay die door de energiebedrijven wordt betaald) worden minder breed gesteund dan de regelingen om de circulaire economie te stimuleren. Bedrijven en burgers hebben een voorkeur voor de variant waarin de energiebedrijven de rekening betalen. Net als bij de twee regelingen ter bevordering van de circulaire economie zijn burgers en bedrijven het in grote lijnen met elkaar eens.

## Steun voor beleidsdoelen is niet hetzelfde als steun voor interventies

Steun voor de beleidsdoelen van de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie leidt niet automatisch tot steun voor concrete overheidsinterventies die deze transitie moeten versnellen. Er is een zwakke samenhang tussen een algemeen uitgesproken draagvlak voor de beleidsdoelen (inputlegitimititeit) en de genoten steun voor de vier concrete regelingen (outputlegitimititeit). Als de overheid haar beleid effectiever en efficiënter wil maken door het draagvlak te vergroten, doet zij er goed aan ex ante te toetsen of concrete maatregelen op steun van burgers en/of bedrijven kunnen rekenen.

## Draagvlak voor interventies afhankelijk van meerdere factoren

De door burgers en bedrijven gegeven waardering voor de onderliggende legitimerende aspecten van concrete regelingen (zijn deze effectief, efficiënt, uitvoerbaar, duidelijk en eerlijk, is er vertrouwen in de bedenkers en uitvoerders van beleid en houdt de regeling rekening met ieders situatie), vertonen alle een samenhang met de overall waardering (draagvlak) voor de regeling. Op basis van de vier onderzochte regelingen kunnen we geen algemene uitspraken doen over welke aspecten een meer of minder grote rol spelen bij het draagvlak voor concrete interventies. Wel is duidelijk dat niet alle aspecten even zwaar tellen en dat dit per regeling verschilt. Voor de vier onderzochte regelingen hangt het overall draagvlak gemiddeld het sterkst samen met het aspect 'eerlijk' en het minst met 'vertrouwen in de uitvoerders van beleid'. Opvallend is dat het aspect 'efficiëntie' ('de kosten zijn beperkt') gemiddeld genomen als één van de laagste scoort. Het is goed mogelijk dat deze verhoudingen anders komen te liggen als de portemonnee daadwerkelijk getrokken moet worden.

# VERDIEPING

## 1 Inleiding

Het tweede kabinet-Rutte lanceerde in september 2016 het rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050'. Om de ambities van dit programma in 2050 te kunnen realiseren, is een aanzienlijke versnelling nodig van de reeds ingezette transitie (zie brief Dijkma dd. 14-9-2016). In 2018 is er hard gewerkt aan het opstellen van het Klimaatakkoord dat handen en voeten geeft aan de energietransitie, met als doel een reductie van de CO<sub>2</sub>-emissie met 49 procent in 2030 en 85 procent in 2050 ten opzichte van 1990 (Klimaatberaad 2018). Hiermee draagt Nederland bij aan het beperken van de opwarming van de aarde zoals afgesproken tijdens de klimaatconferentie in Parijs (2015). Het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau constateerden in het *Sociaal Cultureel Rapport 2016* dat de energietransitie ingrijpend zal zijn voor burgers (SCP 2016). Ook de transitie naar een circulaire economie zal een flinke inzet en bijdrage van Nederlandse burgers en bedrijven vragen.

Betrokkenheid, acceptatie en participatie van burgers én bedrijven is noodzakelijk om de gestelde beleidsdoelen halen. De meerderheid van de Nederlandse bevolking zegt keer op keer verduurzaming belangrijk te vinden (zie bijvoorbeeld MNP 2007; Pohjolainen et al. 2018). Maar als burgers zeggen verduurzaming belangrijk te vinden, betekent dat niet dat zij daar uit zichzelf naar handelen (zie bijvoorbeeld MNP 2007; Verbeek & Boelhouwer 2010; Vringer et al. 2007, 2017). De situatie waarin burgers willen bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen, maar waarbij alleen deze individuele bijdrage niet toereikend is om de doelen te bereiken, schept de voorwaarden voor de legitimiteit van beleid dat beoogt de doelen te bereiken.

Het is niet zo dat draagvlak voor een beleidsdoel automatisch ook betekent dat burgers en bedrijven de door de overheid ingezette middelen ook accepteren. Zo leidt een brede steun onder de bevolking voor beperking van de wereldbevolking niet automatisch tot steun voor een één-kind-politiek. Dit principe geldt voor de meeste, zo niet alle beleidsdossiers. Het verschil tussen legitimiteit van de beleidsdoelen en steun voor de concrete beleidsmiddelen loopt verder uiteen als de positieve effecten van het beleid in de (verre) toekomst liggen en niet alleen betrekking hebben op de directe omgeving (WRR 2003). Dit is de situatie in het geval bij klimaatverandering en het opraken van grondstoffen. Een voorbeeld van een situatie waarin het beleidsdoel wordt ondersteund maar de middelen niet, is de algemene steun voor het voorkómen van klimaatverandering en de lokale weerstand van burgers rond de plaatsing van windmolens in Urk en de voorgenomen CO<sub>2</sub>-opslag onder Barendrecht. Als burgers zich verzetten tegen de middelen die de overheid inzet om beleidsdoelen te halen, leidt dit tot inefficiënter en ineffectiever overheidsbeleid en heeft dit negatieve effecten op de brede welvaart (Van Gerwen et al. 2018).

### 1.1 Doel van het onderzoek

Draagvlak wordt vaak als populaire term voor legitimiteit gebruikt. In dit onderzoek verkennen we ex ante de legitimiteit van overheidsbeleid dat tot doel heeft om de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie in gang te zetten en te versnellen. We gaan eerst in op het concept legitimiteit van beleid. Vervolgens beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen op basis van een vragenlijstonderzoek onder burgers en (vertegenwoordigers van) bedrijven:

1. Vinden burgers en bedrijven het legitiem dat de overheid de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie bevordert?
2. Zijn er verschillen tussen burgers en bedrijven in de mate waarin zij beleidsdoelen op het terrein van de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie ondersteunen?
3. Als burgers en bedrijven een beleidsdoel ondersteunen, betekent dit dan ook dat zij concrete regelingen steunen waarmee de overheid het doel tracht te bereiken?

4. Welke onderliggende aspecten van legitimiteit van beleid dragen bij aan draagvlak voor concrete overheidsinterventies?

## 1.2 Legitimiteit van beleid

In de literatuur wordt legitimiteit van beleid op veel verschillende manieren ingevuld. In Webers (1978) visie is legitimiteit de acceptatie van uitgeoefende macht. Legitimiteit is zo een algemene en vrijwillige bereidheid van burgers om aan de bevelen van leiders gevolg te geven. Weber (1978) stelt dat legitimiteit gebaseerd kan zijn op gedeelde waarden en normen, visie of procedurele rechtvaardigheid, het proces van interpretatie en het toepassen van regels. Deze definitie van legitimiteit wordt onder andere ook gehanteerd door Montenegro de Wit en Iles (2016). Zij zien legitimiteit als 'iets' (zoals kennis, normen, gewoonten of technologieën) dat mensen accepteren en geloofwaardig en gezag dragend vinden en vervolgens tot uiting laten komen of in de praktijk toepassen.

Crabbé et al. (2006) stellen dat draagvlak vaak als de populaire term voor legitimiteit wordt gebruikt. Zij noemen daarnaast een aantal andere aspecten van legitimiteit, zoals de rechtmatigheid van het beleidsdoel en de bijdrage van beleid aan het doelbereik. Zij hebben hiermee een meer objectieve kijk op legitimiteit dan Weber (1978), waarbij een (ethische) standaard wordt gevolgd. Het verschil tussen de subjectieve benadering van Weber en de meer objectieve benadering van Crabbé et al. kan worden geïllustreerd aan de hand van het naziregime in Duitsland. Dat regime kan als legitiem worden gezien omdat de Duitse bevolking het gezag accepteerde, maar als het respecteren van mensenrechten als onderdeel van legitimiteit wordt beschouwd, was dit regime niet legitiem.

Ook Suchman (1995) onderscheidt verschillende benaderingen van legitimiteit, namelijk: 1) pragmatische legitimiteit, gebaseerd op het eigenbelang van het eigen publiek of de doelgroep van de organisatie, 2) morele legitimiteit, gebaseerd op 'het juiste te doen', ook wel normatieve legitimiteit genoemd, 3) cognitieve legitimiteit, gebaseerd op de acceptatie of noodzakelijkheid van een interventie. In tegenstelling tot de eerste twee typen speelt bij de laatste vorm van legitimiteit dialoog (discursieve evaluatie) geen rol. Deze drie vormen van legitimiteit veronderstellen dat activiteiten die een organisatie of samenleving onderneemt, nastrevenswaardig zijn, netjes en gepast binnen een sociaal systeem van normen, waarden, geloof en definities (Suchman 1995).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2017) omschrijft legitimiteit van beleid als het recht om macht uit te oefenen, inclusief de erkenning daarvan door de bevolking. Het SCP stelt dat legitiem beleid in de eerste plaats moet voldoen aan bepaalde externe standaarden of normen, publieke doelen moet verwezenlijken, rekening moet houden met uiteenlopende opvattingen en deelbelangen onder de bevolking, transparant en efficiënt moet zijn, en een goede toedeling van aansprakelijkheid moet kennen. Daarbij stelt het SCP dat legitimiteit verwijst naar de ervaringen van burgers. Mensen moeten bereid zijn wetten en regels na te leven, vinden dat het beleid aansluit bij hun morele overtuigingen en verwachten dat de overheidsregels op een wettige manier zullen worden toegepast. Legitimiteit van beleid in deze zin wordt vaak gekoppeld aan de voorwaarden dat burgers denken dat het beleid effectief zal zijn, de uitkomsten en procedures van het beleid als rechtvaardig beschouwen en vertrouwen hebben in de bedenkers en de uitvoerders van beleid, dat wil zeggen aan hen goede intenties toedichten en ze competent achten (SCP 2017).

Bovenstaande laat zien dat er meerdere benaderingen van legitimiteit zijn. Duidelijk is dat naast de acceptatie van beleid (draagvlak) een aantal meer objectieve aspecten een rol spelen, zoals de bijdrage aan het beleidsdoel en het passen binnen fundamentele (morele) rechten van de mens. Daarnaast wordt in de literatuur vaak onderscheid gemaakt tussen twee legitimiteitsbronnen, input- en outputlegitimiteit van beleid en tussen twee handelingslogica's van beleidsmakers. Deze beschrijven we in de volgende paragrafen.



## 1.3 Input- en outputlegitimiteit

We kunnen twee bronnen van legitimiteit onderscheiden: legitimiteit van de *doelen* van beleid en legitimiteit van de daartoe ingezette *middelen*. Verschillende bronnen, waaronder Hemerijck en Hazeu (2004), Kruitwagen et al. (2009) en de WRR (2003), verwijzen daarbij naar Scharpf (1999), die onderscheid maakt tussen de input- en outputlegitimiteit van beleid.

Inputlegitimiteit van beleid heeft betrekking op de doelen van overheidsbeleid. Het gaat er dan bijvoorbeeld om of de doelen van de energietransitie of die van de circulaire economie maatschappelijk worden onderschreven (Scharpf 1999). De beleidsdoelen zijn meestal de uitkomst van een politiek proces, normatief en daarmee gebaseerd op gedeelde waarden en normen (Hemerijck & Hazeu 2004).

Steun voor een beleidsdoel betekent niet automatisch dat ook de middelen gesteund worden waarmee dat doel gerealiseerd wordt (outputlegitimiteit) (Scharpf 1999). Oftewel, maatschappelijke steun voor de beleidsdoelen van de energietransitie betekent niet automatisch dat er steun is onder de bevolking voor het vervangen van het eigen gasfornuis door een elektrisch fornuis. Dit geldt ook niet als wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat deze vervanging een effectief en efficiënt middel is om de doelen van de energietransitie te behalen. Dit voorbeeld illustreert dat inputlegitimiteit onvoldoende is om beleidsdoelen te realiseren, en dat ook outputlegitimiteit nodig is. De WRR (2003) stelt het sterker: geen enkele democratie kan haar functioneren alleen op inputlegitimiteit baseren. In een goed functionerende democratie is ook maatschappelijke steun voor de concrete beleidsinterventies noodzakelijk. (Kruitwagen et al. 2009; WRR 2003).

Wüstenhagen et al. (2007) maken een vergelijkbaar onderscheid. *Socio-political acceptance* is vergelijkbaar met inputlegitimiteit en draait om de algemene publieke steun en acceptatie voor een doel. Outputlegitimiteit is vergelijkbaar met *community acceptance* dat acceptatie behelst op het niveau van concrete maatregelen op het lokale niveau. Zij voegen hier nog een derde vorm van burgeracceptatie aan toe: *market acceptance*. Deze laatste vorm draait om de bereidheid om als burger te investeren om beleidsdoelen te bereiken.

Naast input- en outputlegitimiteit wordt ook nog het begrip *throughput*-legitimiteit gehanteerd. Het gaat hier niet zozeer om de legitimering van de doelen of de oplossingen, maar om de legitimatie die wordt verkregen door het proces dat gevolgd is om tot een bepaalde output te komen (Mees et al. 2014). Te denken valt aan transparantie, herkenbaarheid en voorspelbaarheid van het proces. Aangezien we in deze studie niet kijken naar de legitimiteit van beleidsvorming gaan we niet verder in op de *throughput*-legitimiteit.

## 1.4 Handelingsperspectieven van beleid

Bij het ontwikkelen van beleid komen vragen aan de orde over de gevolgen van het beleid en maatschappelijke steun. March en Olsen (1989) onderscheiden twee vormen van handelingsperspectieven, ook wel handelingslogica's genoemd, die beleidsmakers hebben bij beleidsontwikkeling: de logica van consequentie en die van gepastheid.<sup>1</sup> Zij stellen dat rationeel handelen en nutsmaximalisatie<sup>2</sup> ten grondslag liggen aan de logica van consequentie. Deze logica volgend zijn effectiviteit en efficiëntie belangrijke criteria bij het ontwikkelen van beleid. Bij de logica van gepastheid gaat het vooral over wat haalbaar of aanvaardbaar is in een situatie. Acceptatie en draagvlak zijn in dit laatste geval belangrijke criteria. Beleidsmakers die zich door de logica van gepastheid laten leiden, zijn doelzoekend, terwijl diegenen die zich laten leiden door de logica van consequentie doelrealiserend zijn (Hemerijck & Hazeu 2004). Crabbé et al. (2006) brengen de twee logica's in verband met een klassiek dilemma van beleidsmakers: zij moeten bij de vormgeving van beleid vaak een balans vinden tussen daadkracht en draagvlak. Daadkracht is daarbij nauw gerelateerd aan effectiviteit en efficiëntie, inclusief neveneffecten (de logica van consequentie) en draagvlak is meer gerelateerd aan politiek-maatschappelijke aspecten in de gegeven context (logica van

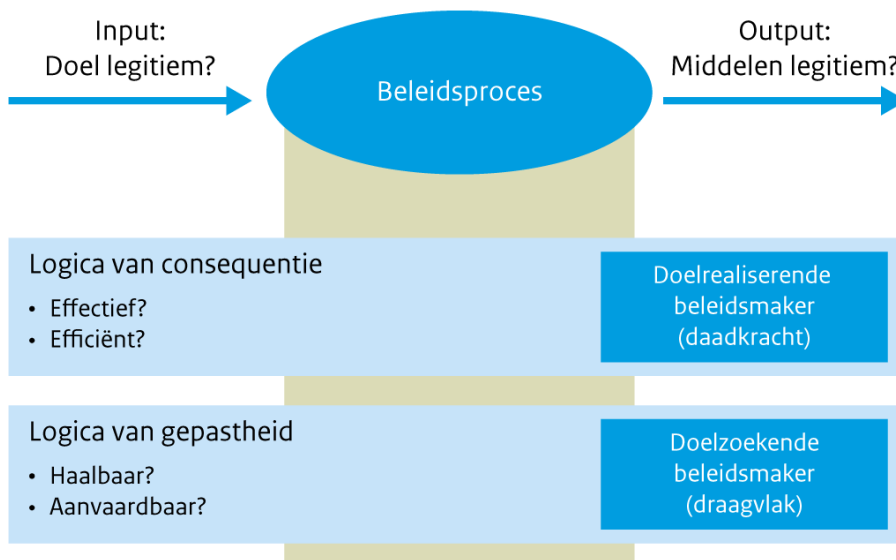
<sup>1</sup> De Engelstalige termen die gehanteerd worden zijn *logic of consequence* en *logic of appropriateness*.

<sup>2</sup> Hier wordt een vrij nauwe definitie van nut en nutsmaximalisatie gehanteerd

gepastheid). De legitimiteitsbeschrijving van het SCP (2017) past in deze indeling, die gelezen kan worden als een combinatie van 'effectief' (burgers denken dat het beleid effectief zal zijn) en 'aanvaardbaar' (burgers beschouwen de uitkomsten en procedures van het beleid als rechtvaardig en hebben vertrouwen in de bedenkers en de uitvoerders van beleid). In figuur 1 zijn het input-outputperspectief op legitimiteit en de handelingsperspectieven schematisch weergegeven.

**Figuur 1**

### Perspectieven van legitimiteit van beleid



Bron: PBL; SCP

## 1.5 Operationalisatie van legitimiteit van beleid

De vorige paragraaf maakt duidelijk dat legitimiteit van beleid naast elementen van de logica van consequentie, ook de elementen bevat van de logica van gepastheid. Voor een goede ex ante toetsing van de legitimiteit van beleid moeten dus elementen van beide logica's worden bestudeerd.

De logica van consequentie richt zich op efficiëntie en effectiviteit van beleid. De literatuur is minder eenduidig over welke aspecten vallen onder de logica van gepastheid. In verschillende publicaties worden de criteria voor *good governance* impliciet of expliciet in verband gebracht met legitimiteit van beleid (Gribnau 2009; Hemerijck & Hazeu 2004; SCP 2017; WRR 2003). Volgens Hemerijck en Hazeu (2004) en de WRR (2003) moet gelegitimeerd en goed beleid voldoen aan de politieke en praktische haalbaarheid, als ook aan maatschappelijke aanvaardbaarheid én moet dat beleid rechtmatig zijn. Gribnau (2009) verbindt legitimiteit expliciet aan *good governance*. Hij stelt dat de hedendaagse legitimiteit van overheidshandelen niet alleen is gebaseerd op de wet en rechtsbeginselen, maar ook behoorlijk handelen. We hebben ervoor gekozen om legitimiteit van beleid te operationaliseren in termen van *good governance*-criteria (UNESCAP en Crabbé et al. 2006): 1) efficiëntie en effectiviteit, 2) onpartijdig en open, 3) transparant, 4) verantwoordelijk, 5) vraaggericht, 6) consensusgericht, 7) participatief en 8) rechtszekerheid.

Om de legitimiteit van beleid verder te operationaliseren en meetbaar te maken, zijn de criteria omgezet naar indicatoren die aan deze *good governance*-criteria zijn gelinkt. Samen met Kantar Public hebben we een vragenlijst voor burgers en bedrijven ontwikkeld<sup>3</sup> om de waarden die zij aan de indicatoren geven te kunnen vaststellen en zo legitimiteit van beleid te kunnen meten. In de vragenlijst wordt onderscheid gemaakt tussen inputlegitimiteit en outputlegitimiteit en de lijst is toegespitst op de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie. Legitimiteit is gemeten aan de hand van verschillende indicatoren die de *good governance*-criteria raken. Hieronder beschrijven we de keuzes beschreven die we in het kader van deze verkennende studie hebben gemaakt. Inputlegitimiteit is gemeten aan de hand van vier indicatoren gerelateerd aan de criteria 'consensusgericht', 'effectiviteit en efficiëntie' en 'verantwoordelijk'. Dit zijn:

1. *Onderkenning van het probleem.* In hoeverre onderkennen burgers en bedrijven de problemen waarvoor het beleid een oplossing moet bieden? Deze indicator is ook gerelateerd aan 'consensusgericht', waarbij de respondenten gevraagd wordt in hoeverre zij de oorzaak-gevolgrelaties die de basis vormen van een beleidsinterventie onderkennen. Aan de respondenten is gevraagd:
  - Circulaire economie: Veel producten worden van nieuwe grondstoffen gemaakt en na gebruik gestort of verbrand. Denkt u dat dit leidt tot: 1. Opraken van grondstoffen, 2. Vervuiling van het milieu.
  - Energietransitie: Door opwarming van de aarde verandert het klimaat. De zeespiegel stijgt en het weer wordt extremer. Dit kunnen we beperken door: energie te besparen, over te stappen van olie, kolen en gas naar duurzame energie (zoals zonne- en windenergie).
  - Denkt u dat:
    - het klimaat verandert?
    - de klimaatverandering door de mens veroorzaakt wordt?
2. *Beoordeling van het belang van maatschappelijke thema's waarop beleid is gericht.* Het relatieve belang van het maatschappelijke thema is gerelateerd aan het criterium 'consensusgericht'. Is er consensus over dat het doel van het beleid goed is voor een duurzame ontwikkeling van de samenleving op de lange termijn? Om een beeld hiervan te krijgen is het relatieve belang van het beleidsdoel gemeten. Daartoe zijn negen onderwerpen geselecteerd uit een lijst van 64 maatschappelijk relevante onderwerpen waarvan we variatie in de mate van belang verwachten. Drie van de negen onderwerpen zijn direct gerelateerd aan de circulaire economie en de energietransitie. De overige onderwerpen werden in 2006 door burgers zowel hoog als laag geprioriteerd om opgelost te worden

<sup>3</sup> Met speciale dank aan Andries van den Broek voor zijn bijdrage bij het tot stand komen van de vragenlijst.

(Visser et al. 2007).<sup>4</sup> De respondent is gevraagd de drie belangrijkste maatschappelijke onderwerpen aan te geven waaraan volgens hen meer aandacht moet worden geschonken.

3. *Beoordeling in hoeverre de tot beleidsdoel verheven oplossingen bijdragen aan de oplossing van de problemen.* Deze indicator is gerelateerd aan het criterium 'effectiviteit en efficiëntie', waarbij is doorgevraagd in hoeverre de respondenten de doel-middelketen onderkennen die voorafgaat aan de concrete interventies. Aan de respondenten is gevraagd of zij hergebruik van grondstoffen belangrijk vinden om milieuvuiling en het opraken van grondstoffen te voorkomen. Ook is gevraagd of zij energiebesparing en de overgang naar duurzame energie belangrijk vinden om klimaatverandering tegen te gaan. Deze beoordeling kan gezien worden als een maatregel om het hogere doel te bereiken. Maar aangezien het niet gaat om concrete maatregelen, maar om tussenliggende schakels in de doel-middelketen rekenen we deze beoordeling tot een indicator voor inputlegitimititeit.
4. *Waar leggen burgers en bedrijven de verantwoordelijkheid voor het werken aan oplossingen van het probleem?* Wie verantwoordelijk is voor de oplossing van het maatschappelijke probleem is gerelateerd aan het criterium 'verantwoordelijkheid'. Er is aan de respondenten gevraagd welke instituten/groepen, waaronder de overheid, meer of juist minder moeten doen aan het hergebruik van grondstoffen en producten, energiebesparing en de overgang naar duurzame energie. Als de respondenten vinden dat de overheid verantwoordelijk is voor de problematiek, is deze gelegitimeerd om in te grijpen. Mochten zij andere groepen aanwijzen die niet op eigen kracht een oplossing kunnen bieden, dan legitimeert dit de overheid deze groepen te helpen de problemen op te lossen.

Outputlegitimititeit heeft betrekking op concrete middelen om een beleidsdoel te bereiken. Om outputlegitimititeit te meten is aan de respondenten verschillende concrete regelingen voorgelegd. In de vragenlijst is eerst een regeling gepresenteerd (zie voor de exacte formulering bijlage A) en vervolgens is de respondenten gevraagd in hoeverre zij vinden dat deze regeling moet worden ingevoerd (draagvlak voor het concrete middel). Daarnaast is gevraagd naar onderliggende elementen van dit draagvlak. Dit is als volgt uitgewerkt:

1. *Meting overall draagvlak voor de regeling.* Aan de respondenten is gevraagd: 'Vindt u dat deze regeling in deze vorm moet worden ingevoerd?' Antwoordmogelijkheden: Ja, zeker wel; Ja, misschien wel; Neutraal; Nee, misschien niet; Nee, zeker niet; Weet niet.
2. *Meting beoordeling onderliggende elementen van het draagvlak voor de regeling.* Om een beeld te krijgen van de basis voor het overall draagvlak voor de regeling, kregen de respondenten stellingen voorgelegd over de aantrekkelijkheid van verschillende aspecten van de regeling. Basis voor deze stellingen zijn de *good governance*-criteria en de door het SCP (2017) genoemde voorwaarden voor legitimiteit. Het gaat om de volgende stellingen:
  - In hoeverre bent u het eens of oneens met onderstaande stellingen over deze regeling?
    1. De kosten zijn beperkt (efficiënt<sup>5</sup>).
    2. Deze regeling helpt tegen klimaatverandering / uitputting van grondstoffen en milieuvuiling (effectief).
    3. Het uitvoeren van deze regeling is bij de gemeente in goede handen (vraaggericht; vertrouwen hebben in de uitvoerders van beleid).
    4. Het instellen van deze regeling is bij de overheid in goede handen (vraaggericht; vertrouwen hebben in de bedenkers en van beleid).
    5. Deze regeling is goed uitvoerbaar (effectief).

<sup>4</sup> In 2006 stond in de rangordering van 64 vraagstukken gezondheidszorg op plaats 5, criminaliteit op 13, werkgelegenheid op 32, immigratie en integratie op 40 en cultuur op 64.

<sup>5</sup> De *good governance*-criteria die tussen haakjes achter de stellingen zijn gegeven, zijn niet aan de respondenten gepresenteerd.

6. Deze regeling is duidelijk voor iedereen (transparant).
7. Deze regeling is eerlijk (onpartijdig en open / rechtvaardig).
8. Deze regeling houdt voldoende rekening met de situatie van alle huishoudens / bedrijven (rechtszekerheid).

## 1.6 Veldwerkenquête en representativiteit

In de aanloop naar het veldwerk zijn de vragenlijsten kwalitatief getest met personen uit de doelgroepen van deze studie om inzicht te krijgen of de vragen werden begrepen zoals ze bedoeld waren en ook dat de vragen niet sturend waren. Acht personen hebben aan deze test deelgenomen. Deze testinterviews zijn, met medeweten van de geïnterviewden, door onderzoekers van het SCP en PBL vanuit een andere ruimte gevolgd. Op basis van deze testinterviews zijn sommige vragen aangepast.

De vragenlijst is uitgezet onder een steekproef van 1.700 burgers van 18 jaar en ouder, proportioneel gestratificeerd uitgezet naar de kenmerken sekse, leeftijd, opleidingsniveau, grootte huishouden en regio (basis NIPObase Consumer). Daarnaast is de vragenlijst uitgezet onder 3.200 functionarissen<sup>6</sup> uit het bedrijfsleven (basis NIPObase Business), proportioneel gestratificeerd uitgezet naar vertegenwoordiging van branches en disproportioneel gestratificeerd uitgezet om voldoende waarnemingen te kunnen doen onder personen werkzaam bij grotere bedrijven. De ondervraagden ontvingen half januari 2018 per e-mail een uitnodiging voor deelname aan het onderzoek. Het onderzoek werd hierbij aangekondigd als een onderzoek naar een actueel onderwerp. Van de n=1.700 benaderde burgers hebben er n=1.278 de vragenlijst volledig ingevuld (respons = 75 procent). Van de n=3.200 benaderde vertegenwoordigers van bedrijven hebben er n=833 de vragenlijst ingevuld (respons = 26 procent). De gemiddelde tijd die de respondenten nodig hadden om de vragenlijst in te vullen bedroeg 9,3 minuten.

Verhue en Mager (2018) onderzochten de representativiteit van de steekproef. Zij concluderen dat bij de steekproef van burgers jongeren minder hebben gerespondeerd dan ouderen. Bij de steekproef van bedrijven is geen sterke relatie tussen de respons en de grootteklasse van bedrijven geconstateerd, maar zijn er wel verschillen bij enkele branches; respondenten werkzaam in de horeca hebben (significant) minder vaak gerespondeerd, terwijl respondenten werkzaam in vrije beroepen juist vaker gerespondeerd hebben. Door middel van weging is voor deze selectieve respons gecorrigeerd, zodat uitspraken gedaan kunnen worden over de Nederlandse burgerbevolking en het Nederlandse bedrijfsleven. Zie voor een uitgebreidere beschrijving en onze complete vragenlijst Verhue en Mager (2018).

---

<sup>6</sup> Met als functie eigenaar, directeur, financieel directeur, hoofd financiële afdeling of bedrijfsleider.

# 2 Resultaten

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (Vinden burgers en bedrijven het legitiem dat de overheid de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie bevordert?) bespreken we hierna de input- en outputlegitimiteit van de transitie naar een circulaire economie en van de energietransitie. Ten behoeve van de tweede onderzoeksvraag (Zijn er verschillen tussen burgers en bedrijven in de mate waarin zij beleidsdoelen op het terrein van de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie ondersteunen), zijn deze resultaten opgesplitst naar burgers en bedrijven.<sup>7</sup> Vervolgens presenteren we de samenhang tussen de input- en outputlegitimiteit om te laten zien in hoeverre het ondersteunen van een beleidsdoel ook betekent dat concrete regelingen worden gesteund (derde onderzoeksvraag). Voor de beantwoording van vierde onderzoeksvraag (Welke onderliggende aspecten van legitimiteit van beleid dragen bij aan draagvlak voor concrete overheidsinterventies?) bespreken we de samenhang tussen het algemene oordeel van mensen over een interventie en hun beoordeling van een aantal onderliggende legitimiteitsaspecten van die regeling, om zo te kunnen bepalen welke aspecten bijdragen aan het overall draagvlak voor de regeling.

## 2.1 Inputlegitimiteit

De resultaten van de maatschappelijke steun aan de beleidsdoelen (inputlegitimiteit) voor de twee transitiedossiers zijn gebaseerd op vier indicatoren.

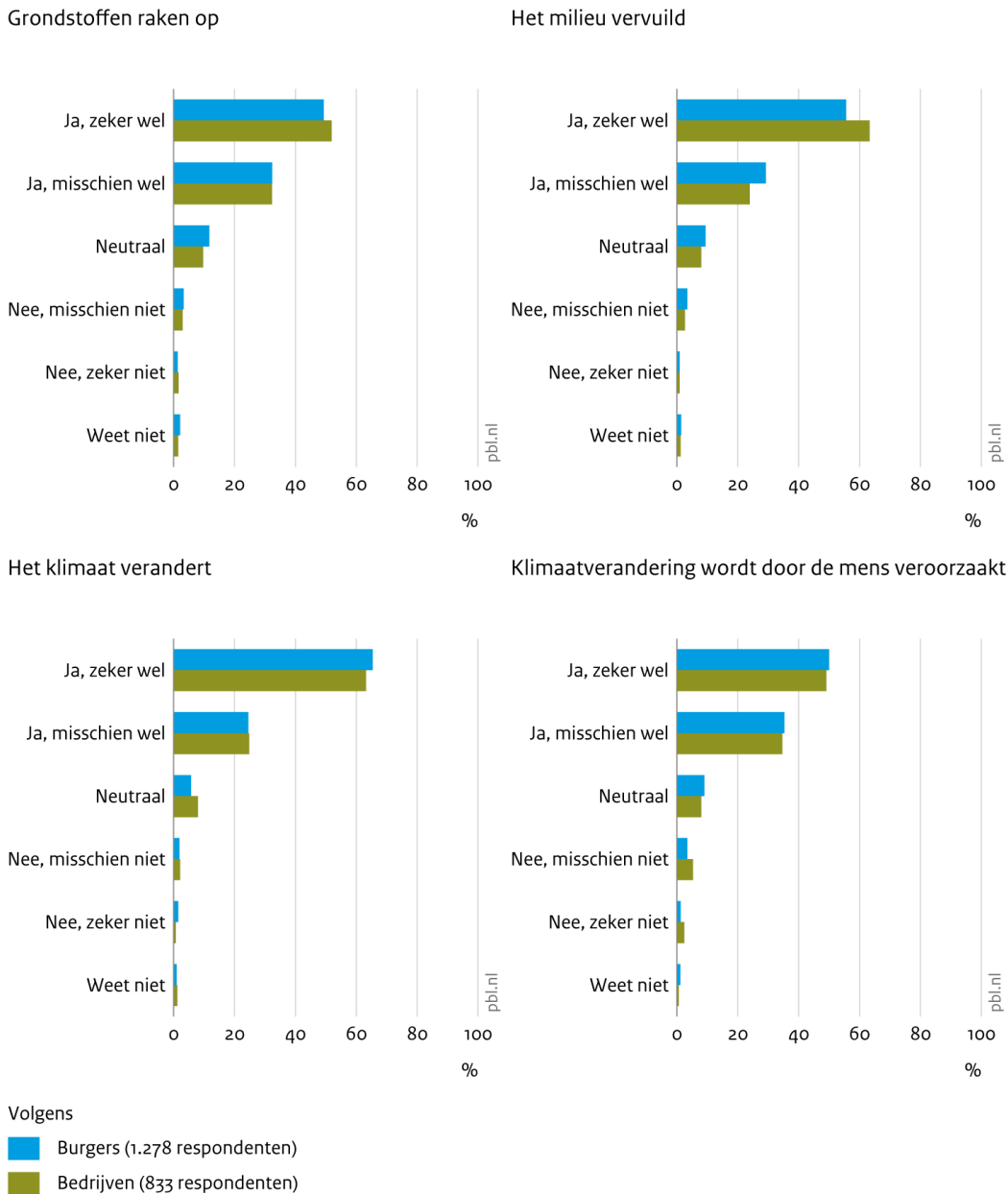
De eerste indicator van inputlegitimiteit is de onderkenning van het probleem. Ruim vier van de vijf burgers en bedrijven zijn van mening dat het gebruik van nieuwe grondstoffen voor producten zeker of misschien leidt tot het opraken van grondstoffen en vervuiling van het milieu (zie figuur 2). Hetzelfde geldt voor het klimaat, dat volgens hen (door toedoen van mensen) zeker of misschien verandert. Negentig procent van de burgers en 88 procent van de bedrijven denkt dat het klimaat zeker of misschien verandert en respectievelijk 85 en 84 procent denkt dat deze verandering zeker of misschien door de mens wordt veroorzaakt. Vergelijkbare getallen zijn er voor het opraken van grondstoffen (burgers 82 en bedrijven 84 procent) en dat gebruik van grondstoffen het milieu vervuult (burgers 85 en bedrijven 87 procent). Op basis van deze resultaten kan geconcludeerd worden dat een overgrote meerderheid van de burgers en bedrijven de problemen onderkent.

---

<sup>7</sup> In de resultaten worden kwantitatieve uitspraken gedaan over burgers en bedrijven. Deze zijn gebaseerd op de enquêteresultaten, waarvan de gewogen respons geacht wordt representatief te zijn voor de Nederlandse burgerbevolking en het Nederlandse bedrijfsleven. Zie ook de paragraaf 'Veldwerkenquête en representativiteit'.

**Figuur 2**

**Mening van burgers en bedrijven over erkenning van problemen**



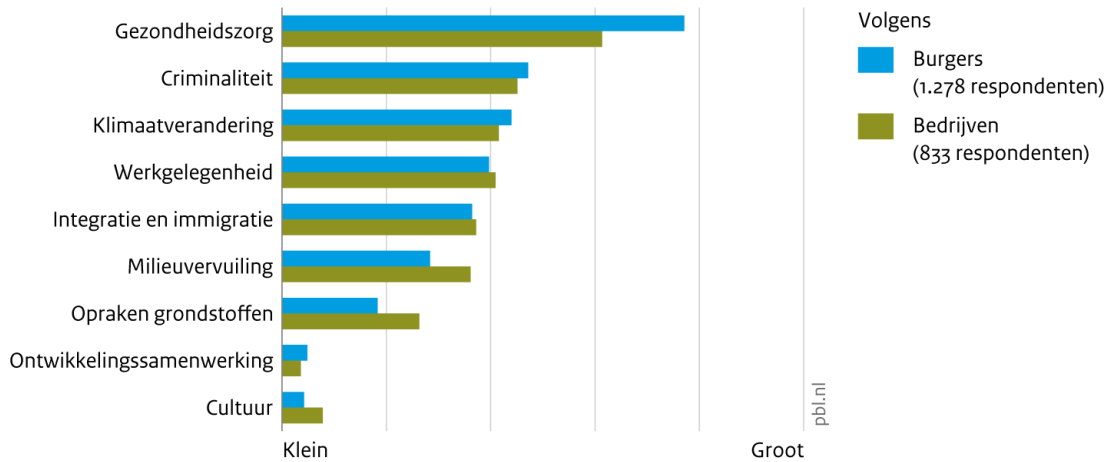
Bron: PBL; SCP

De tweede indicator is de beoordeling van het relatieve belang van het maatschappelijke thema waarop beleid is gericht. Daartoe is de respondenten gevraagd naar hun prioritering van de voor het dossier relevante maatschappelijke onderwerpen in een langere lijst maatschappelijke thema's. Zowel bedrijven als burgers noemen gezondheidszorg het meest en cultuur en ontwikkelingssamenwerking het minst vaak (zie figuur 3). Als het om de circulaire economie gaat, noemt circa één op de drie burgers en bedrijven milieuvervuiling als een van de drie belangrijkste thema's. Het opraken van grondstoffen wordt iets minder belangrijk gevonden: één op de vijf van beide groepen noemt dat als een van de drie belangrijkste vraagstukken. Klimaatverandering als maatschappelijk vraagstuk wordt vaker genoemd, iets minder dan de helft van de respondenten vindt dit een van de drie belangrijkste thema's uit de gepresenteerde lijst van negen. De maatschappelijke thema's die nauw verbonden zijn aan de energietransitie en transitie

naar een circulaire economie, worden dus niet als belangrijkste onderwerpen genoemd waaraan de samenleving aandacht moet besteden, maar zeker ook niet als onbelangrijkste.

**Figuur 3**

**Relatief belang van maatschappelijke problemen, 2018**



Bron: PBL; SCP

De derde indicator is de beoordeling in hoeverre de intermediaire oplossingen bijdragen aan de oplossing van de problemen. Voor het voorkomen van milieuvervuiling en het opraken van grondstoffen wordt hergebruik van grondstoffen belangrijk gevonden.<sup>8</sup> Hetzelfde denkt men over energiebesparing en de overgang naar duurzame energie om klimaatverandering tegen te gaan; burgers vinden de overgang naar duurzame energie wel *nét* iets belangrijker dan energiebesparing.<sup>9</sup> We kunnen concluderen dat een grote meerderheid van burgers en bedrijfsvertegenwoordigers onderkent dat energiebesparing, duurzame energie en hergebruik van materialen bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering, milieuvervuiling en het opraken van grondstoffen.

De vierde indicator van inputlegitimiteit geeft aan wie burgers en bedrijven verantwoordelijk vinden voor het werken aan oplossingen van het probleem. In figuur 4 en 5 is te zien dat burgers en bedrijven voor beide transitiedossiers vinden dat alle genoemde partijen op meerdere niveaus meer moeten doen. Aan industrie en afvalverwerkers / energiebedrijven, winkels en groothandel / vervoerssectoren en de regering kent men meer verantwoordelijkheid toe dan aan de andere genoemde partijen.<sup>10</sup> Voor beide transities geldt dat burgers vaker dan bedrijven vinden dat ze zelf meer moeten doen.<sup>11</sup> Opmerkelijk is dat de verhoudingen in waar de verantwoordelijkheid gelegd wordt voor beide transities vergelijkbaar zijn. We kunnen concluderen dat zowel burgers als bedrijven vinden dat alle relevante partijen / instituten, inclusief de overheid, meer dan nu aan oplossingen moeten werken.

**Figuur 4**

<sup>8</sup> Op een schaal van 1 (helemaal niet belangrijk) tot 10 (heel belangrijk) wordt gemiddeld circa 8 gescoord.

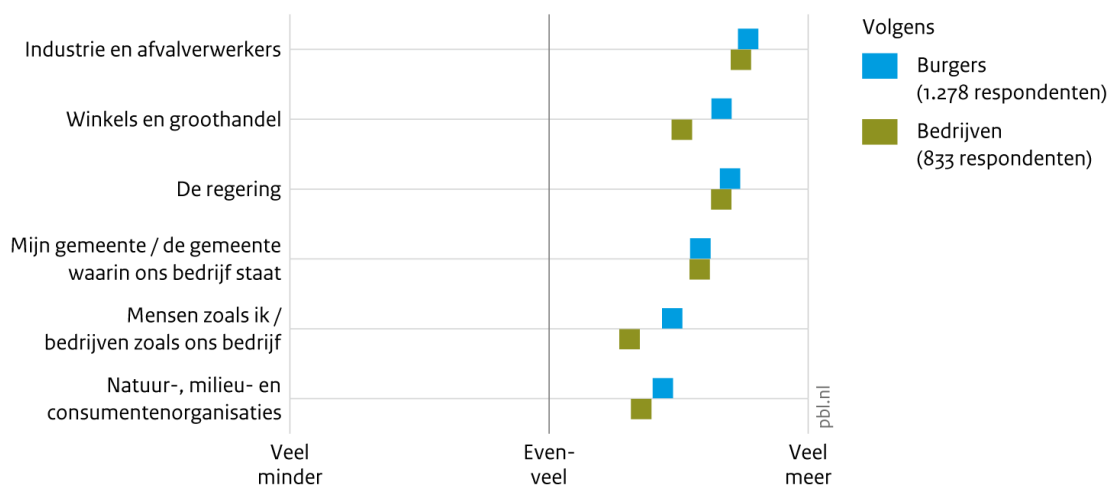
<sup>9</sup> De overgang naar duurzame energie: consumenten 8,0 en bedrijven 7,8 (verschil is significant: T-toets, p<0,01). Energiebesparing voor bedrijven en consumenten: 7,8.

<sup>10</sup> Getoetst met T-toets, p<0,05 (tweezijdig).

<sup>11</sup> Getoetst met T-toets, p<0,01 (tweezijdig).



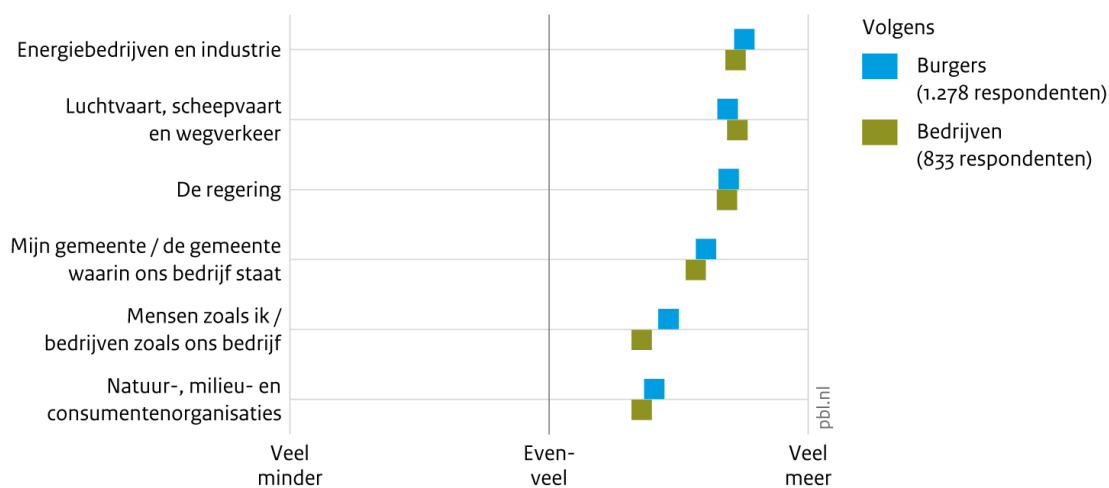
## Partijen die volgens burgers en bedrijven meer of minder moeten doen aan hergebruik van grondstoffen en producten, 2018



Bron: PBL; SCP

**Figuur 5**

## Partijen die volgens burgers en bedrijven meer of minder moeten doen aan energiebesparing en de overgang naar duurzame energie, 2018



Bron: PBL; SCP

## 2.2 Outputlegitimiteit

Om inzicht te krijgen in hoeverre burgers en bedrijfsvertegenwoordigers concrete beleidsinterventies ondersteunen, zijn vier concrete regelingen aan hen voorgelegd, per transitie twee. De regelingen voor de

transitie naar een circulaire economie verschillen wat betreft de plaats waar ze de productie-consumptieketen beïnvloeden, met als gevolg dat de verantwoordelijkheid voor handelen bij verschillende partijen wordt gelegd. De regelingen voor de energietransitie verschillen in wie de kosten voor een ingreep in eerste instantie zou moeten betalen. De regelingen zijn zo gekozen dat deze concreet zijn en eenvoudig uit te leggen aan de respondenten. De vier voorgelegde regelingen zijn:

- 1 Bevorderen van de circulaire economie door het hergebruik van materialen te bevorderen:
  - 1a Landelijke invoering Diftar (het naar gewicht voor afval betalen);
  - 1b Invoering verplichting hergebruikt materiaal in verpakkingsmaterialen.
- 2 Bevorderen van de energietransitie door het voor individuele huishoudens aantrekkelijker te maken een *in home*-display te gebruiken, waarmee zij sneller energie gaan besparen:
  - 2a Iedereen een energiedisplay – energiegebruikers betalen collectief en gespreid;
  - 2b Iedereen een energiedisplay – energieleveranciers betalen.

Aan de respondenten is gevraagd of de regelingen in deze vorm ingevoerd moeten worden en naar de onderliggende elementen van het overall draagvlak voor de betreffende regeling.

**Tabel 1**

**Het overall draagvlak voor de vier regelingen onder bedrijfsvertegenwoordigers (N=833) en burgers (N=1278), in procenten\***

	Circulaire economie				Energietransitie			
	1a Diftar landelijk		1b Hergebruik materialen in verpakkingen		2a Display collectief betaald		2b Display energiebedrijf betaald	
	Burgers	Bedrijven	Burgers	Bedrijven	Burgers	Bedrijven	Burgers	Bedrijven
Ja, zeker wel	25	32	30	18	15	16	32	21
Ja, misschien wel	35	41	42	43	31	31	37	35
Neutraal	13	12	17	18	19	22	14	22
Nee, misschien niet	8	7	6	8	9	7	5	7
Nee, zeker niet	19	6	5	11	24	23	11	14
Weet niet	1	2	0	1	1	0	1	1

\*Vindt u dat deze regeling in deze vorm ingevoerd moet worden?

Zowel bij burgers als bedrijven bestaat er draagvlak voor de twee voorgelegde regelingen die tot doel hebben de circulaire economie te stimuleren. Burgers steunen meer dan bedrijven de invoering van verplicht hergebruikte materialen in verpakkingen, waarbij vooral bedrijven in actie moeten komen (steun bij 72 procent van de burgers en 61 procent van de bedrijven). De bedrijven daarentegen steunen meer dan burgers de invoering van Diftar, waar de bal vooral bij de gemeente en burger ligt (60 procent van de burgers, 73 procent van de bedrijven).

Over de onderliggende elementen van draagvlak voor de regelingen om de circulaire economie te bevorderen zijn burgers en bedrijven het redelijk met elkaar eens (figuur 6).<sup>12</sup> Men is het er gemiddeld genomen over eens dat de regelingen helpen, duidelijk en eerlijk zijn. Over de kosten, of de uitvoering van de regelingen in goede handen is en of de regelingen rekening houden met iedereen is men het gemiddeld genomen minder eens? Bedrijven en burgers verschillen van mening over een landelijke invoering van Diftar. Bedrijven vinden vaker dat deze regeling helpt, goed uitvoerbaar is, eerlijk is en voldoende

<sup>12</sup> De verschillen tussen bedrijfsvertegenwoordigers en burgers zijn getoetst met een T-Toets Zie bijlage B, tabel B1 voor de p-waarden voor de verschillen in scores tussen burgers en bedrijven in figuur 6 en 7.

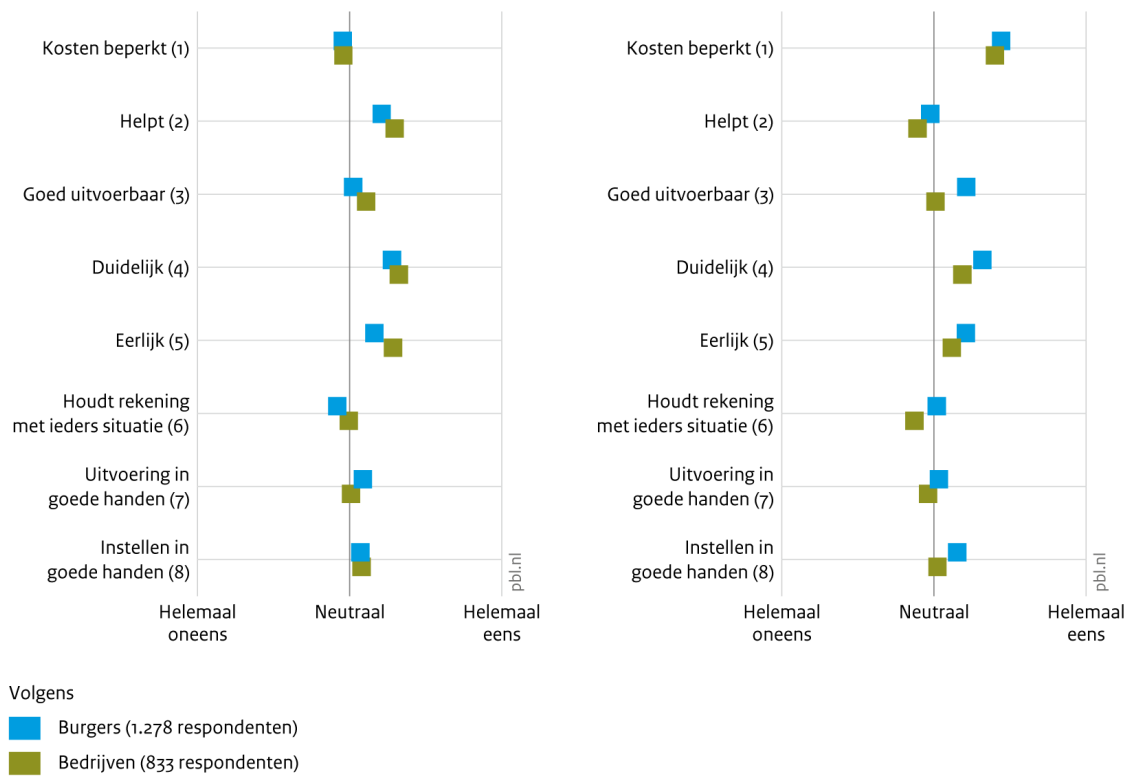
rekening houdt met ieders situatie. Burgers vinden vaker dan bedrijven dat de uitvoering van deze regeling bij de gemeente in goede handen is. Voor de regeling waarbij de leveranciers verplicht worden verpakkingsmateriaal deels uit hergebruikt materiaal te maken, zijn burgers op alle onderliggende elementen positiever dan bedrijven.

**Figuur 6**

**Beoordeling op elementen van draagvlak van twee circulaire economie interventies, 2018**

Invoering Diftar

Verplicht hergebruik verpakkingsmateriaal



Bron: PBL; SCP

Het draagvlak voor de twee voorgelegde regelingen die tot doel hebben klimaatverandering tegen te gaan is kleiner dan die tot doel hebben de circulaire economie te ondersteunen. De gedachte achter de regelingen waarmee het voor individuele huishoudens aantrekkelijker wordt gemaakt een *in home*-display te gebruiken, is dat feedback over het eigen energiegebruik leidt tot vermindering ervan. Bedrijven en burgers hebben beide de voorkeur voor de variant waarin de energiebedrijven de rekening betalen. Voor deze laatste variant is alleen onder burgers een meerderheid (69 procent) te vinden. Het animo onder bedrijven voor deze regeling is kleiner (56 procent). De variant waarbij de rekening collectief wordt gedeeld en gespreid wordt betaald, heeft het minste draagvlak (ruim 45 procent van burgers en bedrijven).

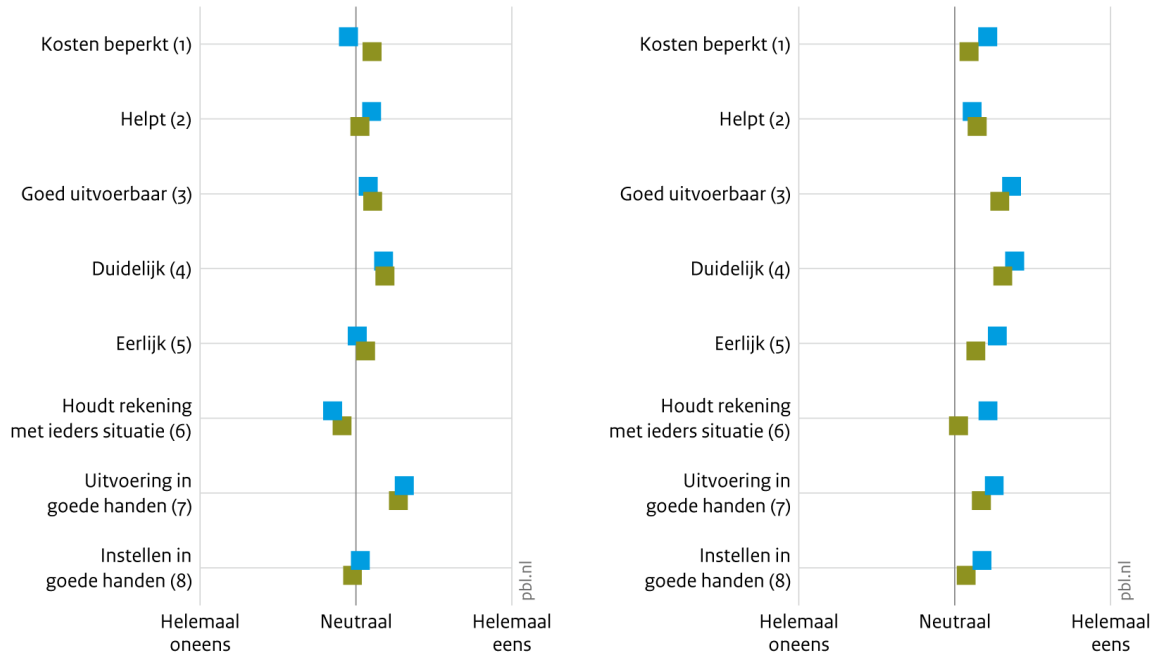
Variant 2b, waarbij de energiebedrijven de displays betalen, scoort op alle onderliggende aspecten van legitimiteit hoger dan de collectief en gespreid betaalde energiedisplays. Hierover zijn burgers en bedrijven het redelijk met elkaar eens. Burgers beoordelen op alle onderliggende aspecten – behalve het kostenaspect – de variant waarbij de energieleverancier betaalt positiever dan bedrijven. Bij de regeling waarbij de gebruiker de kosten gespreid betaald zijn bedrijven positiever dan burgers over dat de regeling rekening houdt met iedereen en dat de kosten beperkt zijn. Burgers hebben er meer vertrouwen in dat deze regeling helpt.

**Figuur 7**

**Beoordeling op elementen van draagvlak van twee energietransitie-interventies, 2018**

Collectief, gespreid betalen van In Home displays

Energiebedrijf betaalt In Home displays



Volgens

- Burgers (1.278 respondenten)
- Bedrijven (833 respondenten)

Bron: PBL; SCP

## 2.3 Relatie steun beleidsdoelen en draagvlak voor concrete regelingen

Als mensen het beleidsdoel steunen, betekent dat dan ook dat zij concrete overheidsinterventies accepteren? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we voor alle vier de regelingen gekeken in hoeverre het draagvlak voor de concrete regeling (outputlegitimiteit) samenhangt met de indicatoren voor het draagvlak van het beleidsdoel (inputlegitimiteit). Er is enige samenhang (correlatie) tussen het overall draagvlak voor de vier regelingen<sup>13</sup> en de indicatoren voor inputlegitimiteit. De correlatie is wel beperkt. Wat betreft de circulaire economie varieert de correlatie tussen de input- en outputlegitimiteit van -0,315 tot -,263 ( $r$  volgens Spearman), grotendeels met een  $p < 0,01$  en een enkele met een  $p < 0,05$  of niet significant (zie tabel 2B in bijlage B). Dat betekent dat een verklaarde variantie van maximaal 10 procent tussen een indicator en het overall draagvlak voor een regeling. Voor de energietransitie varieert de  $r$  van -0,18 tot 0,16, een verklaarde variantie van maximaal 3 procent per indicator. De lage correlatie is goed te verklaren; volgens eerder onderzoek van Mastop et al. (2014) kunnen mensen het eens zijn met een doel, maar betekent dat niet automatisch dat zij een concreet middel (regeling) in de gegeven omstandigheid ook geoorloofd vinden.

## 2.4 Bijdrage onderliggende aspecten van legitimiteit aan draagvlak

In theorie dragen de onderliggende aspecten van outputlegitimiteit in meer of mindere mate bij aan het draagvlak voor concrete regelingen. We hebben de samenhang (correlatie) onderzocht tussen het draagvlak voor concrete regelingen en de onderliggende aspecten van dit draagvlak.

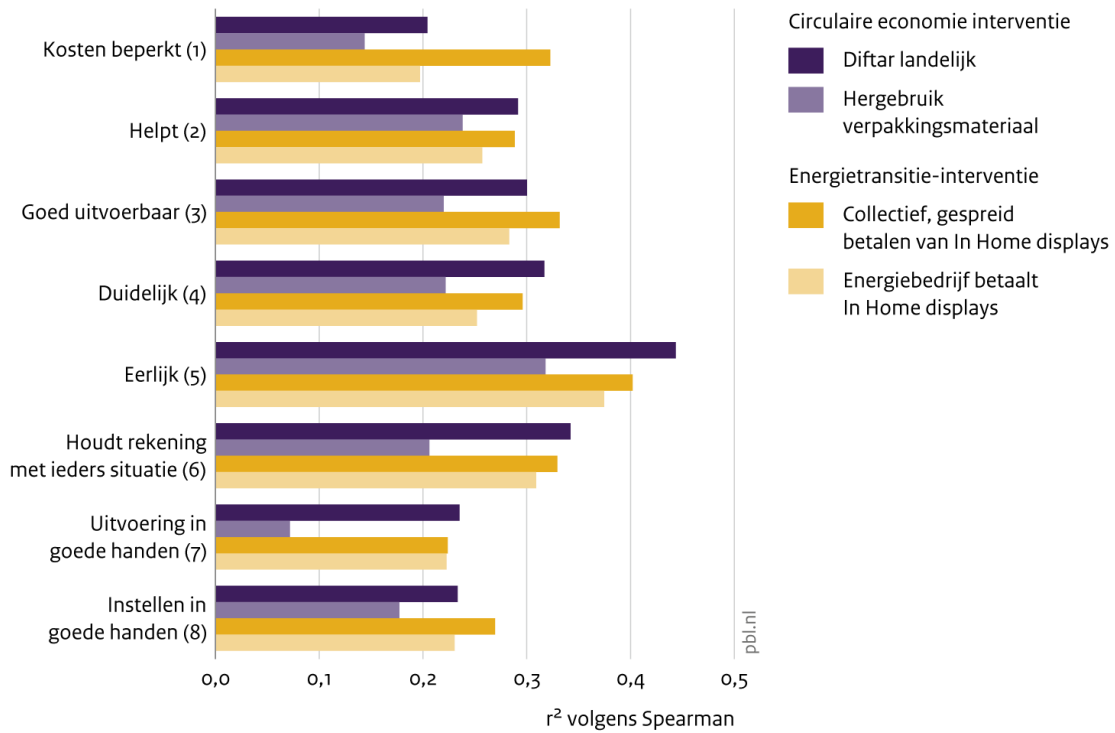
Er is correlatie gevonden tussen draagvlak voor concrete regelingen en de onderliggende aspecten van de outputlegitimiteit (zie figuur 8). De verklaarde variantie (gegeven in  $r^2$  volgens Spearman) varieert tussen de 0,07 en 0,44 ( $p < 0,01$ ); zie tabel B3 in bijlage B. Voor de vier bevraagde regelingen hangt het aspect 'eerlijk' het sterkst samen met het draagvlak voor de regelingen (gemiddelde  $r^2 = 0,38$ ) en het aspect 'uitvoering van de regeling is in goede handen' de minste ( $r^2 = 0,19$ ). Opvallend is dat de aspecten 'helpt' (0,27), 'goed uitvoerbaar' (0,28), 'duidelijk' (0,27) en 'houdt rekening met ieders situatie' (0,30) gemiddeld een hogere samenhang met het draagvlak voor de regelingen vertonen dan het aspect 'kosten beperkt' (0,22). Hier moet opgemerkt worden dat deze resultaten gebaseerd zijn op een hypothetische vragenlijst. Als de voorgelegde regelingen daadwerkelijk ingevoerd worden en mensen de gevolgen van de regelingen daadwerkelijk voelen, kunnen de verhoudingen anders komen te liggen.

---

<sup>13</sup> Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij vinden dat de gepresenteerde regeling in deze vorm ingevoerd moet worden.

**Figuur 8**

**Verklaarde variantie voor onderzochte circulaire economie en energietransitie-interventie, 2018**



Bron: PBL; SCP

# 3 Conclusies

We hebben in deze studie op basis van literatuur legitimiteit van beleid geoperationaliseerd. De resultaten van deze studie laten zien dat er voor klimaatbeleid en circulair-economisch beleid sprake is van inputlegitimiteit (draagvlak voor doel van het beleid). Burgers en bedrijven steunen de overheid in haar streven naar een circulaire economie en de energietransitie. Klimaatverandering, het opraken van grondstoffen en milieuvervuiling worden door grote groepen burgers en bedrijfsvertegenwoordigers erkend als belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Daarbij zien zij een circulaire economie en de energietransitie als oplossing van die problemen, waaraan intermediaire oplossingen als hergebruik van grondstoffen, energiebesparing en de overgang naar duurzame energie bijdragen. Ten slotte vinden zowel burgers als bedrijven dat alle relevante partijen/instituten, inclusief de overheid, harder aan oplossingen moeten gaan werken.

Voor vier concrete interventies in het kader van klimaatbeleid en circulair-economisch beleid, is de outputlegitimiteit (draagvlak voor ingezette middelen) onderzocht. Een meerderheid van de burgers en bedrijven steunt de twee voorgelegde regelingen om de circulaire economie te stimuleren, te weten een landelijke invoering van Diftar en een verplichting tot hergebruik van grondstoffen in verpakkingsmateriaal. In het algemeen is men positiever over de regelingen die hen zelf minder raken. Oftewel: burgers steunen vaker een verplichting tot hergebruik van grondstoffen in verpakkingsmateriaal en bedrijven vaker een landelijke invoering van Diftar. Men onderschrijft dat de twee regelingen helpen, duidelijk en eerlijk zijn. Dat is minder het geval als het gaat om de kosten, of de uitvoering in goede handen is en of de regeling rekening houdt met iedereen.

De twee voorgelegde regelingen om de energietransitie te stimuleren – het collectief aanbieden van een energiedisplay betaald door alle energieverbruikers óf door de energiebedrijven – worden minder breed gesteund dan de regelingen om de circulaire economie te stimuleren. Bedrijven en burgers hebben allebei een voorkeur voor de variant waarbij de energiebedrijven de rekening betalen. Net als bij de twee regelingen ter bevordering van de circulaire economie zijn burgers en bedrijven het in grote lijnen met elkaar eens.

De zwakke samenhang tussen een algemeen uitgesproken draagvlak voor de beleidsdoelen (inputlegitimiteit) en de vier concrete regelingen (outputlegitimiteit) laat zien dat steun voor een beleidsdoel niet automatisch leidt tot steun voor concrete overheidsinterventies. De overheid doet er dan ook goed aan ex ante te toetsen of concrete maatregelen op steun van burgers en/of bedrijven kunnen rekenen, waardoor beleid effectiever en efficiënter kan worden ingezet.

De door burgers en bedrijven gegeven waardering voor de onderliggende legitimerende aspecten van concrete regelingen (effectiviteit, efficiëntie, vertrouwen in de uitvoerders en bedenkers van beleid, uitvoerbaarheid, duidelijk, eerlijk en houdt rekening met ieders situatie), vertonen alle een samenhang met de overall waardering (draagvlak) voor de onderzochte concrete regelingen. Op basis van dit onderzoek is er geen algemene uitspraak te doen over welke aspecten een meer of minder grote rol spelen bij het overall draagvlak voor interventies. Wel is duidelijk dat niet alle aspecten even zwaar tellen en dat dit per regeling verschilt. Voor de vier onderzochte regelingen hangt het overall draagvlak gemiddeld het sterkst samen met aspect 'eerlijk' en het minst met 'vertrouwen in de uitvoerders van beleid'. Opvallend is dat het aspect efficiëntie ('de kosten zijn beperkt') relatief laag scoort. Het is goed mogelijk dat deze verhoudingen anders komen te liggen als de portemonnee daadwerkelijk getrokken moet worden.

# Literatuur

Crabbé, A., J. Gysen, P. Leroy (2006) *Vademecum Milieubeleidsevaluatie*. VanDen Broele, Brugge.

Gerwen, O.J. van, K. Vringer, G. Renes, S. Hoogendoorn, K. Jansen-Hoekstra, G. Romijn, Ch. Carabain, A. van den Broek (2018) *Verkenning Brede Welvaart 2018 – Thema: Circulaire Economie, gedrag en beleid*. PBL, CPB en SCP, Den Haag.

Gribnau, H. (2009) *Legitimiteit, recht en governance*. In: P. Essers e.a. (red.), *Met recht. Liber Amicorum Th. Raaijmakers*, Deventer: Kluwer, p. 153-164.

Hemerijck, A.C. & C.A. Hazeu (2004) *Werkt het, past het, mag het en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid*. Bestuurskunde jaargang 13, maart 2004 – nummer 2.

Klimaatberaad (2018) *Concept voorstellen voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*.

Kruitwagen, S. , M. Reudink, A. Faber (2009) *Pragmatics of Policy. The Compliance of Dutch Environmental Policy Instruments to European Union Standards*, Environmental Management Vol.43, pp.673–681.

March, J.G. & J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York.

Mees, H.L.P., P.P.J. Driessen, H.A.C. Runhaar (2014) *Legitimate adaptive flood risk governance beyond the dikes: the cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam*. Reg. Environmental Change 14:671:682.

MNP (2007) *Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit*. Tweede Duurzaamheidsverkenning, Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.

Montenegro de Wit, M. en A.Iles (2016) *Toward thick legitimacy: Creating a web of legitimacy for agroecology* *Agroecological Legitimacy*. Elementa: Science of the Anthropocene **4**: 000115.

SCP (2016) Vringer, K. en A. van den Broek (2016) *Consumeren. Contouren van verwarming, vervoer, vakantie en voeding bij 80% reductie van broeikasgasemissies*. In A. van den Broek, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg, L. Vermeij (red.), *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*. Sociaal en Cultureel Rapport 2016.

SCP (2017) *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017*. Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag.

Parijs (2015) *United Nations Climate Change Conference*.

Pohjolainen, P., Kukkonen, I., Jokinen, P., Poortinga, W., & Umit, R. (2018) *Public Perceptions on Climate Change and Energy in Europe and Russia*. European Social Survey. Available at: [https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS8\\_pawcer\\_climate\\_change.pdf](https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS8_pawcer_climate_change.pdf).

UNESCAP, undated *What is Good Governance?* Anonymous. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

Verbeek, D. en J. Boelhouwer (2010) *Milieu van later, wiens zorg nu?* In van den Broek, Andries, Ria Bronneman-Helmerts & Vic Veldheer (red.) (2010), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland*. Sociaal en cultureel rapport 2010. SCP, Den Haag.



Verhue, D. en D. Mager (2018) *Draagvlak Beleidinterventies Energietransitie en Circulaire Economie, Veldwerkverantwoording*. KantarPublic. Amsterdam, 5 februari 2018.

Visser, H., T.G. Aalbers, K. Vringer en D. Verhue (2007) *How Dutch citizens prioritise the social agenda. An analysis of the 2003, 2005 and 2006 surveys*. Rapportnummer 500086002. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.

Vringer, k., T.G. Aalbers & K. Blok (2007) *Household energy requirement and value patterns*. Energy Policy, 35 (1): 553-566.

Vringer, K., E. van der Heijden, D.P van Soest, H. Vollebergh, F.J. Dietz (2017) *Sustainable consumption dilemmas*. Sustainability 2017, 9, 942; doi:10.3390/su9060942. MDPI, June 2017.

Weber, M. (1978) *Economy and Society. An outline of interpretative sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. The regents of the university of California.

WRR (2003) *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Sdu uitgevers, Den Haag.

Wüstenhagen, R., M. Wolsink, M.J. Bürer (2007) *Social acceptance of renewable energy innovation. An introduction to the concept*. Energy policy, Vol. 35: pp. 2683-2691.

# Bijlagen

## A De vier onderzochte interventies

Voor de bepaling van de outputlegitimiteit zijn vier concrete interventies onderzocht. Hoe deze interventies aan de respondenten zijn aangeboden, is hieronder compact weergegeven. Aan de respondenten is gevraagd of zij vinden dat deze regeling in deze vorm moet worden ingevoerd. De complete vragenlijst is te vinden in Verhue en Mager (2018) , en opvraagbaar bij de auteurs van dit rapport.

### Interventies met als doel bevorderen van de circulaire economie

#### **Regeling 1a. Landelijke invoering Diftar**

Als iedereen meer afval scheidt, kunnen meer materialen hergebruikt worden. Met de volgende regeling kan het hergebruik van producten en grondstoffen worden bevorderd.

- De overheid besluit dat iedereen gaat betalen per kilo afval;
- Huishoudens die veel afval weggooien of geen afval scheiden betalen meer dan nu;
- Huishoudens die weinig afval weggooien of goed hun afval scheiden betalen minder dan nu.

#### **Regeling 1b. Verplichting hergebruik materialen in verpakkingen**

Als iedereen meer afval scheidt, kunnen meer materialen hergebruikt worden. Met de volgende regeling kan het hergebruik van producten en grondstoffen worden bevorderd.

- De overheid verplicht bedrijven om in hun producten en verpakkingen hergebruikt materiaal te gebruiken;
- Hierdoor kunnen producten mogelijk wat duurder worden.

### Interventies met als doel bevorderen energietransitie

#### **Regeling 2a. Iedereen energiedisplay – energiegebruikers betalen collectief en gespreid**

Met de volgende regeling kan energie worden bespaard.

- Op een energiedisplay kunt u zien hoeveel energie er in uw huishouden / bedrijf wordt gebruikt;
- Ook geeft die display tips om energie te besparen;
- Door de display te gebruiken gaat het energiegebruik in uw huishouden / bedrijf omlaag.

De overheid besluit dat:

- Ieder huishouden / bedrijf een waardebon ontvangt voor een energiedisplay;
- De installatie gebeurt door een gespecialiseerd bedrijf;
- Alle huishoudens / bedrijven betalen drie jaar lang 3 euro per maand om de regeling te bekostigen;
- Een gemiddeld huishouden / bedrijf verdient de kosten in drie jaar terug door een lager energieverbruik.

**Regeling 2b. Iedereen energiedisplay - energieleveranciers betalen**

Met de volgende regeling kan energie worden bespaard.

- Op een energiedisplay kunt u zien hoeveel energie er in uw huishouden/bedrijf wordt gebruikt;
- Ook geeft die display tips om energie te besparen;
- Door de display te gebruiken gaat het energiegebruik in uw huishouden/bedrijf omlaag.
  
- De overheid besluit dat energiebedrijven verplicht worden aan alle huishoudens/bedrijven een energiedisplay aan te bieden.
- De displays worden betaald door het energiebedrijf.

## B Tabellen

**Tabel B1**

**P-waarden voor verschillen in scores tussen burgers en bedrijven in figuur 6 en 7**

	1a Diftar landelijk		1b Hergebruik mat. in verpak- kingen		2a Display collectief betalen		2b Display, energiebedrijf betaalt	
De kosten zijn beperkt	0,87	n s	0	* *	0	* *	0,27	n s
De regeling helpt	0,02	*	0,07	n s	0,01	* *	0	* *
De regeling is duidelijk voor iedereen	0,1	n s	0	* *	0,78	n s	0	* *
De regeling is eerlijk	0	* *	0	* *	0,07	n s	0	* *
De regeling houdt voldoende rekening met de situatie van alle huishoudens / bedrijvenrekening met iedereen	0,01	*	0	* *	0,04	*	0	* *
De uitvoering van de regeling is in goede handen	0,01	* *	0	*	0,14	n s	0	* *
Het instellen van de regeling is bij de overheid in goede handen	0,75	n s	0	* *	0,07	n s	0	* *

**Tabel B2**

**Samenhang tussen draagvlak voor de vier regelingen en de indicatoren voor inputlegitimiteit, uitgedrukt in r-waarden volgens Spearman (0=geen correlatie, 1 = volledige correlatie). \*\* =  $p < 0,01$ , \* =  $p < 0,05$**

	1a Diftar landelijk	1b Hergebruik mat. in ver- pakkingen	2a Dis- play col- lectief betalen	2b Display energiebe- drijf betaalt
Top 3 opraken grondstoffen	-,082**	-,085**	nvt	nvt
Top3 milieuvervuiling	-,061**	-,145**	-,139**	-.042
Gebruik grondstoffen + stort/verbranding leidt tot opraken grondstoffen	,175**	,263**	,156**	.109**
gebruik grondstoffen + stort/verbranding leidt tot milieuvervuiling	,178**	,258**	,149**	.085**
Belang CE milieuvervuiling voorkomen	-,181**	-,315**	-,173**	-.129**
Belang CE voorkomen opraken grondstoffen	-,165**	-,269**	-,161**	-.082**
Industrie / afvalverwerkers	-,047*	-,201**	-,061**	-.150**
Winkels / groothandel	-,053*	-,208**	-,094**	-.137**
Regering	-,064**	-,192**	-,102**	-.180**
Gemeente	-,080**	-,147**	-,110**	-.173**
Ikzelf / mijn bedrijf	-,082**	-,174**	-,141**	-.111**
Natuur en milieu organisaties	-,058**	-,110**	-,103**	-.183**

**Tabel B3**

**Verklaarde variantie tussen overall draagvlak voor de vier regelingen en de bevraagde onderliggende aspecten van de outputlegitimiteit, gegeven in de  $r^2$  volgens Spearman. (alle  $p < 0,05$ ); ook is de gemiddelde verklaarde variantie gegeven voor alle vier de regelingen**

	1a	1b	2a	2b	
	Diftar landelijk	Herge- bruik mat. in verpakkingen	Dis- play col- lectief betalen	Display, ener- giebedrijf be- taalt	Gemiddelde alle vier de re- gelingen
Kosten beperkt	0,20	0,14	0,32	0,20	0,22
Helpt	0,29	0,24	0,29	0,26	0,27
Goed uitvoerbaar	0,30	0,22	0,33	0,28	0,28
Duidelijk	0,32	0,22	0,30	0,25	0,27
Eerlijk.	0,44	0,32	0,40	0,37	0,38
Houdt rekening met ieders situatie	0,34	0,21	0,33	0,31	0,30
Uitvoering in goede handen	0,24	0,07	0,22	0,22	0,19
Instellen in goede handen	0,23	0,18	0,27	0,23	0,23