



LEGITIMITEIT VAN BELEID IN BELEIDSEVALUATIES

Een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie
Strategieën (RES)

Astrid Martens, Kees Vringer, Jarry Porsius en Joost Tennekes
Maart 2023

PBL

Colofon

Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties. Een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie Strategieën (RES)

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 3850

Contact

Kees.vringer@pbl.nl

Auteurs

Astrid Martens, Kees Vringer, Jarry Porsius en Joost Tennekes

Met dank aan

De auteurs zijn veel dank verschuldigd bij het tot stand komen van dit rapport aan Lonneke van Noije (Sociaal en Cultureel Planbureau), Eefje Cuppen (Universiteit Leiden), Dries Hegger (Universiteit Utrecht), Thomas Dirkmaat (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat), Joost Loef (Ministerie van Algemene Zaken), Jetske Bouma, Rick de Vries, Marieke van der Staak, Guus de Hollander, Hanneke Muilwijk, Martijn Vink en Didi van Doren (allen PBL).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Martens, A. et al. (2023), *Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties. Een analysekader en een empirische toepassing op evaluatie van de Regionale Energie Strategieën (RES)*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse 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.

Inhoudsopgave

Bevindingen	6
Legitimiteit van beleid	6
Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties	7
Evaluatie RES-plannen	9
Afsluitend	12
1 Inleiding	15
2 Legitimiteit van beleid	16
2.1 Definitie legitimiteit van beleid	16
2.2 Door burgers ervaren legitimiteit	18
2.3 Legitimiteit van verschillende onderdelen van beleid	19
2.4 Criteria voor legitimiteit van beleid voor beleidsevaluatie	21
3 Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties	25
3.1 Rol PBL en evaluatie van ervaren legitimiteit	25
3.2 Toepassing empirische benadering	26
4 Ervaren legitimiteit RES-plannen	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Methode	32
4.3 Resultaten	40
4.4 Discussie en conclusies	57
Referenties	59

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Bevindingen

Het leefomgevingsbeleid is gericht op het verbeteren en behouden van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit beleid heeft meestal niet alleen de bedoelde positieve effecten, maar ook andere effecten, waaronder negatieve. Bijvoorbeeld als er een windmolenpark geplaatst wordt. Enerzijds draagt dat park bij aan het behalen van de klimaatdoelen die de meeste burgers belangrijk vinden. Anderzijds heeft het ook invloed op het landschap of de waarde van nabijgelegen woningen. Burgers vinden leefomgevingsbeleid daarom niet per definitie legitiem. Soms omdat zij daar zelf nadelen door ondervinden, soms omdat zij het proces of de uitkomsten niet als rechtvaardig zien, of omdat zij niet overtuigd zijn van de collectieve positieve effecten. Een beleidsevaluatie die enkel gericht is op de effectiviteit en efficiëntie van het beleid kan tekortschieten uit het perspectief van burgers, beleidsmakers en politici, omdat niet alle voor hen belangrijke waarden in de evaluatie worden meegenomen. Door in een beleidsevaluatie naar de legitimiteit van beleid te kijken kunnen deze waarden systematisch worden meegenomen. Voortbouwend op eerder werk van het PBL en SCP presenteren we in dit rapport een analysekader waarmee de legitimiteit van beleid in kaart gebracht kan worden voor beleidsevaluaties. We hebben het analysekader vervolgens toegepast op beleid rond de Regionale Energie Strategieën (RES). We geven een beeld van hoe mensen denken over de legitimiteit van de RES en welke elementen van de RES-plannen ervoor zorgen dat zij die als meer of minder legitiem ervaren.

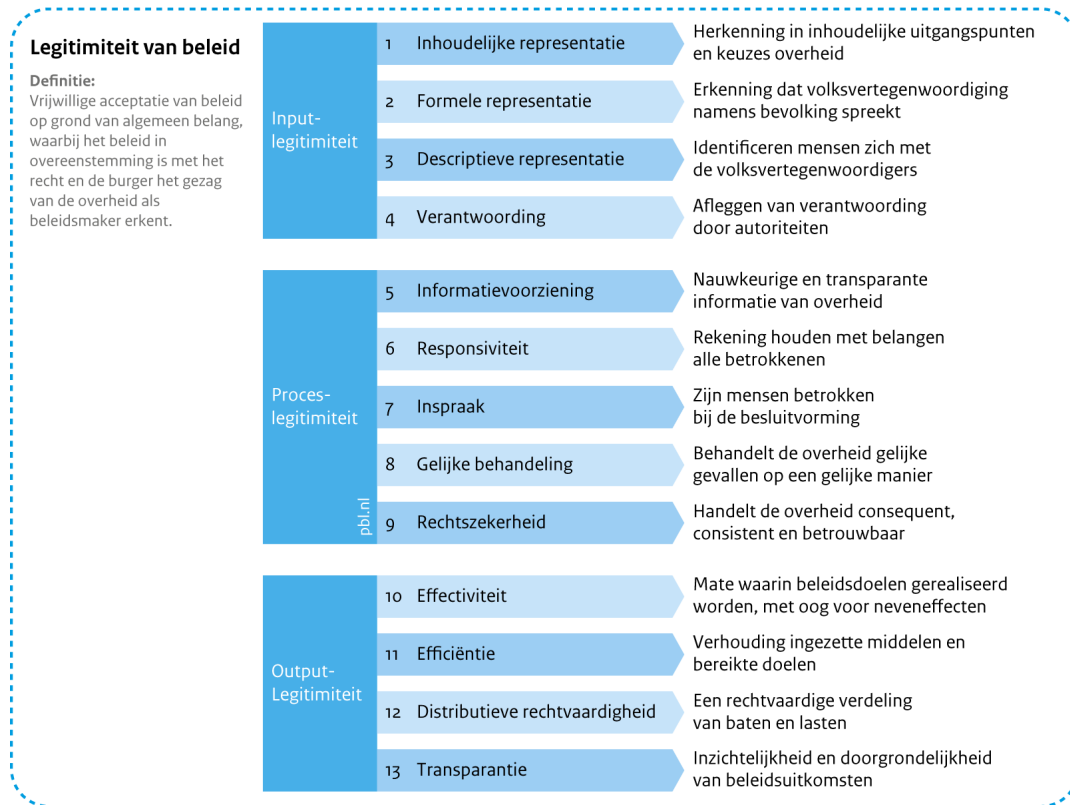
Legitimiteit van beleid

Er bestaat in de literatuur geen eenduidige definitie van legitimiteit van beleid. Wel staat in alle definities de vrijwillige acceptatie centraal, door de groep waarover macht wordt uitgeoefend, aangezien legitimiteit in essentie gaat over het uitoefenen van macht over mensen. Zonder legitimiteit kan beleid alleen met dwang gehandhaafd worden. We gebruiken een definitie van legitimiteit van beleid waarin benaderingen uit verschillende onderzoeksdisciplines samenkomen.

Legitimiteit van beleid definiëren we als: *de vrijwillige acceptatie van beleid op grond van algemeen belang, waarbij het beleid in overeenstemming is met het recht en de burger het gezag van de overheid als beleidsmaker erkent*. In de definitie zitten de volgende vier invalshoeken: 1) legitimiteit als acceptatie, 2) de ethische component met daarin de morele rechtvaardiging van beleid met een grondslag in algemeen belang, 3) de juridische invalshoek, waarbij legitiem beleid legaal dient te zijn, en 4) een democratische/politieke invalshoek, waarbij de burger het gezag van de beleidsmaker erkent. Op basis van onze definitie en de literatuur hebben we criteria voor legitimiteit van beleid opgesteld. Deze criteria hebben we opgedeeld naar de fase van het beleid (input, proces en output), die alle een bron zijn voor legitimiteit. De criteria in figuur 1 komen grotendeels overeen met *good governance*-criteria, die breed gezien worden als van belang voor legitimiteit. Deze criteria zijn aangevuld met criteria over het democratische gehalte van het beleid (representatie) en een rechtvaardige verdeling van baten en lasten (distributieve rechtvaardigheid).

Figuur 1

Criteria voor analysekader legitimiteit van beleid



Bron: PBL

Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties

Door het analysekader legitimiteit toe te passen op een beleidsevaluatie kunnen verschillende waarden die van belang zijn voor mensen systematisch worden meegenomen. Het is zinvol om verschillende informatiebronnen te combineren, bijvoorbeeld feitelijke informatie hoe het beleid is ingericht, subjectieve informatie uit vragenlijsten en feitelijke observaties van gedragingen. De aanpak dient altijd te worden afgestemd op context-specifieke kenmerken van het beleid.

Om het analysekader toe te passen op een beleidsevaluatie kunnen de volgende stappen worden gevolgd :

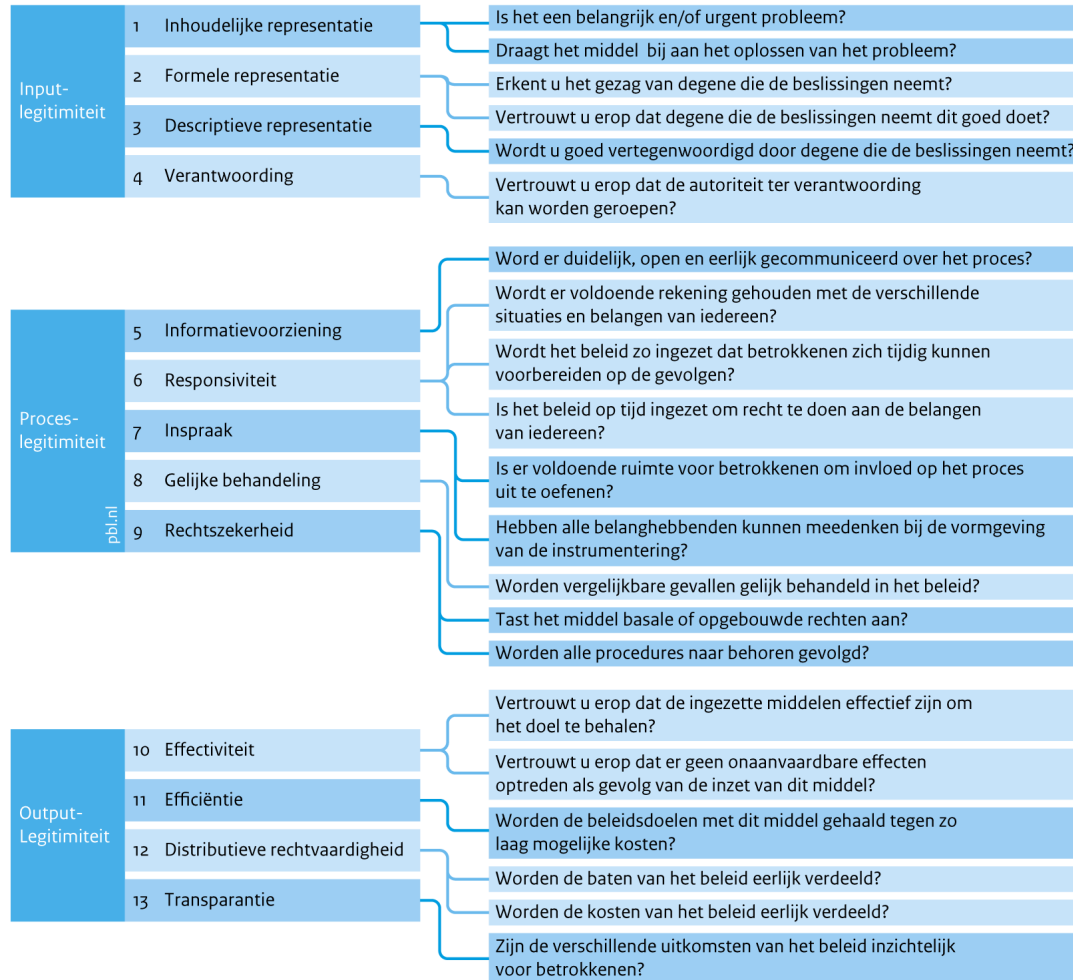
- Gebruik de criteria in figuur 1 als basis. Breng in kaart hoe het beleid is ingericht en hoe de kenmerken van het beleid raken aan elk van de criteria in figuur 1.
- Combineer deze informatie met empirisch te verzamelen gegevens over de criteria, bijvoorbeeld kwalitatieve of kwantitatieve informatie over de beleving van burgers. Zo kan in kaart worden gebracht in hoeverre burgers het beleid accepteren, en in hoeverre zij van mening zijn dat het beleid bijdraagt aan het algemeen belang en voldoet aan de criteria in figuur 1.

In figuur 2 hebben we de criteria uit figuur 1 schematisch uitgewerkt met voorbeeldvragen die als startpunt kunnen dienen bij het opstellen van indicatoren. Indicatoren kunnen

bijvoorbeeld bestaan uit stellingen die voorgelegd worden aan burgers. De mate van instemming met de stelling is dan een indicatie van de ervaren legitimiteit van dat beleid.

Figuur 2

Uitwerking criteria legitimiteit van beleid



Bron: PBL

Hierbij willen we de volgende punten onder de aandacht brengen:

1. Burgers hebben meestal niet alle informatie om zich een goed oordeel te kunnen vormen over de legitimiteit van beleid. Het kost vaak veel tijd en vraagt vaardigheden om de nodige informatie goed te begrijpen. Burgers weten dus vaak niet precies hoe het beleid in elkaar zit, en moeten een inschatting maken. Hierdoor kan een verschil ontstaan met wat zij legitiem zouden vinden als zij precies alle ins- en out van het beleid begrijpen, en een empirisch gemeten ervaren legitimiteit. Bij een beleidsevaluatie kan dit verschil verkleind worden door bij de bevraging van de burgers voldoende en goed afgestemde informatie te geven.
2. We willen benadrukken dat er een verschil is tussen legitimiteit volgens burgers (ervaren legitimiteit) en draagvlak. Als beleid als legitiem wordt beoordeeld door burgers, betekent het nog niet dat het beleid wordt gesteund, oftewel draagvlak heeft. Als een burger het beleid niet steunt kan hij het beleid wel accepteren en als legitiem beoordelen. Sterker nog, dit komt vaak voor in

- een democratie. Burgers die het niet eens zijn met het beleid accepteren meestal dat hun mening, argument, weerwoord of protest niet de doorslag geeft en accepteren de wil van de meerderheid of erkennen het belang.
3. Deze aanpak voor de analyse van legitimiteit van beleid geeft een systematisch inzicht in de acceptatie van het beleid op grond van algemeen belang en de beleving ten aanzien van beleidskenmerken. Het is echter niet mogelijk om na een analyse precies aan te geven wanneer beleid wel of niet legitiem is. Dat komt omdat acceptatie op grond van algemeen belang, zoals in de definitie wordt beschreven, gradueel is. Je kunt iets in meer of mindere mate accepteren. Ook verschilt de mate van acceptatie tussen verschillende groepen en individuen, en is het belangrijk om rekening te houden met deze variatie. Bovendien wordt er informatie gecombineerd die gaat over verschillende waarden, en de weging daarvan is niet te objectiveren en kan verschillen tussen individuen.
 4. In de tekst spreken we over burgers, maar dit kunnen ook andere groepen zijn, zoals bijvoorbeeld CEO's of een bepaalde beroepsgroep zoals boeren, afhankelijk van de evaluatievraag.

Evaluatie RES-plannen

Inleiding

Om te laten zien hoe het ontwikkelde analysekader gebruikt kan worden voor beleidsevaluaties hebben we het kader toegepast op beleid rond de Regionale Energie Strategieën (RES). De RES is een nieuw model voor de coördinatie van lokale opwekking van duurzame energie en is onderdeel van het Klimaatakkoord. Decentrale overheden zien dat een duurzame energievoorziening niet vanzelfsprekend is en zij willen zelf een actieve en sturende rol daarbij spelen. In 30 regio's stellen samenwerkende gemeenten, waterschappen en provincies een plan op hoeveel energie uit wind en zon in 2030 moet worden opgewekt en waar in hun regio de wind- en zonneparken geplaatst moeten worden. De leden van de Provinciale Staten en het algemeen bestuur van de waterschappen spreken zich uit over de RES, maar de afzonderlijke gemeenteraden zijn uiteindelijk individueel verantwoordelijk voor het vaststellen van deze RES-plannen. Het Klimaatakkoord benadrukt het belang van burgerparticipatie om het draagvlak van deze RES-plannen onder bewoners te vergroten (Klimaatakkoord, 2019). Om die reden wordt ook gestreefd naar een minimum van 50 procent lokaal eigendom van te bouwen groot-schalige wind- en zonneparken. Het beleidsdoel om het draagvlak te vergroten door middel van burgerparticipatie maakt dit dossier extra interessant, omdat dit meer inzicht geeft in de relatie tussen participatie en lokaal eigenaarschap en legitimiteit van de RES-plannen.

In ons onderzoek hebben we 1) onderzocht in welke mate burgers het legitiem vinden dat er een RES bestaat en 2) in welke mate beleidskenmerken van RES-plannen bijdragen aan de door burgers ervaren legitimiteit. Het gaat daarbij niet om bestaande RES-plannen voor specifieke regio's, maar om de keuzes die in een RES-plan gemaakt kunnen worden. Voor het onderzoek zijn eerst experts geraadpleegd om in kaart te brengen hoe verschillende beleidskenmerken van beleid rondom de RES raken aan de legitimiteitscriteria uit figuur 1. Daar kwamen een aantal relevante onderwerpen uit voor een vragenlijst. Deze onderwerpen zijn getoetst, vereenvoudigd, en aangevuld op basis van video-interviews met burgers om de begrijpelijkheid en aansluiting op de beleving van burgers te garanderen. Een representatieve

steekproef van Nederlandse burgers heeft vervolgens de vragenlijst ingevuld (n=2733), met daarin een aantal vragen over de legitimiteit van het bestaan van de RES, en een aantal hypothetische RES-plannen beoordeeld op legitimiteit. Deze plannen bevatten zeven beleidskeuzes die onderdeel kunnen zijn van een RES-plan. Met deze opzet werden burgers geholpen te redeneren vanuit hun eigen normen en waarden en vanuit het algemeen belang. Daarmee komt de focus te liggen op de legitimiteit van de RES-plannen en niet op draagvlak, zoals bij enquêtes over concrete lokale plannen.

Resultaten en conclusies

Veel burgers waren vóór het onderzoek niet bekend met het bestaan van de Regionale Energie Strategieën. Na een uitgebreide uitleg wat de RES inhoudt gaven de meeste burgers aan dat zij het als legitiem ervaren dat er een RES bestaat. De meeste burgers gaven ook aan dat zij het belangrijk vinden om klimaatverandering tegen te gaan en minder afhankelijk te zijn van andere landen wat betreft de energievoorziening. De beleidskeuzes die een RES-plan vormgeven hebben daarbij een grote invloed op de ervaren legitimiteit.

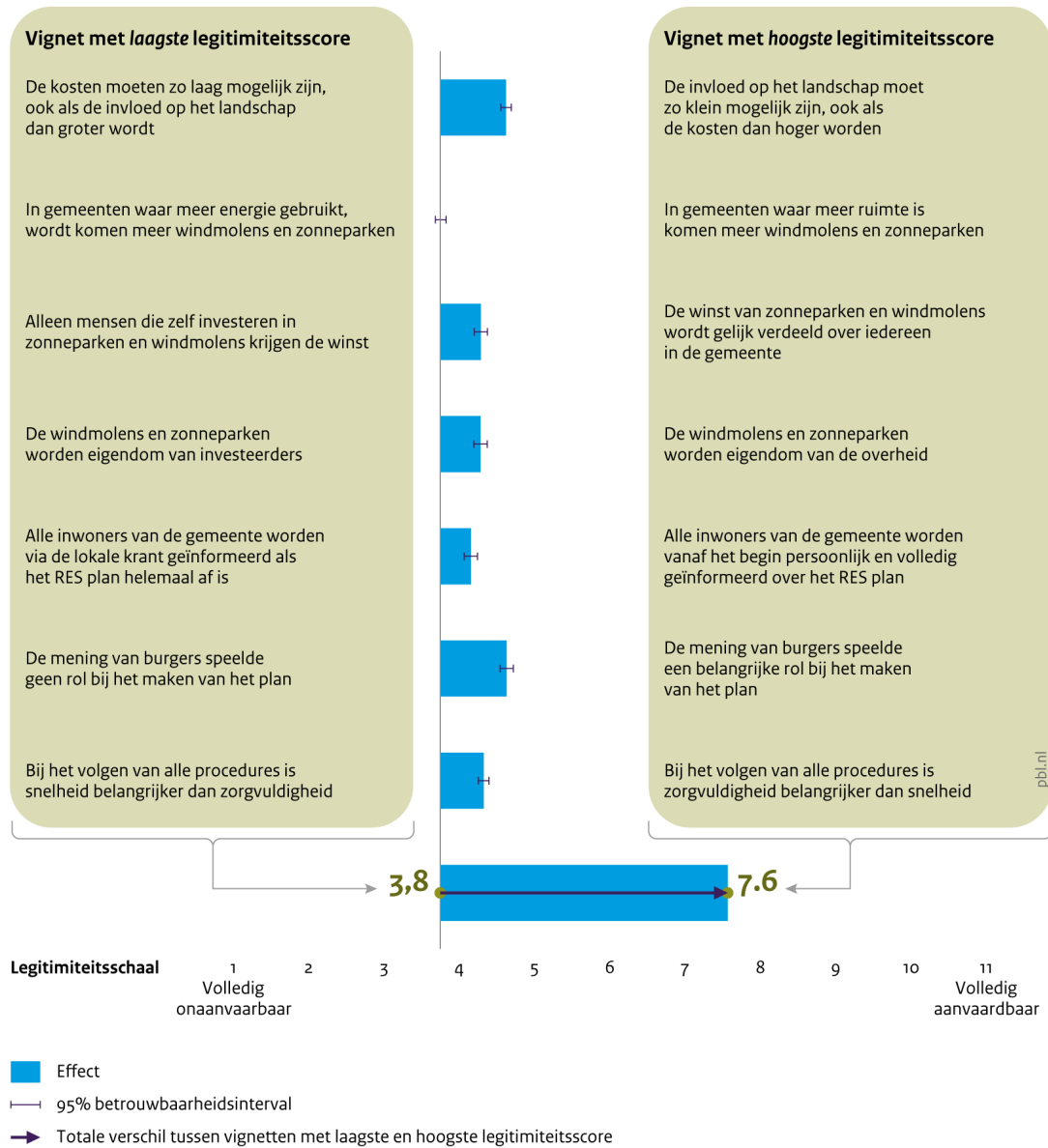
Burgers die het bestaan van een RES legitiemer vinden, erkennen de inhoudelijke uitgangspunten van het beleid meer, erkennen het gezag van de autoriteit vaker, voelen zich beter vertegenwoordigd, en hebben meer vertrouwen in het klimaatbeleid van de overheid. Er waren weinig verschillen in de beoordeling op legitimiteit tussen groepen met verschillende demografische kenmerken, zoals inkomensniveau, opleiding, geslacht, de regio waar men woont.

Bij de beoordeling van de legitimiteit van hypothetische RES-plannen door burgers bleek dat vrijwel alle getoetste criteria uit het analysekader een rol speelden (zie figuur 3). Burgers vinden een RES meer legitiem als:

- geprobeerd wordt de invloed op het landschap van de plaatsing van wind- en zonneparken zo klein mogelijk te houden (het mag dan meer kosten),
- de winst gelijk verdeeld wordt over iedereen in de gemeente (in plaats van dat deze terecht komt bij de investeerders of onder direct omwonenden),
- wind- en zonneparken eigendom worden van de gemeente (in plaats van eigendom van investeerders of omwonenden),
- burgers volledig en tijdig geïnformeerd worden (in plaats van geïnformeerd worden als het plan helemaal af is),
- de mening van burgers een belangrijke rol speelde (in plaats van niet of beperkt) en
- zij er de voorkeur aan geven dat het proces zorgvuldig doorlopen wordt (in plaats van een snelle ontwikkeling).

Figuur 3

Ervaren legitimiteit van RES-plannen naar beleidskenmerk, 2021



Bron: PBL enquête (vignetten)

Elke respondent heeft vier vignetten met RES-plannen beoordeeld. Een vignet is een kort scenario waarin een mogelijk RES-plan beschreven wordt. In figuur 3 zijn zowel het laagst scorende vignet met een score van 3,8 als het hoogst scorende vignet weergegeven, met een score van 7,6 op een schaal van 1-11. Voor ieder beleidskenmerk is weergegeven hoe groot de invloed is op de door burgers ervaren legitimiteit van de voorgelegde RES-plannen. De grootste effecten gaan over de invloed op het landschap en de invloed van burgers, beide veranderen de legitimiteitscore met bijna 1 op de schaal van 1 tot 11. Burgers vinden het legitiemer als de invloed op het landschap klein is, ook als de kosten dan hoger zijn. Burgers vinden het legitiemer als de mening van burgers een belangrijke rol speelt dan als de mening van burgers geen rol speelde. Verder geeft de burger er de voorkeur aan als windmolens en zonneparken eigendom worden van de overheid, als de winst gelijk verdeeld wordt over iedereen in de gemeente, vindt men zorgvuldigheid van procedures belangrijker dan snelheid, en geeft men er de

voorkeur aan dat iedereen volledig, persoonlijk, en tijdig geïnformeerd wordt, in plaats van via een bericht in de lokale krant.

Opvallend is dat burgers een RES-plan gemiddeld niet meer of minder legitiem vinden als wind- of zonneparken geplaatst worden daar waar meer ruimte is, of juist daar waar meer energie wordt gebruikt. Burgers in dichtbevolkte regio's vinden iets vaker dat windmolens en zonneparken in dun-bevolkte regio's moeten komen, en omgekeerd. Maar voor alle burgers samen heeft de locatiekeuze geen invloed op de ervaren legitimiteit.

Onze resultaten geven inzicht in welke aspecten van RES-plannen meer of minder invloed hebben op door burgers ervaren legitimiteit. Als we deze resultaten vergelijken met de keuzes die gemaakt zijn in het lopende beleid vallen een aantal zaken op:

- Het lopende beleid is nu gericht op het stimuleren van lokaal eigenaarschap van wind- en zonneparken, wat in de praktijk vaak betekent dat burgers in staat worden gesteld te investeren of dat een deel van de opbrengsten gebruikt wordt voor publieke voorzieningen voor direct omwonenden. De wind- en zonneparken zijn daarbij in handen van investeerders. Maar burgers geven in ons onderzoek aan dat zij een RES plan als meer legitiem beoordelen als de wind- en zonneparken in handen zijn van overheden, en de opbrengsten gelijk worden verdeeld over iedereen in de gemeente. Met nader onderzoek kan meer inzicht verkregen worden waarom burgers dit vinden. Opvallend is overigens dat momenteel bij warmtenetten de discussie speelt wie de eigenaar hiervan zou moeten zijn.
- Efficiënt gebruik van tijd en kostenefficiëntie kunnen op gespannen voet staan met de voorkeuren van burgers. Burgers vinden het legitiemer om de landschappelijke effecten van windmolenparken en zonneparken te beperken, ook als dat meer geld kost. Burgers geven over het algemeen de voorkeur aan zonneparken boven windparken (SCP 2016), mogelijk omdat burgers denken dat de landschapseffecten daarvan makkelijker beperkt kunnen worden. Tegelijkertijd is meer ruimte nodig om dezelfde hoeveelheid energie op te wekken met zon dan met wind. Als de voorkeur van burgers voor het beperken van landschappelijke effecten te zwaar wordt meegewogen kan het doelbereik van het RES beleid buiten bereik komen. Gezien het aanbod van wind en zon kan een duurzaam energiesysteem het beste een relatief hoog aandeel wind bevatten. Windmolens leveren ook 's nachts en in de winter energie, in tegenstelling tot zonnepanelen.
- Ook als beleid zo vormgegeven wordt dat de ervaren legitimiteit zo groot mogelijk is, kunnen lokale initiatieven tot nieuwe windmolen- en zonneparken weerstand onderkennen. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste burgers RES-plannen aanvaardbaar vinden, maar dat geldt niet voor iedereen. Ook is aannemelijk dat men er anders over gaat denken als de lokale plannen concreet worden, en zorgen over uitzicht, geluid, of de eigen woningwaarde mee gaan spelen.

Afsluitend

Onze studie laat zien dat het mogelijk is om met het analysekader legitimiteit van beleid systematisch te operationaliseren en te gebruiken voor een beleidsevaluatie die verder gaat dan het vaststellen van de effectiviteit en efficiëntie. De empirische resultaten laten zien dat de criteria van het analysekader door de ondervraagde burgers van belang gevonden worden. Onze toepassing op de vormgeving van RES-plannen laat zien dat de inzichten die zo verkregen zijn

nieuwe beleidsinzichten opleveren, waarbij het burgerperspectief op beleid een volwaardige plaats krijgt zonder dat de evaluatie zich beperkt tot het vaststellen van draagvlak.

Uit ons onderzoek bleek dat burgers vooraf weinig van de RES af wisten. Dit zien we als een punt van zorg, zeker omdat de lokale RES-plannen gemaakt zijn, en plannen minder makkelijk gewijzigd kunnen worden naarmate ze verder gevorderd zijn. Burgers kunnen zich alleen een goed oordeel vormen over de legitimiteit van beleid als zij goed geïnformeerd zijn over wat er speelt en de te maken beleidskeuzes. Informatievoorziening, verantwoording en transparantie zijn niet voor niets belangrijke criteria voor legitiem beleid (zie figuur 1). Er is voor burgers wel veel informatie te vinden over de RES, maar die informatie lijkt nog weinig burgers te bereiken.

Desalniettemin bleek dat burgers in meerderheid positief tegenover de RES stonden, nadat zij daar door ons over waren geïnformeerd. Omdat burgers weinig wisten over de RES hebben we in het onderzoek veel aandacht gegeven aan het begrijpelijk maken van RES-plannen en welke elementen een rol kunnen spelen. Burgers bleken met behulp van onze informatie goed in staat te zijn om zich een oordeel te vormen over de legitimiteit van het beleid. Onze aanpak lijkt daarom ook geschikt om in een vroege fase van beleidsvorming inzicht te krijgen in voorkeuren van burgers ten aanzien van mogelijke beleidskeuzes. Dit kan waardevol zijn omdat het vaak een uitdaging is om burgers en andere belanghebbenden vroegtijdig te betrekken, omdat er dan nog veel onzeker is, terwijl er beter rekening gehouden kan worden met hun voorkeuren als deze al in een vroeg stadium bekend zijn.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

Een belangrijke taak van het PBL is leefomgevings-gerelateerd beleid te evalueren, met als doel beleid te beoordelen en ervan te leren. De focus ligt daarbij vaak op de vraag of de doelen gehaald worden (effectiviteit) en of dat efficiënt gebeurt. Effectiviteit en efficiëntie zijn daarmee vaak de enige evaluatiecriteria, wat volgens Leroy & Bruyninckx (2006) aansluit bij een traditionele beleidsopvatting: 'een doelrationele regelkring voor probleem-oplossing, uitgaande van rationale actoren'. Maar naast de effectiviteit staat ook herhaaldelijk de legitimiteit van overheidsingrijpen ter discussie. Mag of moet de overheid hier ingrijpen - de 'Licence to act'? Hoe ver kan en moet zij daarbij gaan? En wordt het te voeren beleid geaccepteerd, is er voldoende draagvlak voor? Als gevolg daarvan zijn volgens Leroy & Bruyninckx (2006) in beleidsevaluaties langzamerhand steeds meer politieke beoordelingscriteria belangrijker geworden zoals transparantie, participatie en responsiviteit.

Een meer integrale benadering van beleidsevaluatie waarin ook systematisch gekeken wordt naar de legitimiteit van dat beleid, sluit aan bij de informatiebehoefte van beleidsmakers en wordt ook gevraagd door de maatschappij. Overheidsinterventies komen in een maatschappelijk en democratisch-politiek proces tot stand waar collectieve-, groeps- en individuele belangen tegen elkaar worden afgewogen. Beleidsmakers willen dan ook niet enkel weten of beleid effectief en efficiënt is, maar ook of het wordt gesteund en welke aspecten van het beleid meer of minder legitiem worden gevonden. Wordt de verwachte uitkomst van het beleid bijvoorbeeld eerlijk gevonden? Houdt het voldoende rekening met minderheidsgroepen? Kunnen burgers zich vinden in de doelen van het beleid en de gekozen middelen? Als beleidsmakers beter zicht hebben op welke elementen van hun (voorgenomen) beleid de legitimiteit ervan bepalen, dan kunnen zij dit bewust meenemen in de vormgeving en uitvoering daarvan. Beleidsevaluaties hebben niet alleen als doel verantwoording af te leggen, maar zijn ook bedoeld om ervan te leren. We verwachten daarom dat een meer integrale evaluatie op een brede set aan voor legitimiteit belangrijke criteria, op termijn bij kan dragen aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke besluitvorming, en dus aan beter beleid.

Gezien de vraag van beleidsmakers voor meer integrale beleidsevaluaties met aandacht voor legitimiteit en draagvlak, gaan we in dit rapport in op de vraag wat legitimiteit van beleid is, hoe zich dat verhoudt tot draagvlak voor beleid en passen we het toe op een concreet beleidsdossier waarbij we de legitimiteit vanuit de perceptie van de burger meetbaar proberen te maken. We bouwen daarbij voort op eerder werk van het PBL en SCP, zie Vringer en Carabain (2019 en 2020) en van Noije (2019). In hoofdstuk 2 verkennen we de literatuur over legitimiteit van beleid, definiëren we het concept legitimiteit en geven we aan welke criteria gebruikt kunnen worden om de legitimiteit van beleid te evalueren. In hoofdstuk 3 bespreken we dat het zinvol is aspecten van een inherent normatief concept als legitimiteit van beleid in kaart te brengen en we geven aan hoe legitimiteit vanuit de perceptie van de burger in beleidsevaluaties gemeten kan worden. Dit passen we in hoofdstuk 4 vervolgens toe op de legitimiteit van het bestaan van de Regionale Energie Strategieën (RES) en in welke mate beleidskenmerken van RES-plannen bijdragen aan de door burgers ervaren legitimiteit.

2 Legitimiteit van beleid

Beleidsmakers vragen zich vaak af in hoeverre er ‘draagvlak’ is voor het door hen voorgenomen beleid. Legitimiteit van beleid, draagvlak en andere begrippen zoals steun voor beleid, participatie of maatschappelijke betrokkenheid¹ worden in beleidsstukken echter veelal niet nader gedefinieerd of door elkaar heen gebruikt. Maar wel duidelijk is dat een effectief leefomgevingsbeleid de vrijwillige medewerking van burgers nodig heeft. Als burgers alleen mee zouden werken onder druk omdat de wet hen hiertoe verplicht, tast dat de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het beleid aan. Zo is het onmogelijk om op iedere hoek van de straat een milieu-inspecteur te zetten. Maar mocht dat wel mogelijk zijn, dan heeft dat ook andere, ingrijpendere, negatieve gevolgen voor de samenleving zoals het gevoel van onnodige inperking van vrijheid of repressie. Een effectief leefomgevingsbeleid in een vrije leefomgeving vraagt daarom van burgers hun gedrag vrijwillig aan te passen, of dat zij meer dringende of dwingende vrijheidsbeperkingen accepteren. Zij zullen dat (eerder) doen als ze het met het beleid eens zijn en het steunen of het beleid als legitiem beoordelen (Tyler 2006). In dit hoofdstuk beschrijven we wat we verstaan onder legitimiteit van beleid (paragraaf 2.1). We leggen in paragraaf 2.2 uit wat we verstaan onder door burgers ervaren legitimiteit en welke verbanden er zijn met draagvlak en steun voor beleid. In paragraaf 2.3 bespreken we verschillende invalshoeken van waaruit naar de legitimiteit van beleid gekeken kan worden. En in paragraaf 2.4 geven we tot slot aan welke criteria gebruikt kunnen worden om de legitimiteit van beleid te evalueren.

2.1 Definitie legitimiteit van beleid

In de literatuur zijn veel verschillende definities van de legitimiteit van overheidsbeleid te vinden. Bitektine & Haack (2015) en Suddaby et al. (2017) beschrijven legitimiteit van beleid als een theoretisch complex meerlaags construct, gebaseerd op een interactie tussen de perceptie van individuen en concrete sociale feiten. Van Noije (2019) heeft een conceptuele verkenning gemaakt van het begrip ‘legitimiteit van overheidsbeleid’ en constateert verschillen tussen auteurs, maar ook dat verschillende invalshoeken elkaar overlappen. Van Noije (2019) definieert legitimiteit van beleid als ‘de vrijwillige aanvaarding van machtsuitoefening op grond van wettelijke en morele rechtvaardiging vanuit het algemeen belang’. Bokhorst (2014) heeft in haar dissertatie uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar definities van het concept van legitimiteit en trekt de conclusie dat ‘... legitimiteit zowel een normatief als een empirisch concept is, dat zowel een informele (subjectivistisch) als een meer formele (intersubjectieve of geobjectiverde) kant heeft’. Haar werkdefinitie voor legitimiteit is: ‘legitimiteit als het gerechtvaardigde, wettelijke, politiek erkende en maatschappelijk geaccepteerde recht om gezag uit te oefenen.’

¹ In de leefomgevingsbalans van 2020 (zie o.a. Bouma & De Vries 2020) en het lopende project Burgerbetrokkenheid wordt verder ingegaan op het belang van betrokkenheid van burgers bij het leefomgevingsbeleid.

In deze definitie zijn vier dimensies te onderscheiden:

1. de ethische dimensie (rechtvaardigheid) met daarin de morele rechtvaardiging van beleid met een grondslag in algemeen belang (zie ook Bakker 2001);
2. de juridische dimensie (wettigheid), waarbij legitiem beleid legaal dient te zijn, in overeenstemming met het geldend recht;
3. de democratische/politieke dimensie (erkenning door de samenleving), waarbij de burger het gezag van de beleidsmaker aanvaardt; en
4. de maatschappelijke dimensie (acceptatie), wat betekent dat het beleid vrijwillig wordt aanvaard.

Ter illustratie: op alle vier van deze dimensies werden in het publieke debat in 2020 en 2021 genomen coronamaatregelen ter discussie gesteld: 1. Mag je als overheid besluiten dat de horeca moet sluiten om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan om het aantal sterfgevallen te beperken? 2. Is de avondklokregeling wettig? 3. Vinden burgers dat de overheid hierover moet gaan? 4. En hoeveel burgers houden zich aan regels als er weinig handhaving plaatsvindt?

Ook in Beetham (1991a en 1991b) zijn de door Bokhorst genoemde dimensies terug te vinden. Beetham (1991a) stelt dat gezag legitiem is als het aan de volgende criteria voldoet:

- It is acquired and exercised in accordance with the rules or the laws (legality).
- The rules or laws embody and acknowledge principle of political authority, in terms of which they can be justified (normative justifiability).
- There is evidence of express consent to authority on the part of those qualified to give it (legitimation).

McCullough (2015) interpreteert op basis van deze definitie van Beetham dat een autoriteit legitiem is als:

- 'it must conform to established rules;
- the rules must be justifiable in terms of people's beliefs;
- there must be evidence of consent by the subordinate.'

Op basis van Van Noije (2019), McCullough (2015), Bokhorst (2014) en Beetham (1991a en 1991b) definiëren we in ons onderzoek legitimiteit van overheidsbeleid als *de vrijwillige acceptatie van beleid op grond van algemeen belang, waarbij het beleid in overeenstemming is met het recht en de burger het gezag van de overheid als beleidsmaker erkent.*

Volgens deze definitie is overheidsbeleid legitiem als het beleid moreel te rechtvaardigen is en het beleid het algemene belang dient. Ook moet het beleid legaal zijn, conform bestaande wetgeving zoals getoetst door juristen. Juridische legitimiteit krijgt vorm via principes als wettelijkheid, constitutionnalité, goed bestuur en de bescherming van basisrechten. Daarbij moet de burger het gezag van de beleidsmaker aanvaarden. En tot slot moet het beleid zelf vrijwillig aanvaard worden. Samen vormen deze aspecten van legitimiteit de basis voor legitiem beleid. Deze aspecten kunnen de basis vormen voor een integrale systematische beleidsanalyse.

In onze definitie is niet precies vastgelegd waar de grens ligt tussen acceptatie en het ontbreken van acceptatie. Aanvaarding kan verschillen tussen individuen en groepen. Het is zeker niet gegarandeerd dat acceptatie door een meerderheid van de individuen ook betekent dat de samenleving als geheel beleid zal accepteren. Acceptatie of het ontbreken daarvan kan voorkomen in verschillende gradaties en op verschillende manieren tot uiting komen. Een burger kan

aangeven beleid te accepteren, maar zich vervolgens in de praktijk niet altijd aan de regels houden. Ook kan een burger aangeven beleid niet acceptabel te vinden, maar er vervolgens niet tegen in opstand komen. Onder invloed van omstandigheden en sociale processen kunnen zowel opvattingen als gedragingen van individuen en groepen snel veranderen. Ook kan de oordeelsvorming van burgers over de legitimiteit van beleid gehinderd worden door een informatieachterstand. Met deze complexiteit dient zo goed mogelijk rekening gehouden te worden in een beleidsevaluatie.

Het is daarom niet mogelijk om een absoluut oordeel te geven over de legitimiteit van beleid. Een dergelijke beoordeling is namelijk normatief en sterk afhankelijk van de precieze situatie. Er kunnen ook grote verschillen zijn tussen het oordeel van verschillende groepen, en welke rol deze verschillen spelen hangt af van de omstandigheden.

2.2 Door burgers ervaren legitimiteit

Door empirische informatie te verzamelen over de vrijwillige aanvaarding van beleid door burgers, brengen we in kaart hoe burgers tegen de legitimiteit van dat beleid aankijken. Burgers hebben meestal niet alle informatie om zich een goed oordeel te kunnen vormen over de legitimiteit van beleid. Het kost ook veel tijd, en vraagt bepaalde vaardigheden, om deze informatie goed te begrijpen. Burgers weten dus vaak niet precies hoe het beleid werkt, en moeten hier een inschatting van maken. Hierdoor kan een verschil ontstaan tussen wat zij legitiem zouden vinden als zij precies zouden begrijpen hoe het beleid (uit)werkt, en empirisch gemeten informatie over aanvaarding. Als het bijvoorbeeld gaat om de energierekening van burgers met een warmtenet, is het voor deze burgers vaak moeilijk om in te schatten of er verschil is in hun daadwerkelijke kosten vergeleken met burgers met een gasaansluiting. Hierdoor kunnen zij ook moeilijk een oordeel geven in hoeverre zij een overgang naar een warmtenet rechtvaardig vinden. Het gegeven dat burgers een informatieachterstand hebben en ervaren, kan hun oordeel over de legitimiteit van beleid beïnvloeden (zie ook van den Bos 2007) en zo onzekerheden met zich meebrengen over hoe legitiem burgers het beleid werkelijk vinden. Deze informatieachterstand maakt ook dat het onvoldoende is om slechts te vragen of burgers het beleid legitiem vinden. Het is ook nodig achterliggende overwegingen mee te nemen in een evaluatie, en de informatieachterstand te minimaliseren.

2.2.1 Steun en draagvlak voor overheidsbeleid

Daarnaast is er een verschil tussen legitimiteit in de ogen van burgers en steun of draagvlak. In de beleidspraktijk wordt eerder gesproken over draagvlak voor beleid dan de legitimiteit daarvan. De vraag is wat 'draagvlak' precies inhoudt en hoe zich dat verhoudt tot legitimiteit van beleid. Volgens de Graaf (2007) is het begrip 'draagvlak' niet uitgekristalliseerd in de Nederlandse bestuurswetenschappelijke literatuur. Hoewel 'draagvlak' in veel beleidsstukken en rapportages vaak niet nader wordt gedefinieerd, liggen draagvlak en steun voor beleid dicht bij elkaar. Volgens Pröpper (2013)² gaat steun '...vooral om de houding van belanghebbenden ten opzichte van het beleid en de evaluatie van het verschil tussen wenselijk en geformuleerd

² Pröpper, 2013: "Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie".

beleid'. We gaan in deze studie er van uit dat als de term 'draagvlak' gebruikt wordt hiermee 'steun' wordt bedoeld. Maar als beleid als legitiem wordt beoordeeld en dus ook vrijwillig wordt geaccepteerd, betekent dat nog niet dat het beleid ook gesteund wordt. Er is een analogie te trekken met de 'Social Licence to Operate' (SLO) van Boutilier & Thomson (2011). Zij definiëren SLO als de acceptatie van de handelingen van een bedrijf. De SLO kan op het niveau zitten van acceptatie. Maar een hoger niveau van SLO is dat er ook goedkeuring wordt gegeven aan het handelen van het bedrijf. Naast dit onderscheid tussen steun en legitimiteit zien we een tweede onderscheid. Steun hoeft niet gebaseerd te zijn op het – volgens het individu - algemeen belang maar kan (ook) gebaseerd zijn op individueel belang (zie bijvoorbeeld Van Noije & Carabain 2020), terwijl dat bij legitimiteit een expliciete vereiste is.

Als een burger het beleid niet steunt kan hij het beleid wel als legitiem beoordelen en dus ook acceptabel vinden. Sterker nog, dit komt vaak voor in een democratie. Burgers die het niet eens zijn met het beleid accepteren meestal dat hun mening, argument, weerwoord of protest niet de doorslag geeft en schikken zich in de wil van de meerderheid of het algemene belang. Ze vinden het beleid acceptabel omdat ze zien dat het tot stand is gekomen binnen politieke en juridische randvoorwaarden die ze, vanuit het algemeen belang gezien, rechtvaardig vinden.

2.3 Legitimiteit van verschillende onderdelen van beleid

Er zijn verschillende invalshoeken van waaruit legitimiteit geanalyseerd kan worden. Zo kan gekeken worden naar concreet beleid, of naar de instituties die het beleid maken. Een tweede invalshoek is te kijken naar de legitimiteit van de beleidsdoelen en de daarvoor ingezette middelen. Als derde invalshoek kan gekeken worden naar de legitimiteit van beleidsfasen, zoals het proces waarop beleid tot stand is gekomen of de uitkomsten van dat beleid. Hieronder bespreken we deze drie invalshoeken.

2.3.1 Niveaus van legitimiteit

Er zijn verschillende niveaus van legitimiteit te onderscheiden, waarbij we ons vooral baseren op het werk van Van Noije (2019)³. Het hoogste niveau is dat van *polity*, de gemeenschap die we met zijn allen vormen. Je zou kunnen spreken van politieke gemeenschap, maar ook van een lotsgemeenschap. Het gaat om de gemeenschap waarover we het hebben als we spreken over 'algemeen belang'⁴. Deze gemeenschap hoeft niet samen te vallen met de natiestaat. In de loop van de tijd kan deze gemeenschap wijzigen. Zo kan het gevoel Nederlander te zijn wijzigen in het gevoel Europeaan te zijn. Legitimiteit van de polity is daarmee de mate waarin burgers zich onderdeel voelen van een politieke gemeenschap, die hun lot bepaalt en mag bepalen. Onder het hoogste niveau van polity ligt het *institutioneel landschap*. Dat is het 'gebouw' van

³ In afwijking op van Noije (2019) kan nog een extra niveau onderscheiden worden; dat van de casus. Het gaat hier om een concrete toepassing van beleid in een specifieke situatie. Denk aan de legitimiteit van het verlenen van een vergunning voor plaatsing van windmolens in een specifiek gebied.

⁴ NB: Ook binnen een 'polity' hoeft er geen sprake te zijn van consensus over wat algemeen belang is.

formele en informele regels (denk aan normen, praktijken of routines) om overheidsbeleid te maken. Het gaat hier onder andere om de basis van de democratie welke onder andere wordt gevormd door instituties als de trias politica, het huis van Thorbecke, de grondwet, internationale verdragen en de inrichting van de EU. Maar ook minder fundamentele instituties spelen een rol zoals allerlei organisaties met bevoegdheden om regels voor de maatschappij te maken als marktautoriteiten of gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten. Op dit niveau wordt legitimiteit gevormd door de acceptatie van het gezag van de betreffende instituties. Het derde niveau is dat van *zittende gezagsdragers*, wat gaat over de mensen die formeel verantwoordelijk zijn voor het beleid, zoals de politiek verantwoordelijken.

Beleid staat op het vierde niveau en bestaat altijd uit een samenspel van doelen en middelen (Hoppe & De Graaf 1988) en de totstandkoming daarvan. Het kan zinvol zijn om de legitimiteit van de beleidsdoelen en die van de middelen waarmee die bereikt moeten worden te onderscheiden. Denk bij middelen aan alle overheidsinterventies zoals 'regels' waaronder die voor wetten, subsidies, het stimuleren van convenanten, communicatie.

Mensen vinden soms de doelen legitiem, maar niet de middelen⁵. Er zijn meer wegen die naar Rome leiden, wat de in te zetten interventies binnen grenzen inwisselbaar maakt. Dat is ook de reden dat Vringer & Carabain (2020) onderscheid hebben gemaakt tussen de legitimiteit van de beleidsdoelen en de daartoe in te zetten middelen. Als we legitimiteit van beleid willen evalueren, is het belangrijk duidelijk te hebben of de legitimiteit van de doelen wordt geëvalueerd, of dat het om de middelen gaat waarmee die doelen bereikt moeten worden, of beiden. Hoewel de focus in dit rapport ligt op dit vierde niveau 'beleid', vormen de andere niveaus de context van dat beleid en zijn ze aan elkaar gerelateerd. Als legitimiteit op een bepaald niveau ter discussie staat, straalt dat af op andere niveaus en worden deze vaak meegenomen in de discussie.

2.3.2 Legitimiteit van verschillende beleidsfasen

Wetenschappers wijzen volgens Van Noije (2019) al ruim 50 jaar erop dat legitiem beleid eisen stelt aan verschillende fasen van het beleidsproces, zie onder andere Easton (1957), Tyler (2003), Scharpf (1999) en Vringer & Carabain (2020). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen input-, proces-, en output-legitimiteit.

Input-legitimiteit gaat om in hoeverre individuen en groepen invloed hebben op de besluitvorming. Vertegenwoordiging is een manier waarop deze invloed kan worden bewerkstelligd. Zo kan men beleid niet legitiem vinden, omdat de wethouder zelf belangen heeft en mogelijk niet integer handelt. Daarmee gaat input-legitimiteit ook over in hoeverre naar mening van de gemeenschap het handelen van de overheid samenvalt met de belangen, voorkeuren en idealen van die gemeenschap (Scharpf 2006). Naarmate het beleidsdoel en de middelen waarmee dit bereikt moet worden, sterker aansluiten bij gedeelde normen en waarden onder de bevolking, is de input-legitimiteit groter. Dat geldt ook voor de mate waarin de overheid meer verantwoording over haar handelen aflegt. *Proces-legitimiteit* is de mate waarin de overheid volgens

⁵ Vaak is het bereiken van een (tussen)doel een middel om een hoger doel te bereiken. Het bereiken van de verkoop van meer elektrische auto's is een middel om de CO₂-emissie te reduceren, wat de versterking van het broeikaseffect verkleint, wat weer tot doel heeft negatieve gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Wat precies middel en doel is, is daarom afhankelijk van de focus die gelegd wordt in de middel-doel keten.

de juiste procedures, zorgvuldig en rechtvaardig te werk gaat (procedurele rechtvaardigheid). Onderdeel daarvan is hoe mensen zich door autoriteiten behandeld voelen en of ze zich daarbij geïnformeerd en gehoord voelen. Onderliggende democratische principes, zoals inspraak, gelijke behandeling, navolgbaarheid, verantwoording afleggen, expliciete weging van verschillende overtuigingen en transparantie spelen hierbij een rol (van den Bos 2007). *Output-legitimiteit* is de mate waarin het beleid met interventies collectieve problemen oplost en daarmee de (brede) welvaart vergroot (Scharpf 1999). Daarbij spelen ook andere effecten zoals een eerlijke verdeling en een betrouwbare uitvoering een rol. Hier staat dat wat wordt geleverd door het beleid centraal. Beleid met een volgens burgers hoge output-legitimiteit lost effectief, doelmatig en billijk de beoogde problemen op, los van de totstandkoming.

Als eerste merken we op dat de hierboven besproken fasen in het beleidsproces niet parallel lopen met de gestelde beleidsdoelen of de in te zetten middelen. Ook merken we op dat verschillend gedacht wordt over de legitimiteit van de verschillende beleidsfasen. Esaiason et al. (2017) en Arneson (2003) beargumenteren dat procedures op zichzelf onvoldoende zijn om legitimiteit te realiseren, en meer gezien moeten worden als een middel om goede uitkomsten te kunnen realiseren. Bühlmann & Kriesi (2013: 44) zien beleid alleen als legitiem wanneer dat beleid bijdraagt aan de welvaart van burgers. Anderen brengen daar tegenin dat men het nooit eens wordt over uitkomsten, en dat het hebben van goede procedures de enige manier is om de legitimiteit te borgen en conflicten tegen te gaan (Dahl 1998). Voor ons onderzoek gaan we er vanuit dat zowel input-, proces- als output-legitimiteit belangrijk zijn.

2.4 Criteria voor legitimiteit van beleid voor beleidsevaluatie

Voor een beleidsevaluatie is het van belang dat de evaluatoren het beleid kunnen toetsen aan vooraf vastgestelde criteria. In deze paragraaf geven we aan naar welke criteria gekeken kan worden bij het evalueren van de legitimiteit van beleid. Van Noije (2019) geeft aan dat input-, proces- en output- legitimiteit de bronnen zijn waaraan legitimiteit kan worden ontleend. De concrete invulling van deze bronnen noemt zij criteria van legitimiteit.

Gribnau (2009) en Keping (2011) stellen dat legitiem beleid rekening houdt met de gedeelde waarden en verwachtingen van burgers en dat deze waarden en verwachtingen vertegenwoordigd worden in good-governance principes. Ook andere auteurs brengen good-governance principes, zoals die onder andere door de Verenigde Naties worden gehanteerd (zie UNESCAP), impliciet of expliciet in verband met legitimiteit van beleid (zie bijvoorbeeld Vringer & Carabain (2020), Gribnau (2009), Hemerijck & Hazeu (2004), SCP (2017), Stupak et al. (2021) en WRR (2003). Volgens Hemerijck & Hazeu (2004) en de WRR (2003) moet legitiem en goed beleid voldoen aan de politieke en praktische haalbaarheid, alsook 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 op behoorlijk handelen. De principes van good-governance volgens UNESCAP en Leroy & Bruyninckx (2006) zijn: 1) efficiëntie en effectiviteit, 2) onpartijdig en open, 3) transparant, 4) verantwoordelijk, 5) vraaggericht, 6) consensusgericht, 7) participatief en 8) rechtszekerheid. Leroy & Bruyninckx (2006) geven aan dat deze acht principes voor good-governance als criteria een rol kunnen spelen in beleidsevaluaties. Zij zien de good-governance principes als

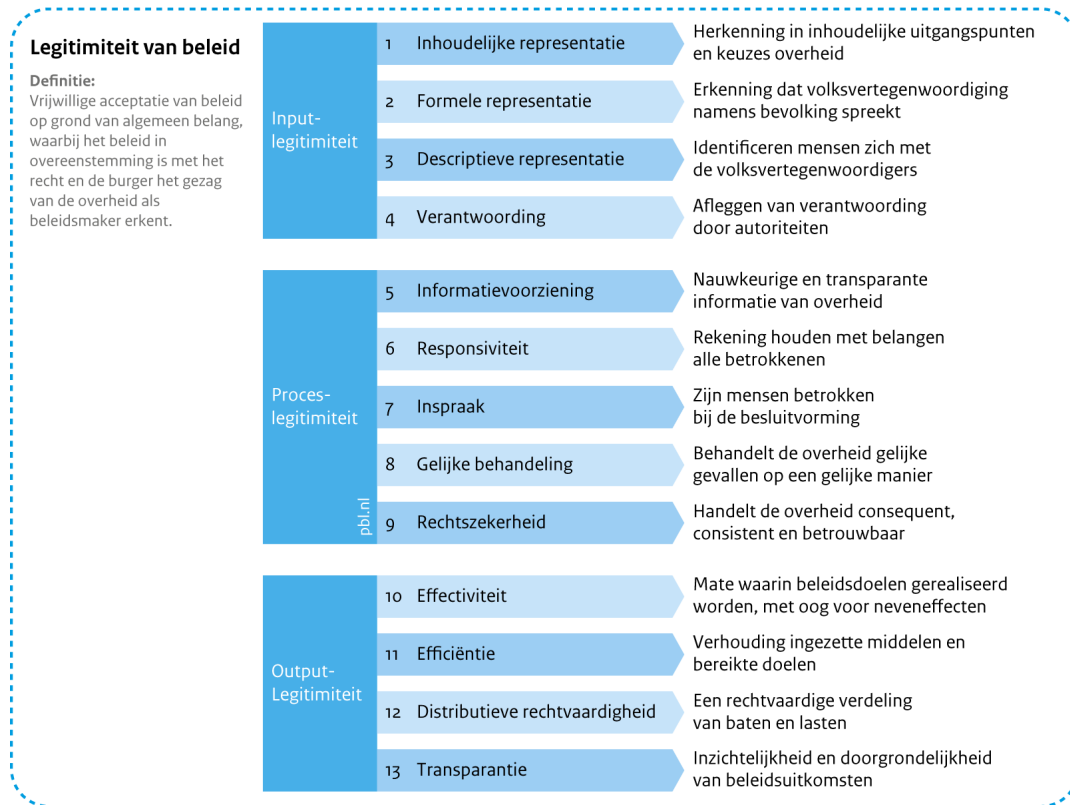
synthese van decennialange beleidsevaluatie en criteriaontwikkeling en moet de hedendaagse beleidsevaluatie een goed evenwicht bereiken in het hanteren van uit de principes af te leiden criteria. Echter, dat betekent ook dat de good-governance principes voortkomen uit een breed compromis, wat als nadeel kan hebben dat sommige criteria buiten beschouwing blijven omdat daarover geen compromis is bereikt. Denk hierbij aan criteria over representativiteit, waarvan het belang in mindere mate door autocratisch geleide staten zal worden onderschreven.

In de door van Noije (2019) gegeven criteria van legitimiteit, ingedeeld naar de input-, proces- en output-legitimiteit, vinden we bijna alle door de UN genoemde (UNESCAP) good-governance principes direct of indirect terug. Op basis van haar literatuuronderzoek noemt zij echter meer criteria. Zij noemt drie criteria voor de input – de mate van representatie; de inhoudelijke-, formele- en descriptieve representatie. Deze criteria gaan volgens van Noije (2019) over het democratische gehalte van de overheid en haar handelen en zij komen niet voor in de lijst van good-governance principes volgens UNESCAP. Daarnaast noemt zij vijf criteria voor het proces – de procedurele rechtvaardigheid welke allemaal te koppelen zijn aan de good-governance principes volgens UNESCAP. Het gaat hier om de wijze waarop de overheid vorm en uitvoering geeft aan haar beleid en in hoeverre ze daarin zorgvuldig, eerlijk en correct is. Tot slot noemt zij drie criteria voor de output - de kwaliteit van het resultaat van het beleid, waarvan efficiëntie en effectiviteit ook als good-governance principe genoemd worden door UNESCAP. Maar van Noije (2019) geeft aan dat ‘distributieve rechtvaardigheid’ ook behoort tot de output-legitimiteit.

Van Noije (2019) heeft een eerste voorzet gedaan de door haar genoemde criteria te ordenen naar het niveau van legitimiteit (zie paragraaf 2.3.1). Zij geeft aan dat op het niveau van beleid enkel de inhoudelijke representatie een criterium zou zijn. Wij denken echter dat ook formele- en descriptieve representatie voor de legitimiteit van beleid een rol kunnen spelen en hebben deze meegenomen in onze selectie. Niet alleen de inhoudelijke uitgangspunten en keuzes van beleid zijn belangrijk, maar ook dat mensen erkennen dat hun vertegenwoordigers namens hen mogen beslissen / spreken en of mensen zich herkennen in en hun vertegenwoordigers die de beslissingen nemen. Een tweede afwijking op de door van Noije (2019) voorgestelde selectie is dat we het criterium ‘verantwoording’ hebben opgenomen onder de input-legitimiteit. Als de autoriteiten als machtshebber verantwoording afleggen over hun daden zou dat ten goede moeten komen aan het democratische gehalte. Tot slot hebben we ‘transparantie’ toegevoegd aan de output legitimiteit omdat volgens ons het inzicht geven in de effecten (gewenst en ongewenst), bijdraagt aan de kwaliteit van het resultaat van het beleid. Figuur 2.1 toont de 13 criteria die wij voorstellen voor de legitimiteit van beleid.

Figuur 2.1

Criteria voor analysekader legitimiteit van beleid



Bron: PBL

In figuur 2.1 onderscheiden we vier criteria voor input-legitimiteit: **1) Inhoudelijke representatie** ontstaat als men zich herkent in de inhoudelijke uitgangspunten en keuzes van overheden en beleid. **2) Formele representatie** vindt plaats wanneer mensen erkennen dat hun vertegenwoordigers de bevoegdheid hebben om namens hen te spreken of te beslissen. **3) Descriptieve representatie** vindt plaats wanneer mensen zich (vergelijkbare persoonlijke kenmerken, met name sociaaleconomisch en demografisch) kunnen identificeren met de mensen die namens hen spreken of beslissingen over hen nemen. **4) Verantwoording** houdt in dat autoriteiten verantwoording afleggen over hun daden.

Voor proces-legitimiteit onderscheiden we vijf criteria waarmee de procedurele rechtvaardigheid kan worden aangegeven: **1) Nauwkeurige en transparante informatie** gegeven door de overheid. **2) Responsiviteit** houdt in dat er zorgvuldig rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokkenen. **3) Inspraak** betekent dat mensen betrokken worden bij de besluitvorming. **4) Gelijke behandeling** betekent dat de overheid gelijke gevallen op een gelijke manier behandelt. **5) Rechtszekerheid** betekent dat de overheid consequent en consistent, betrouwbaar optreedt.

Voor output-legitimiteit onderscheiden we vier criteria waarmee de kwaliteit van het beleidsresultaten kan worden aangegeven: **1) Effectiviteit** is de mate waarin de overheid haar beleidsdoelen realiseert met het betreffende beleid. Naast de beoogde effecten worden ook andere effecten in ogenschouw genomen die mogelijk ook in collectieve behoeften voorzien, of juist niet wenselijk zijn als het om collectieve behoeften gaat. **2) Efficiëntie** is de verhouding tussen de mate waarin de overheid haar beleidsdoelen haalt en de middelen die daarvoor

ingezet moeten worden. **3) Distributieve rechtvaardigheid** betreft de vraag wat een rechtvaardige verdeling is van de baten en lasten, zowel financieel als anderszins. **4) Transparantie** van de beleidsresultaten wordt bewaakt, open en eerlijk gecommuniceerd en is toegankelijk, verklaarbaar, inzichtelijk, begrijpelijk/begrijpelijk voor geïnformeerde burgers.

3 Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties

Het doel van beleidsevaluaties is verantwoording afleggen voor het gevoerde beleid (evaluatie achteraf) en/of te leren (vooraf, tijdens en achteraf) met als uiteindelijk doel dat beleid er beter van wordt (zie o.a. Leroy & Bruyninckx 2006). Zoals we eerder hebben aangegeven zou daarbij niet alleen de effectiviteit en efficiëntie van beleid centraal moeten staan. Een bredere, integrale beleidsevaluatie, waarin systematisch gekeken wordt naar de legitimiteit van dat beleid kan beter aansluiten bij de informatiebehoefte van beleidsmakers die te maken hebben met politieke en maatschappelijke eisen die aan beleid worden gesteld. Denk daarbij aan transparantie, eerlijkheid, participatie of draagvlak. Om beleid breed en integraal te evalueren kunnen de in hoofdstuk 2 besproken criteria voor legitimiteit gebruikt worden. Omdat er niet één enkele methode kan worden voorgeschreven die in alle gevallen geschikt is voor een beleidsevaluatie aan de hand van het begrip legitimiteit, bespreken we in dit hoofdstuk een aantal mogelijkheden en overwegingen voor toepassing van het analysekader legitimiteit.

In principe zijn er twee benaderingen als het gaat om het onderzoeken van de legitimiteit van beleid (McCullough 2015). Enerzijds een *normatieve* benadering, waarbij door de onderzoekers getoetst wordt of het beleid aan bepaalde standaarden voldoet (Andersen (2012), Lemay-Hébert (2009), Rotberg (2004)). Deze benadering wordt bijvoorbeeld toegepast door de UN. Sommigen hebben kritiek op deze benadering, omdat het kan leiden tot een te smalle blik op redenen voor aanvaarding van macht. Bijvoorbeeld omdat er vanuit een liberale, westerse blik criteria worden beoordeeld. Ook blijkt de beoordeling op basis van criteria in de praktijk niet altijd overeen te komen met het gedrag van de bevolking dat wijst op aanvaarding of afwijzing van macht, zie McCullough (2015) en Teskey et al. (2012). Anderzijds is er de *empirische of descriptieve* benadering, waarin uitgegaan wordt van de perceptie van burgers die betrekking hebben op legitimiteit (Roos & Lidström 2014). Ook deze benadering kent beperkingen. Zo hebben burgers niet altijd voldoende informatie en kennis om zich een goed geïnformeerd oordeel te kunnen vormen (van den Bos 2007). Om tot een passende en zorgvuldige keuze te komen baseren we ons op onze rol als planbureau.

3.1 Rol PBL en evaluatie van ervaren legitimiteit

Planbureaus doen onafhankelijk beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek, zie Hoppe en Halfman (2004). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) werkt in een context waarbij er sprake kan zijn van grote en soms sterk tegengestelde belangen van verschillende maatschappelijke groepen. Juist vanwege de onafhankelijke, neutrale positie van een planbureau en de wetenschappelijke basis van zijn werk, kan het PBL-onderzoek bijdragen aan het structureren van informatie ten behoeve van het politieke en maatschappelijke debat. Dit doet het PBL onder andere door het uitvoeren van beleidsevaluaties. Daarbij worden alle relevant geachte feiten in een overzichtelijk georganiseerde context geplaatst.

Het is niet altijd eenvoudig om te bepalen of een bepaald gegeven voor een beleidsevaluatie relevant is of niet, waarbij het planbureau deels volgend is aan wat de maatschappelijke en politieke discussie relevant acht. Meestal wordt informatie over effectiviteit of efficiëntie van overheidshandelen als relevant feit gezien. Dat is echter minder duidelijk het geval als het gaat om hoe burgers legitimiteit ervaren (perciipiëren). Dat heeft deels te maken met het ontbreken van een breed geaccepteerde definitie en een gestandaardiseerd meetinstrument om de legitimiteit van beleid in beeld te brengen. Daarnaast lijkt de subjectieve beoordeling van burgers over legitimiteit op gespannen voet te staan met de onafhankelijke en neutrale positie van een planbureau. Echter, het PBL kan objectief bijdragen aan het politieke- en maatschappelijke debat door de subjectieve beoordeling van burgers zo objectief mogelijk te meten en als gewenst daarop reflecteren. Bovendien kan het combineren van feitelijke informatie beleidskeuzes en de effecten daarvan met informatie over de beleving van burgers bijdragen aan het verkrijgen van nieuwe inzichten.

3.2 Toepassing empirische benadering

Het concept legitimiteit is zo complex dat het niet goed gemeten kan worden met slechts één indicator (McCullough 2015). Daarom delen onderzoekers het begrip vaak op in meerdere componenten. Deze componenten hebben een normatieve basis waarbij het niet eenvoudig is om tot een adequate weging te komen. Hieronder geven we aan hoe de normatieve begrippen in ons analysekader vertaald kunnen worden naar vragen die het startpunt kunnen zijn voor operationalisatie van het analysekader. Deze vragen kunnen verder worden uitgewerkt naar vragen die bijvoorbeeld aan burgers kunnen voorgelegd. In het verleden zijn er vragenlijstmethodieken gebruikt om empirisch onderzoek te doen naar legitimiteit. Zie bijvoorbeeld Roos & Lidström (2014) en Tyler (2006). Het is van belang om te realiseren dat legitimiteit van beleid meer is dan een overtuiging dat het beleid aanvaardbaar is. Het gaat ook om de manier waarop die aanvaarding tot uiting komt in gedragingen en de mate waarin beleid fundamenteel te verenigen is met normen en waarden van de bevolking. Feitelijke gedragingen waaruit aanvaarding al dan niet blijkt, kunnen niet altijd gemeten worden met een vragenlijst. Onder andere omdat sommige respondenten geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven.

Naast vragenlijsten zijn er nog andere empirische onderzoeksmethoden mogelijk. Zo kan gekozen worden voor individuele- of groepsinterviews, kunnen aan burgers beleidsscenario's voorgelegd worden waarin zij een afweging moeten maken tussen verschillende aspecten van het beleid. Uiteraard zijn combinaties van methoden mogelijk, en soms ook gewenst. Zo kunnen naast het bevragen van individuele leden van de groep ook vertegenwoordigers worden bevraagd, bijvoorbeeld als het om een groep gaat die lastig bereikbaar is. Naast directe uitvraag aan burgers kan ook gebruik gemaakt worden van een inventarisatie van het maatschappelijk debat, zoals bijvoorbeeld een media-analyse. Welke argumenten spelen een belangrijke rol, hoe wordt bericht in verschillende media en welke reacties komen vanuit het publiek? Ook gedragsonderzoek kan een belangrijke rol spelen om meer informatie te krijgen over aanvaarding. Hoeveel burgers gaan protesteren, volgen de regels, of proberen deze te omzeilen? Tot slot noemen we de mogelijkheid van eigen (literatuur)onderzoek naar vergelijkbare (buitenlandse) situaties. Echter, aangezien de lokale context en het moment van interventie vaak een belangrijke rol speelt voor het wel of niet aanvaarden van beleid, is deze aanpak vaak minder logisch. Wel kan literatuuronderzoek punten aan het licht brengen die in het onderzoek meegenomen kunnen worden.

We realiseren ons dat elk van de genoemde methoden beperkingen kent. Het combineren van methoden kan de beperkingen verkleinen. Welke methoden uiteindelijk het meest geschikt zijn hangt af van de context. Eén van de uitdagingen bij empirisch onderzoek naar legitimiteit is om het begrip legitimiteit empirisch goed te onderscheiden van het begrip draagvlak. Bij 'legitimiteit' gaat het om aanvaarding van beleid op basis van overwegingen omtrent algemeen belang, terwijl bij 'draagvlak' het gaat om het steunen van bepaald beleid waarbij het individuele belang ook centraal kan staan. Om aanvaarding van beleid goed te begrijpen is aandacht nodig voor begrip van de achterliggende motivaties. Deze direct bevragen leidt niet altijd tot voldoende inzicht, omdat burgers strategische of sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven. Het is belangrijk hiermee rekening te houden in de opzet van het onderzoek.

3.2.1 Operationalisatie analysekader

De operationalisatie van het analysekader start met het in kaart brengen van de beleidskenmerken, en een beschrijving van de manier waarop deze raken aan de criteria in het analysekader. Vervolgens kan een selectie gemaakt worden van thema's en criteria die van belang zijn voor het onderzoek. Deze selectie kan gedaan worden op basis van de expertise van de evaluatoren zelf en/of externe experts. Maar het is ook mogelijk om de selectie door een ander deel van de betreffende groep burgers te laten doen. Bijvoorbeeld met behulp van diepte interviews of groeps-sessies. Het voordeel van dergelijk kwalitatief onderzoek is dat een beter beeld verkregen wordt van de impliciete criteria voor de legitimiteit die de groep burgers hanteert. Dit kan de kwaliteit van de vraagstelling verbeteren. Daarna kunnen vragen worden ontwikkeld en voorgelegd aan een representatieve steekproef. Het is niet altijd zinvol, en soms ook niet mogelijk om alle criteria van legitimiteit van beleid te onderzoeken. Soms zal er sprake zijn van overlap, bijvoorbeeld omdat een beleidskenmerk raakt aan meerdere criteria in het analysekader. Er is maatwerk nodig om aan te sluiten bij de beleidsvraag, beleidscontext en de beleving en kennis van de groep die het betreft.

Om een globaal beeld te krijgen van de mate waarin beleid legitiem gevonden wordt kan het beleid kort worden gepresenteerd en getoetst worden aan de definitie van legitimiteit. Bijvoorbeeld door burgers te vragen in welke mate zij het voorgestelde of uitgevoerde beleid aanvaardbaar vinden, als zij denken aan de belangen van iedereen. Dat geeft nog geen inzicht in de achterliggende motivatie of de mate waarin deze burgers overtuigd zijn dat het beleid voldoet aan legitimiteitscriteria en hoe zij deze criteria wegen.

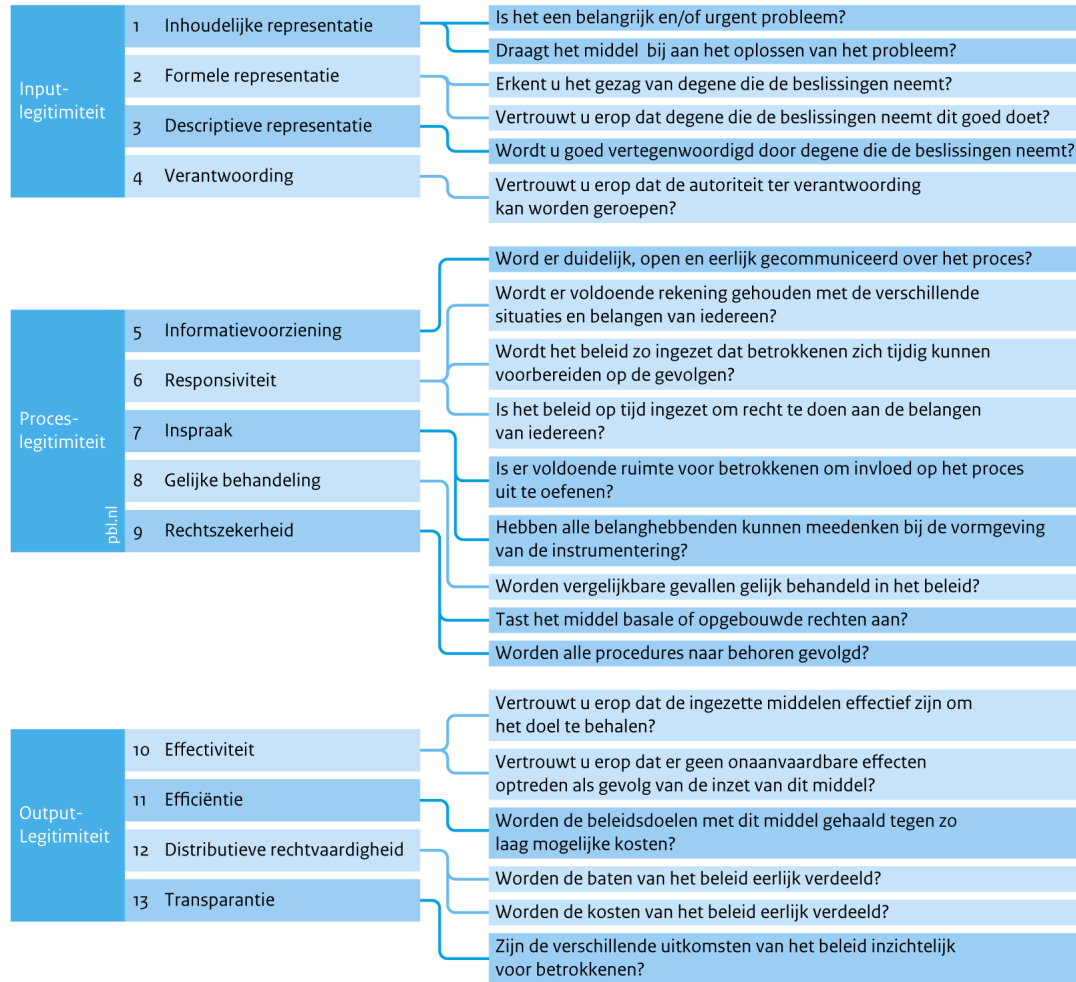
Om meer inzicht te krijgen in de achterliggende motieven die van invloed zijn op ervaren legitimiteit kunnen voor elk van de criteria uit paragraaf 2.4 vragen uitgewerkt worden. Deze criteria zijn nog vrij abstract. Om een beoordeling van burgers te kunnen krijgen over (aspecten van) de legitimiteit van het beleid, kunnen de legitimiteit-criteria worden geoperationaliseerd tot vragen die als leidraad dienen voor het opstellen van indicatoren van ervaren legitimiteit van concreet beleid. Voor bijvoorbeeld het criterium 'Inhoudelijke representatie' kan gevraagd worden of er een probleem is, of dit probleem urgent genoeg is om een beleidsdoel te stellen, en of het efficiënt is als de overheid dit probleem oppakt. En voor bijvoorbeeld het criterium 'Transparantie' kan gevraagd worden naar in hoeverre duidelijk is dat het ingezette beleid werkt en waarom het beleid ingezet is. Vervolgens kunnen deze vragen omgezet worden tot concrete indicatoren passend bij het betreffende beleid.

In figuur 3.1 hebben wij de criteria voor legitimiteit van beleid schematisch uitgewerkt met voorbeeldvragen die als startpunt kunnen dienen bij het opstellen van indicatoren. Indicatoren

kunnen bijvoorbeeld bestaan uit stellingen die voorgelegd worden aan burgers. De mate van instemming met de stelling is dan een indicatie van de ervaren legitimiteit van dat beleid. In hoofdstuk 4 demonstreren wij deze aanpak voor het beleid rondom de RES.

Figuur 3.1

Uitwerking criteria legitimiteit van beleid



Bron: PBL

Opmerkingen bij de hierboven beschreven toepassing en uitvoering van het veldwerk:

- Bij de formulering van de evaluatievragen moet voldoende aandacht besteed worden aan de validiteit en betrouwbaarheid; Wordt gemeten wat beoogd was om te meten en leidt een herhaalde meting tot dezelfde resultaten? Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door in een pilot voorafgaand aan de meting mensen uit de te bevrage groep de te stellen vragen voor te leggen en in een interview te testen in hoeverre de vragen worden begrepen en wat gegeven antwoorden betekenen. Ook is het belangrijk om vooraf een meetmodel op te stellen waarbij onze schematische uitwerking als handvat kan dienen. Voor een evaluatie is doorgaans niet bekend of wat in het hoofd van de mensen speelt en waarop zij een oordeel geven over de aanvaarding van beleid op dezelfde manier is opgenomen als in het theoretische meetmodel. Dit kan met statistische technieken onderzocht worden.
- Het is mogelijk dat bij vooronderzoek naar welke criteria relevant zijn, blijkt dat er belangrijke onderwerpen zijn die niet volledig aansluiten bij de criteria die in paragraaf

2.4 genoemd worden. Neem deze onderwerpen dan toch mee in het onderzoek. We realiseren ons dat onze benadering niet de enig mogelijke is, en dat er ook andere perspectieven bestaan op wat relevante criteria kunnen zijn.

- Voor bekende beleidsinterventies kunnen burgers zich sneller voorstellen hoe het beleid uitpakt voor legitimiteit. Voor nieuw of onbekend beleid is dat lastiger. Het kan ook zijn dat burgers vooral reageren op onzekerheden en/of onbekendheid met dat beleid en daardoor op de legitimiteitscriteria anders scoren. Dit kan mogelijk (deels) ondervangen worden door de hypothetische situatie duidelijk te beschrijven, inclusief effecten op de relevant geachte legitimiteitscriteria om zo deze mogelijke bias te beperken.

4 Ervaren legitimiteit RES-plannen

In dit hoofdstuk passen we het analysekader toe. Hiermee laten we zien hoe het analysekader kan worden gebruikt bij een beleidsevaluatie. We kiezen ervoor de door burgers ervaren legitimiteit te onderzoeken van plannen die in het kader van de Regionale Energie Strategieën (RES) ontwikkeld worden. Hoewel de RES voor veel burgers onbekend is, is zicht op de legitimiteit van RES-plannen zeer relevant. De RES gaat over de plaatsing van wind- en zonneparken op land en is daarmee voor een belangrijk deel bepalend voor de zichtbare leefomgeving van burgers. Omwonenden van geplande windparken of zonneparken hebben hier vaak een mening over en verzetten zich soms omdat zij vinden dat hun belangen in het geding zijn, zoals de waarde van hun woningen, geluidbelasting, uitzicht, of zorgen over gezondheidseffecten. Overheden worstelen vaak met de belangenafweging tussen die van omwonenden en de collectieve belangen van de (wereld)gemeenschap om klimaatverandering af te remmen. Een beter beeld in welke mate burgers RES-plannen legitiem vinden en vooral ook waarom, kan beleidsmakers helpen hun beleid beter vorm te geven. Zo kan de legitimiteit van het beleid worden vergroot en de bestuurlijke kwaliteit worden verbeterd. In dit hoofdstuk bespreken we het uitgevoerde onderzoek.

4.1 Inleiding

4.1.1 De Regionale Energie Strategieën (RES)

De Nederlandse Klimaatwet (Klimaatwet 2019) vereist een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 van 49 procent (116 Mton CO₂-eq.) ten opzichte van 1990. Om dit doel te bereiken hebben bedrijven, maatschappelijke organisaties en de regering het klimaatakkoord gesloten (Klimaatakkoord 2019). Onderdeel daarvan is dat een deel van de elektriciteit opgewekt wordt met wind en zon op land. In de jaren negentig hadden gemeenten weinig te zeggen over de locatie van windparken, wat leidde tot weerstand van burgers. Daardoor werd de bouw van nieuwe windparken vertraagd of verhinderd (Akerboom 2018; Hoppe 2021; Wolsink 1996 en 2007). Binnen het Klimaatakkoord is een nieuw model ontstaan om de lokale opwekking van duurzame energie te coördineren: de Regionale Energie Strategieën (RES). Nederland is opgedeeld in 30 regio's. In iedere regio stellen de samenwerkende gemeenten en provincies een plan op hoeveel energie met wind en zon wordt opgewekt en waar dat in hun gemeente of provincie moet gaan gebeuren. De bijdrage van de afzonderlijke regio's is vrijwillig, maar samen moeten zij jaarlijks 35 TWh (126 PJ) met wind en zon op land opwekken. Dat is ongeveer een kwart van het Nederlandse elektriciteitsverbruik in 2030. De 30 energieregio's hebben geen wettelijke of juridische basis (Elzinga en Lunsing 2020; Hoppe 2021), maar spelen wel een belangrijke rol in het plannings- en besluitvormingsproces. De leden van de provinciale staten en het algemeen bestuur van de waterschappen spreken zich uit over de RES, maar de afzonderlijke gemeenteraden zijn uiteindelijk individueel verantwoordelijk voor het vaststellen van deze RES-plannen. Het Klimaatakkoord benadrukt het belang van burgerparticipatie in de RES om het draagvlak van deze plannen onder bewoners te vergroten (Klimaatakkoord 2019). Om die reden wordt ook gestreefd naar een minimum van 50 procent lokaal eigendom van de te bouwen wind- en zonneparken. De overweging hierbij is dat financiële opbrengsten terecht komen bij de lokale burgers die investeren, of dat met de opbrengsten de kwaliteit van de openbare ruimte of maatschappelijke voorzieningen kan worden verbeterd.

Ook moeten burgers betrokken worden bij de totstandkoming van de RES, bijvoorbeeld door hen uit te nodigen voor bijeenkomsten, werkateliers, of door informatie op te halen over wat zij belangrijk vinden door middel van lokale enquêtes.

4.1.2 Weerstand rond ontwikkeling wind- en zonneparken

Driekwart van de Nederlandse burgers is van mening dat het klimaat (mede) verandert door menselijk handelen, maakt zich zorgen over klimaatverandering en vinden het belangrijk om kolen, olie en gas te vervangen door duurzame energiebronnen als zon en wind (Scholte et al. 2020). Echter, er is minder consensus over welke maatregelen wanneer genomen moeten worden om klimaatverandering tegen te gaan. Mensen met weinig vertrouwen in de overheid of die moeite hebben om rond te komen, staan vaker negatief tegenover klimaatbeleid (Scholte et al. 2020). De ontwikkeling van windparken en grootschalige zonneparken stuit vaak op weerstand van omwonenden (Evers et al. 2019), wat kan leiden tot uit- of afstel waardoor de kans kleiner wordt dat de beleidsdoelen worden gehaald. Na eerder lokaal protest tegen windparken hebben beleidsmakers intensieve burgerparticipatieprocessen georganiseerd (de Vries en Bouma 2023). In de praktijk blijkt dat meer participatie niet altijd leidt tot een groter draagvlak (Roth et al. 2017)⁶. Soms leiden participatietrajecten tot aanpassingen in de plannen, bijvoorbeeld een verlaging van de turbinehoogte, of extra financiële voordelen voor bewoners (Hemelaar 2021). Hoewel dergelijke aanpassingen de weerstand tegen nieuwe windparken kunnen verminderen en het draagvlak vergroten, kunnen ze leiden tot een lagere energieopbrengst. Het is dan ook de vraag of met dergelijke aanpassingen de legitimiteit van het beleid wordt verbeterd. Dit omdat legitimiteit gaat om de aanvaardbaarheid van het beleid, waarbij rekening gehouden wordt met de belangen van iedereen, en niet enkel met de belangen van de direct omwonenden.

4.1.3 Vraagstelling

Om de ervaring van burgers over beleidsplannen voor duurzame energieopwekking beter te begrijpen zijn er eerder studies uitgevoerd, zie (Ellis & Gianluca (2016), Liebe et al. (2017) en Walter (2014). Zij hebben zich vooral gericht op het draagvlak onder burgers voor een specifiek project zoals een nieuw windpark in de buurt. Zij beschrijven dat verschillende factoren van invloed zijn op dit draagvlak zoals de turbinehoogte, hoe de participatie is geregeld, wat de (gepercipieerde) kosten en baten zijn, hoeveel vertrouwen de burger heeft in de overheid, hoe de lusten en de lasten verdeeld worden en de kennis die men heeft. Zie: Hall et al. 2013; Huijts et al. 2012; Jobert et al. 2007; Langer et al. 2016; Strazzera et al. 2012; Walter 2014; Wolsink 1996 en 2007. Deze studies zijn gericht op het onderzoeken welke kenmerken van beleid en burger de lokale acceptatie van specifieke windparken in de nabije omgeving beïnvloeden. Dergelijke projecten geven waardevolle inzichten in de perceptie van omwonenden die direct geraakt worden door een plan, en de factoren die doorslaggevend zijn voor lokale acceptatie. In dit onderzoek kiezen we bewust een iets andere richting, waarbij het niet om een concreet plan gaat, maar om de manier waarop de plannen gemaakt worden en de keuzemogelijkheden

⁶ Roth et al. (2017) laten met een aantal Nederlandse voorbeelden zien dat het zicht op de besluitvorming kan vertroebelen tijdens een participatieproces, waardoor de interesse in participeren kan afnemen. Ook spelen er machtsverschillen die gelijkwaardige participatie moeilijk maken, willen sommige mensen de verantwoordelijkheid niet op zich nemen, en gaat het traject niet over de keuzes die zij het belangrijkste vinden.

in die plannen, en hoe burgers daar tegenaan kijken. Daarmee richten we de blik van de bevrraagde burger meer op hoe deze afwegingen gemaakt zouden moeten worden vanuit het perspectief van het algemeen belang, een iets ander, maar niet onbelangrijk perspectief, waarbij lange termijn en collectief belang door de burger wellicht relatief iets zwaarder gewogen worden dan het persoonlijk belang. Bij het maken van concrete lokale plannen blijft aandacht voor de belangen en beleving van omwonenden essentieel voor de lokale acceptatie.

Onze onderzoeksvragen zijn:

1. In welke mate vinden burgers het legitiem dat er Regionale Energie Strategieën zijn? En hoe is deze algemene beoordeling gerelateerd aan:
 - sociaal-demografische verschillen (zoals inkomen, leeftijd, opleiding),
 - verschillen in de fysieke omgeving zoals type woning, regio en afstand tot bestaande windparken en
 - verschillen in de mate van vertrouwen in de overheid als het gaat om klimaatbeleid?
2. In welke mate wordt de ervaren legitimiteit beïnvloed door beleidskenmerken van RES-plannen?

Met deze onderzoeksvragen richten we ons niet op concrete RES-plannen, maar op de legitimiteit van het bestaan van de RES in het algemeen en op relevante kenmerken van RES-plannen.

4.2 Methode

Om te onderzoeken hoe burgers de legitimiteit percipiëren (ervaren) van RES-plannen, hebben we een vragenlijst uitgezet onder een representatieve steekproef Nederlandse burgers. Door de respondenten geen vragen te stellen over een specifiek wind of zonnepark, maar juist over het beleid om tot zonneparken en windparken te komen, kunnen zij met meer afstand naar RES-plannen kijken. Deze afstand helpt om de afweging te kunnen maken of men het beleid ziet als 'in het algemeen belang' (Huang et al. 2019) en kunnen zij hun eigen ideologische waarden sterker laten meespelen in hun afweging (Ledgerwood et al. 2010).

4.2.1 Toepassing analysekader op de RES

Om het analysekader toe te passen hebben we eerst in kaart gebracht hoe het beleid is ingericht en hoe de kenmerken van het beleid de legitimiteitscriteria (zie de figuren 2.1 en 3.1) raken. Vervolgens is de verkregen informatie gecombineerd met empirisch verzamelde gegevens over de beleving van burgers.

Om de vertaalslag te maken van de criteria uit het analysekader naar concrete indicatoren die iets zeggen over de legitimiteit van RES-plannen, is eerst de RES beleidscontext onderzocht. Dit hebben we gedaan door gesprekken te voeren met experts op het gebied van het RES-beleid en door RES-plannen te lezen. Daaruit concludeerden we dat de inputlegitimiteit-criteria uit figuur 3.1 alle de vraag raken of het instellen van de RES en de wijze waarop deze is opgezet als legitiem wordt ervaren door burgers.

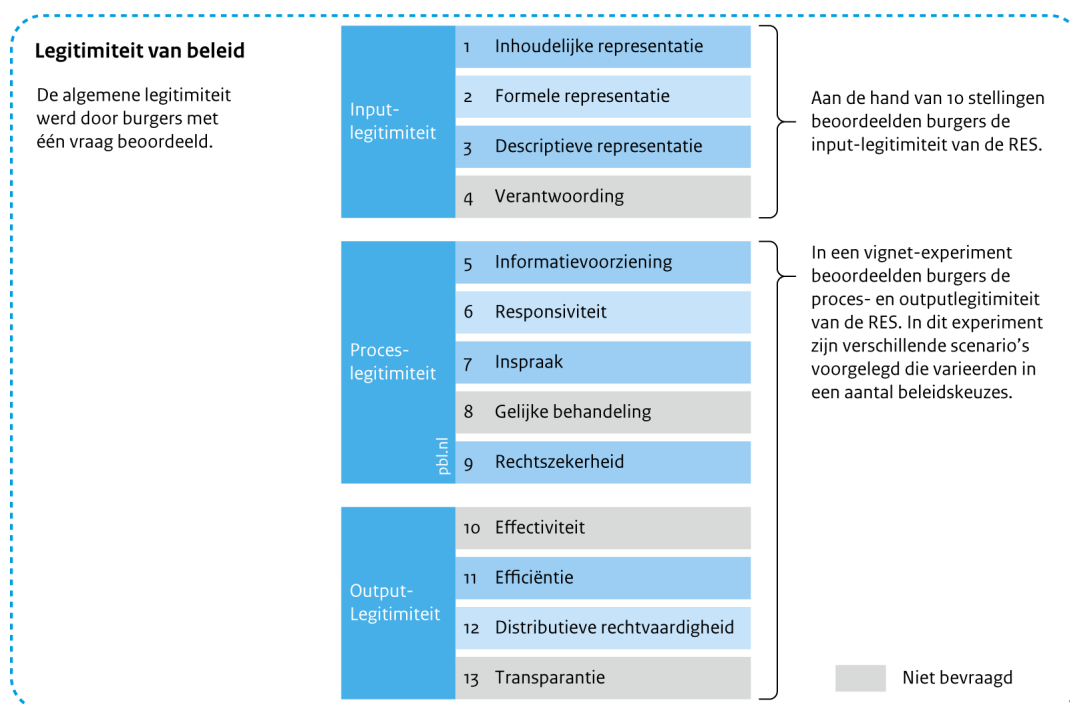
Doordat dit beleid al is uitgevoerd konden wij aan burgers stellingen voorleggen die aansloten bij de 4 domeinen van input-legitimiteit. Deze stellingen zijn in een iteratief proces opgesteld in samenspraak met experts en uiteindelijk ook beoordeeld door een tiental burgers.

De beleidskenmerken die raken aan de proces- en output legitimiteit komen met name tot uitdrukking in de concrete RES-plannen van de 30 regio's. Deze plannen variëren in hoge mate op hun beleidskenmerken. Bijvoorbeeld: Inspraak en informatievoorziening worden in de plannen anders ingericht en ook de omgang met distributieve rechtvaardigheid verschilt. Omdat de kwantitatieve uitvraag naar het burgeroordeel van een specifiek RES-plan het niet zou toelaten om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin individuele kenmerken van zo'n plan doorslaggevend zijn voor ervaren legitimiteit is gekozen voor het voorleggen van hypothetische RES-plannen. Deze hypothetische plannen zijn wel gebaseerd op keuzes die in specifieke RE-plannen gemaakt zouden kunnen worden en gemaakt zijn. We gebruikten daarvoor de vignettenmethode (zie paragraaf 4.2.4)

In figuur 4.1 is een schematisch overzicht gegeven waarin te zien is hoe het analysekader is toegepast.

Figuur 4.1

Toepassing analysekader op Regionale Energiestrategieën (RES)



Bron: PBL

4.2.2 Algemene legitimiteit RES beleid

Om te onderzoeken hoe burgers de legitimiteit van het bestaan van de RES in het algemeen beoordelen is de vraag gesteld: "We willen graag weten of u het bestaan van Regionale Energie Strategieën legitiem vindt. Daarmee bedoelen we of u dat aanvaardbaar vindt, als u denkt aan de belangen van iedereen. Als u denkt aan de belangen van iedereen, vindt u het dan aanvaardbaar dat er een Regionale Energiestrategie is?" (schaal van 11 punten, volledig onaanvaardbaar- volledig aanvaardbaar). In deze formulering proberen we zo goed mogelijk aan te sluiten bij de definitie van legitimiteit die we hebben geformuleerd in hoofdstuk 2. Er is gekozen voor een 11-punts aanvaardbaarheidsschaal om aan te sluiten op de wetenschappelijke literatuur (zie Liebe et al 2017).

4.2.3 Input legitimiteit - stellingen

Voor het meten van input legitimiteit hebben we in samenspraak met RES-experts meerdere stellingen bedacht die als indicator konden dienen voor ervaren input legitimiteit. In totaal zijn er 5 stellingen om inhoudelijke representatie te meten, 3 voor formele representatie en 2 voor descriptieve representatie. Alle stellingen werden ingevuld met behulp van een 7-puntsschaal variërend van helemaal mee oneens tot helemaal mee eens. De stellingen werden voorgelegd aan 10 burgers om te toetsen op begrijpelijkheid. Deze 10 burgers gaven aan dat zij de stellingen over 'verantwoording' verwarrend vonden. Ook gaven zij aan dat zij over onvoldoende informatie beschikten om te beoordelen of de verantwoordelijke autoriteiten ter verantwoording konden worden geroepen voor hun beleidskeuzes. Daarom zijn geen stellingen voorgelegd voor het criterium 'verantwoording' (criterium nummer 4 uit figuur 3.1). Met een hiërarchisch factormodel zijn totaalscores berekend voor inputlegitimiteit en de verschillende componenten daarvan (inhoudelijke representatie, formele representatie, en descriptieve representatie).

4.2.4 Proces- en outputlegitimiteit – vignettenexperiment

Om te onderzoeken in welke mate verschillende proces- en output beleidskenmerken invloed hebben op de ervaren legitimiteit van RES-plannen is een vignettenexperiment in de vragenlijst opgenomen (zie Atzmüller & Steiner 2010). Een vignettenexperiment is een methode waarin deelnemers een hypothetische situatie voorgelegd krijgen ter beoordeling. In de voorgelegde situaties worden verschillende onderdelen willekeurig gevarieerd. Met behulp van statistiek is te achterhalen welke onderdelen hoeveel invloed hebben op hun oordeel.

Met een vignettenexperiment kan dus bepaald worden in welke mate de beleidskenmerken afzonderlijk de ervaren legitimiteit beïnvloeden. Een belangrijk voordeel van een vignettenexperiment ten opzichte van een standaard vragenlijst is het hogere realisme dat kan worden bereikt door een volledig beeld van RES-plannen aan de respondenten voor te leggen in plaats van afzonderlijke elementen (zie ook Aguinis & Bradley 2014).

In ons vignettenexperiment zijn aan elke respondent achtereenvolgens een aantal korte beschrijvingen van RES-plannen voorgelegd (scenario's) waarin gevarieerd is in beleidskenmerken. Na iedere beschrijving is hen gevraagd: "In welke mate vindt u dit plan aanvaardbaar als u rekening houdt met de belangen van iedereen?" (schaal van 11 punten, volledig onaanvaardbaar - volledig aanvaardbaar). Deze vraag sluit wederom zo nauw mogelijk aan op de definitie van legitimiteit gegeven in hoofdstuk 2.

RES-plannen bestaan uit verschillende kenmerken welke een verschillend niveau kunnen hebben. Als het bijvoorbeeld over informatie gaat kunnen alle burgers nauwgezet en zeer geregeld op de hoogte gehouden worden tijdens het hele proces, maar er kan ook gekozen worden voor een veel beperktere informatievoorziening waarbij enkel de direct omwonenden van een gepland windpark op de hoogte gebracht worden van reeds genomen besluiten. Het is uiteraard belangrijk om de meest belangrijke beleidskenmerken op te nemen in de vignetten. Dit kunnen niet te veel kenmerken zijn omdat de scenario's dan te lang worden wat ten koste gaat van de begrijpelijkheid. Wij hebben zeven kenmerken geselecteerd (zie tabel 4.1). Elk kenmerk had twee of drie niveaus. De eerste selectie van de kenmerken en de niveaus vond plaats in samenspraak met de RES experts. Daarin pasten we het analysekader toe op daadwerkelijke beleidsvariëaties tussen de RES-plannen en identificeerden we de potentieel belangrijkste kenmerken

voor ervaren legitimiteit. We besloten daarbij het criterium 'effectiviteit' buiten het experiment te houden omdat dit niet op realistische wijze gevarieerd kon worden in combinatie met het 'efficiëntie' criterium. Vervolgens werden de concept vignetten voorgelegd aan 10 burgers in pilot-interviews, vonden er aanpassingen plaats qua taal en werd er een extra niveau toegevoegd aan het kenmerk (attribuut) 'eigendom'. De geïnterviewde burgers gaven aan de optie dat de overheid eigenaar wordt van wind- en zonneparken te missen. In de praktijk komt dit zelden voor.

In totaal zijn met deze zeven kenmerken 648 verschillende vignetten (scenario's) gemaakt. Het is niet haalbaar om iedere deelnemer alle 648 vignetten te laten beoordelen. Daarom is een gemengd design gebruikt waarbij elke deelnemer vier verschillende vignetten beoordeelt. We gebruikten Sawtooth software (gebalanceerde overlap methode) om op een efficiënte manier vignetten te selecteren voor de deelnemers. In figuur 4.2 wordt ter illustratie een voorbeeld vignet getoond.

Tabel 4.1

Kenmerken (attributen) met niveaus voor het vignettenexperiment met tussen haakjes de voorkeuren van de deelnemers (als %) ^a

Legitimiteitscriterium	Naam kenmerk (attribuut)	Niveau
Output-legitimiteit: efficiëntie	Efficiëntie voorkeur	De invloed op het landschap moet zo klein mogelijk zijn, ook als de kosten dan hoger worden (68% ^a)
		De kosten moeten zo laag mogelijk zijn, ook als de invloed op het landschap dan groter wordt (14%)
Output-legitimiteit: Distributieve rechtvaardigheid (lasten)	Ruimtelijke verdeling	In gemeenten waar meer ruimte is komen meer windmolens en zonneparken (35%)
		In gemeenten waar meer energie gebruikt wordt komen meer windmolens en zonneparken (39%)
Output-legitimiteit: Distributieve rechtvaardigheid (baten)	Verdeling opbrengsten	De winst van zonneparken en windmolens wordt verdeeld over iedereen die dichtbij woont (12%)
		De winst van zonneparken en windmolens wordt gelijk verdeeld over iedereen in de gemeente (56%)
		Alleen mensen die zelf investeren in zonneparken en windmolens krijgen de winst (17%)
Output-legitimiteit: Distributieve rechtvaardigheid (invloed)	Eigendom	De windmolens en zonneparken worden eigendom van mensen in de buurt (17%)
		De windmolens en zonneparken worden eigendom van investeerders (11%)
		De windmolens en zonneparken worden eigendom van de overheid (53%)
Proces-legitimiteit: Informatievoorziening	Informatie	Alle inwoners van de gemeente worden vanaf het begin persoonlijk en volledig geïnformeerd over het RES-plan (67%)
		Alleen direct omwonenden worden vanaf het begin persoonlijk geïnformeerd. Overige inwoners werden later op de hoogte gebracht over het RES-plan (14%)
		Alle inwoners van de gemeente worden via de lokale krant geïnformeerd als het RES-plan helemaal af is (10%)
Proces-legitimiteit: inspraak, responsiviteit	Invloed	De mening van burgers speelde een belangrijke rol bij het maken van het plan (62%)
		De mening van burgers speelde een beperkte rol bij het maken van het plan (30%)
		De mening van burgers speelde geen rol bij het maken van het plan (2,5%)
Proces-legitimiteit: Rechtszekerheid	Procedures	Bij het volgen van alle procedures is zorgvuldigheid belangrijker dan snelheid (84%)
		Bij het volgen van alle procedures is snelheid belangrijker dan zorgvuldigheid (5,9%)

^a Voorkeuren voor de afzonderlijke beleidskenmerken zijn gevraagd voordat het vignettenexperiment begon. Omdat de 'ik heb geen voorkeur' optie niet is getoond en afronding tellen de percentages niet op tot 100.

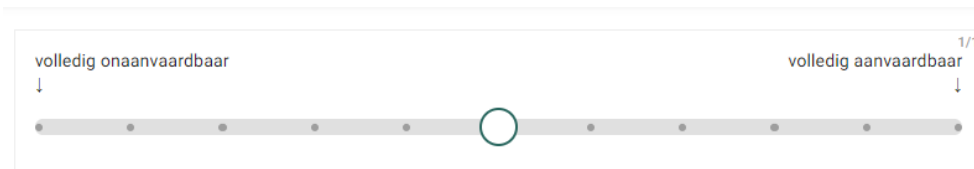
Figuur 4.2

Een voorbeeld-vignetten zoals aan respondenten is voorgelegd.

Als u denkt aan de belangen van iedereen, in welke mate vindt u dit RES-plan dan aanvaardbaar?

Dit is plan 1 om beslissingen te nemen over plaatsing van zonnepanelen en windmolens:

- De kosten moeten zo laag mogelijk zijn, ook als de invloed op het landschap dan groter wordt.
- In gemeenten waar meer ruimte is komen meer windmolens en zonneparken.
- De winst van zonneparken en windmolens wordt gelijk verdeeld over iedereen in de gemeente.
- De windmolens en zonneparken worden eigendom van investeerders.
- Alle inwoners van de gemeente worden via de lokale krant geïnformeerd als het RES-plan helemaal af is.
- De mening van burgers speelde geen rol bij het maken van het plan.
- Bij het volgen van alle procedures is zorgvuldigheid belangrijker dan snelheid.



4.2.5 Aanvullende gegevens

Er zijn een aantal sociaal demografische kenmerken verzameld. Deze waren al aanwezig in de paneldata, zodat ze niet zijn gevraagd. Wel is naar het vertrouwen in de overheid gevraagd om te onderzoeken hoe de ervaren legitimiteit van het bestaan van de RES en RES-plannen hieraan is gerelateerd.

De aanvullende gegevens bestaan uit:

- sociaal-demografische verschillen (zoals inkomen, leeftijd, opleiding);
- verschillen in de fysieke omgeving zoals type woning, regio; en
- verschillen in de mate van vertrouwen in de overheid als het gaat om klimaatbeleid. Dit is gevraagd door respondenten met een aantal stellingen te bevragen. Hoeveel vertrouwen heeft u in de overheid als het gaat om klimaatbeleid? De overheid...
 - informeert open, zonder informatie achter te houden
 - is eerlijk
 - is oprecht
 - heeft dezelfde waarden als ik
 - houdt rekening met de belangen van mensen zoals ik
 - heeft genoeg kennis
 - is bekwaam
 - zal het juiste doen.

De antwoorden op deze stellingen (5 punt-schaal: helemaal oneens-helemaal mee eens) zijn gecombineerd tot een totaalscore met behulp van een item response model;

- de door de deelnemers waargenomen nabijheid van windmolens en zonneparken en de mate waarin de respondenten het als een probleem zouden zien om dicht in de buurt te wonen van windmolens en van een zonnepark;
- de afstand tot de dichtstbijzijnde windturbine, berekend door de postcode van de respondenten te combineren met de locatiegegevens van bestaande windturbines.

4.2.6 Volgorde vragenlijst

We verwachtten niet dat de respondenten bekend waren met RES-plannen in hun regio.

Daarom hebben we de deelnemers aan het begin van de enquête contextuele informatie gegeven over de nationale doelstellingen en de algemene opzet van de RES, zowel door middel van tekst (ca. 10 regels, een aantal foto's: van een zonnepark, een set windturbines, en een figuur van de opdeling van Nederland in RES-regio's), als door middel van een video van 1 minuut en 17 seconden. Om te onderzoeken hoe burgers de legitimiteit van het bestaan van RES beoordeelen is direct na de introductie naar de algemeen ervaren legitimiteit van het bestaan van de RES gevraagd. Vervolgens zijn de stellingen voorgelegd om de verschillende aspecten van input-legitimiteit van RES beleid te meten.

Hierna volgde het vignettenexperiment. We gingen ervan uit dat deze taak relatief complex zou kunnen zijn voor de respondenten. Om de respondenten vertrouwd te maken met deze taak en met de beleidskenmerken introduceerden we de kenmerken eerst één voor één, waarbij we alle niveaus voor het betreffende kenmerk presenteerden. Daarbij vroegen we de respondenten naar hun voorkeur. Daarna begon de vignettententaak.

Tot slot volgden de vragen over de persoonlijke leefomgeving (ervaren nabijheid windmolens etc.) en het vertrouwen in de overheid. De sociaal-demografische vragen (seks, leeftijd etc.) waren afkomstig uit het panel en de werkelijke afstand tot de dichtstbijzijnde windmolen is aan de paneldata gekoppeld en maakten geen onderdeel uit van de vragenlijst.

4.2.7 Veldwerk en representativiteit respons op vragenlijst

Op 19 november 2021 werd per e-mail een uitnodiging om te reageren op de online vragenlijst verstuurd naar een steekproef van 5844 burgers van 18 jaar en ouder, proportioneel gestratificeerd volgens geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, grootte van het huishouden en regio. De representatieve steekproef is door Kantar geselecteerd uit de NIPObase, een panel van meer dan 100.000 mensen die regelmatig worden uitgenodigd om te reageren op online-enquêtes. In geval van non-respons heeft Kantar per e-mail een herinnering gestuurd. Panelleden hebben informatie ontvangen over het doel, de privacy, de opslag van gegevens en het gebruik van de verzamelde gegevens en zij hebben een zogeheten informed consent formulier ondertekend. Voor de video-interviews hebben de meekijkende onderzoekers bovendien een formulier ondertekend waarin zij instemden de privacy van de deelnemers te respecteren (niet opnemen, geen van de geïnterviewden persoonlijk benaderen), weg te gaan als zij een deelnemer herkennen, en de informatie alleen te gebruiken voor wetenschappelijk onderzoek, nooit voor commerciële doeleinden.

Van de steekproef van 5844 burgers hebben 2733 de vragenlijst volledig ingevuld (47% respons). In tabel 4.2 zijn sociaal-demografische kenmerken opgenomen van de ondervraagde burgers en voor de Nederlandse bevolking. De verdeling in onze steekproef is grotendeels vergelijkbaar met die in de Nederlandse bevolking, al zijn er wat verschillen. Jongeren en grote gezinnen zijn iets ondervertegenwoordigd in onze steekproef. Het is bekend uit ander onderzoek dat deze groepen vaak wat moeilijker te bereiken zijn voor dit soort onderzoeken. We verwachten dat de impact hiervan voor onze studie beperkt is, waarmee we er vanuit gaan dat de resultaten van dit onderzoek geldig zijn voor de Nederlandse bevolking.

Tabel 4.2

Sociaal-demografische kenmerken van de ondervraagde burgers en de Nederlandse populatie

	Respondenten (n = 2733)	Nederlandse populatie 2021^a
<i>Sekse</i>		
Vrouw	49%	51%
Man	51%	50%
<i>Leeftijd</i>		
18-29	13%	19%
30-39	14%	15%
40-49	18%	16%
50-64	33%	26%
65+	23%	23%
<i>Opleidingsniveau</i>		
Lager	26%	27%
Middel	42%	38%
Hoger	32%	35%
<i>Huishoudgrootte</i>		
1	21%	20%
2	40%	34%
3	15%	16%
4	17%	20%
5+	7%	11%
<i>Nielsen regio</i>		
Grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) + omringende gemeenten	15%	16%
West overig	29%	30%
Noord	11%	10%
Oost	21%	21%
Zuid	24%	24%

4.2.8 Statistische analyse

De eerste onderzoeksvraag beantwoorden we aan de hand van beschrijvende statistieken (frequentieverdelingen, gemiddelden, 95 procent betrouwbaarheidsintervallen en standaarddeviaties) voor de verschillende groepen burgers. Voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag werd een multilevel lineair model gebruikt. Multilevel modellen (vaak gemengde modellen of random effects modellen genoemd) houden rekening met de geneste structuur van gegevens. In ons geval zijn de legitimiteitsscores van de gepresenteerde scenario's (vignetten) genesteld binnen de respondenten, aangezien elke respondent 4 verschillende scenario's beoordeelde. We gebruikten een random intercept model (met SPSS, versie 28) om rekening te houden met de verschillende niveaus van ervaren legitimiteit tussen de deelnemers, en we gebruikten een maximum likelihood schatting om de effecten te schatten. Attribuutniveaus werden ingevoerd als voorspellers en ongestandaardiseerde bèta-coëfficiënten werden berekend met 95 procent betrouwbaarheidsintervallen. Bèta-coëfficiënten vertegenwoordigen het geschatte effect van elk niveau in vergelijking met de referentiecategorie. Dit kan worden geïnterpreteerd op de oorspronkelijke 11-punts legitimiteitsschaal. Als referentiecategorie werd post-hoc steeds de minst legitieme optie gekozen zodat de coëfficiënten steeds het effect aangeven t.o.v. het minst legitieme niveau.

4.3 Resultaten

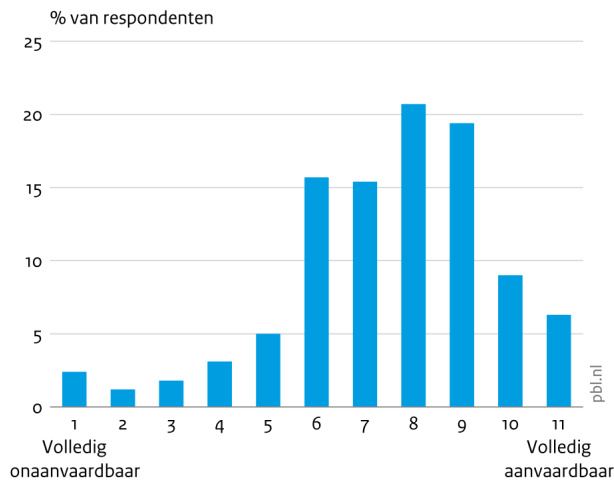
Eerst worden in deze paragraaf de resultaten besproken die betrekking hebben op de door burgers ervaren legitimiteit van RES beleid in het algemeen (zie paragraaf 4.3.1 t/m 4.3.3). Vervolgens gaan we in op de resultaten van het vignettenexperiment om de vraag te beantwoorden welke kenmerken van RES-plannen men meer of minder legitiem vindt (paragraaf 4.3.4 t/m 4.3.7).

4.3.1 Ervaren legitimiteit van RES-beleid

De perceptie van burgers over de legitimiteit van het RES-beleid in het algemeen is door de respondenten beoordeeld. Zij hebben de vraag beantwoord: 'Als u denkt aan de belangen van iedereen, vindt u het dan aanvaardbaar dat er een Regionale Energie Strategie (RES) is?'

Figuur 4.3

Ervaren legitimiteit van RES-beleid, 2021

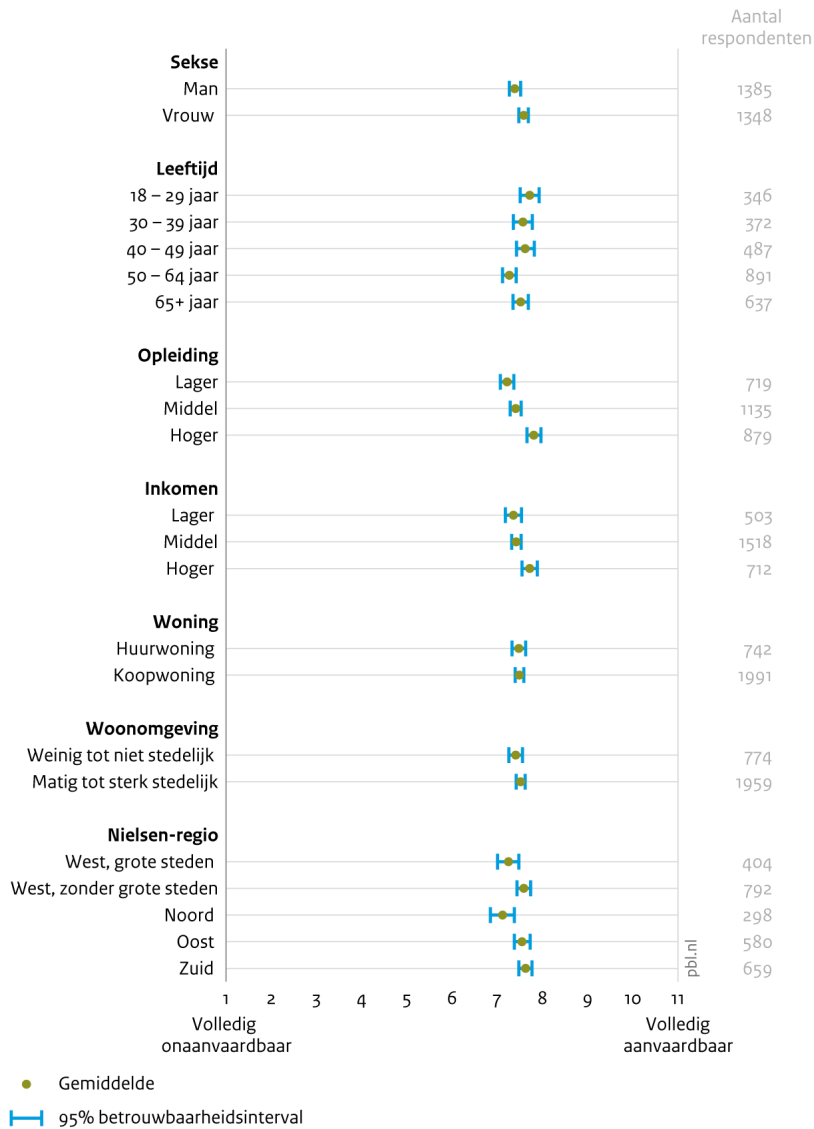


Bron: PBL enquête

Zoals te zien in figuur 4.3 vinden de meeste respondenten het behoorlijk legitiem dat er RES-beleid is. Zij scoorden een gemiddelde van 7,5 op een schaal van 1 tot 11. Er is wel een aanzienlijke variatie te zien tussen de respondenten ($SD = 2,2$). Deze variatie hangt maar beperkt af van sociaal demografische kenmerken van de respondenten (zie figuur 4.4). Respondenten met een lager inkomen, lager opleidingsniveau of respondenten woonachtig in het Noorden van het land vinden het iets minder legitiem dat er RES beleid is, maar de verschillen zijn klein. De beleving van de persoonlijke leefomgeving hangt sterker samen met de legitimiteit van de RES (zie figuur 4.5). Zo zagen we dat mensen negatiever denken over het RES beleid als ze het wonen in de omgeving van een windpark of zonnepark als probleem ervaren. Mensen die vinden dat ze dichtbij een windpark wonen staan iets negatiever tegenover het RES beleid. De meeste van deze respondenten woonden betrekkelijk ver van een windmolen (in meters), maar deze afstand wordt dus niet door iedereen hetzelfde ervaren.

Figuur 4.4

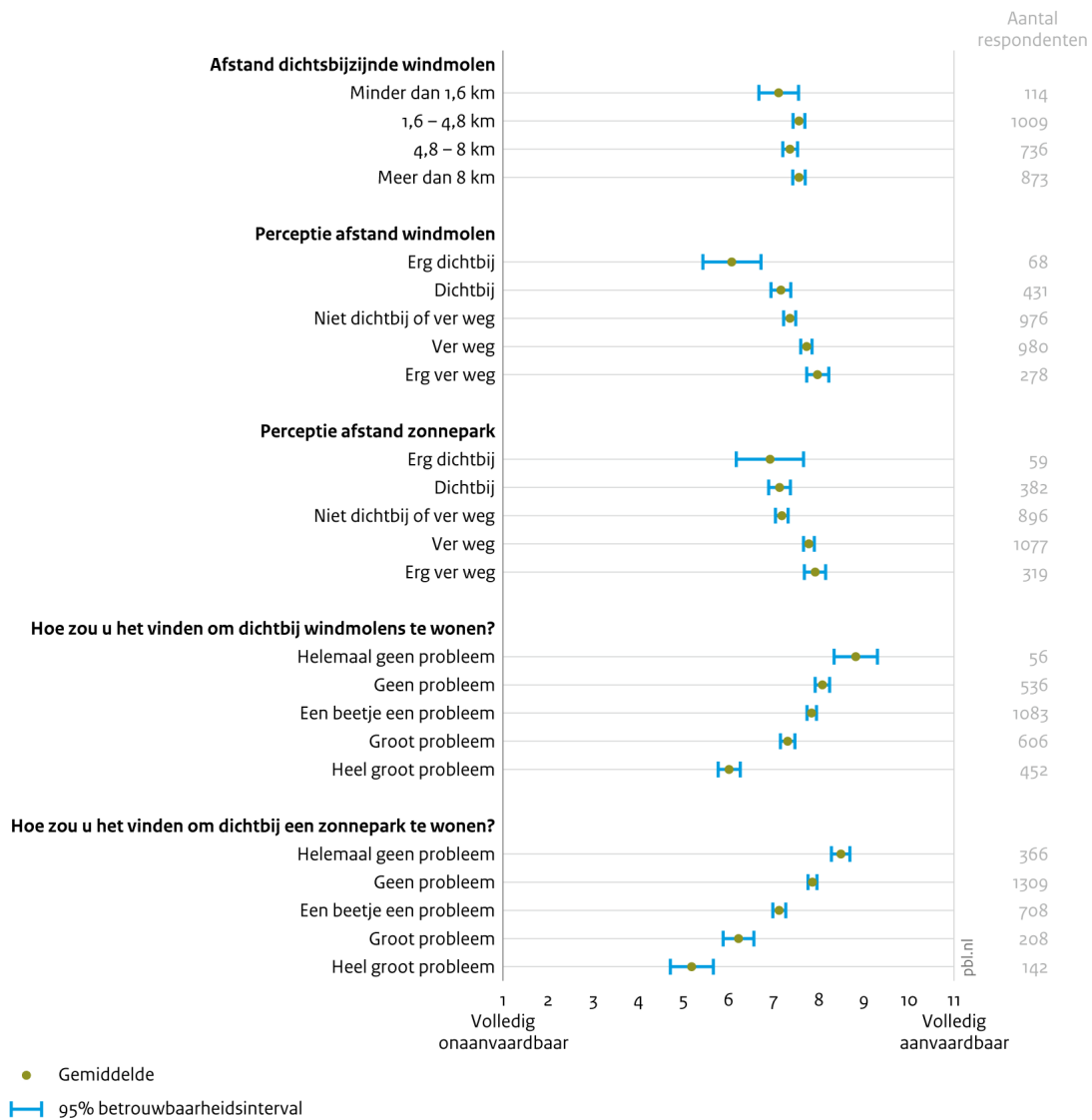
Ervaren legitimiteit van RES-beleid naar sociaal-demografische kenmerken, 2021



Bron: PBL enquête

Figuur 4.5

Ervaren legitimiteit van RES-beleid naar persoonlijke leefomgeving, 2021



Bron: PBL enquête

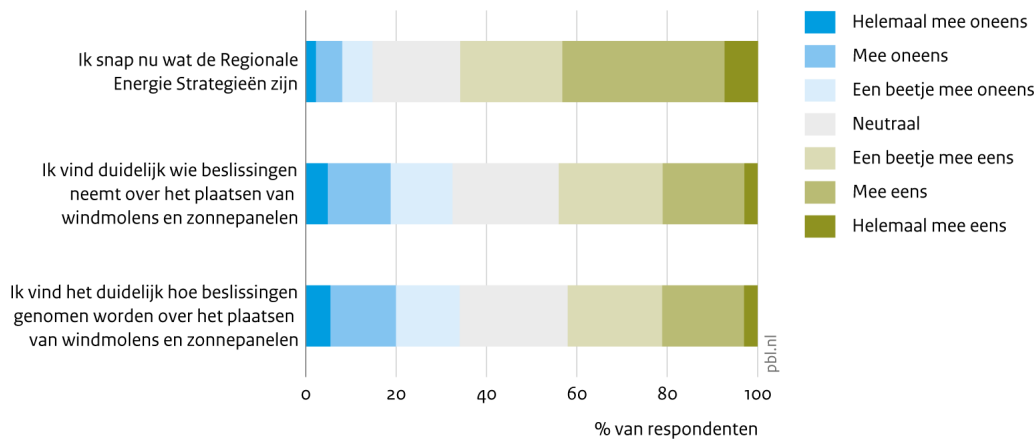
In figuur 4.5 is de beoordeling van de legitimiteit van het RES beleid in het algemeen weergegeven voor verschillende variaties in de persoonlijke omgeving. De ervaren legitimiteit is hoger als windmolens en zonneparken worden ervaren als verder weg, en als mensen het geen probleem vinden om in de buurt van windmolens of zonneparken te wonen.

4.3.2 Kennis en vertrouwen beïnvloeden ervaren legitimiteit

Als mensen weinig kennis hebben van het beleid, zullen zij hun oordeel over de legitimiteit van het beleid wellicht vooral baseren op de mate waarin zij vertrouwen hebben in de overheid. Voorafgaand aan het onderzoek waren slechts weinig respondenten bekend met de RES (13 procent). Na uitleg over de RES bleef er voor respondenten nog veel onduidelijk over hoe beslissingen genomen werden en door wie en was het algehele begrip relatief laag (zie figuur 4.6).

Figuur 4.6

Bekendheid met Regionale Energie Strategieën (RES), 2021

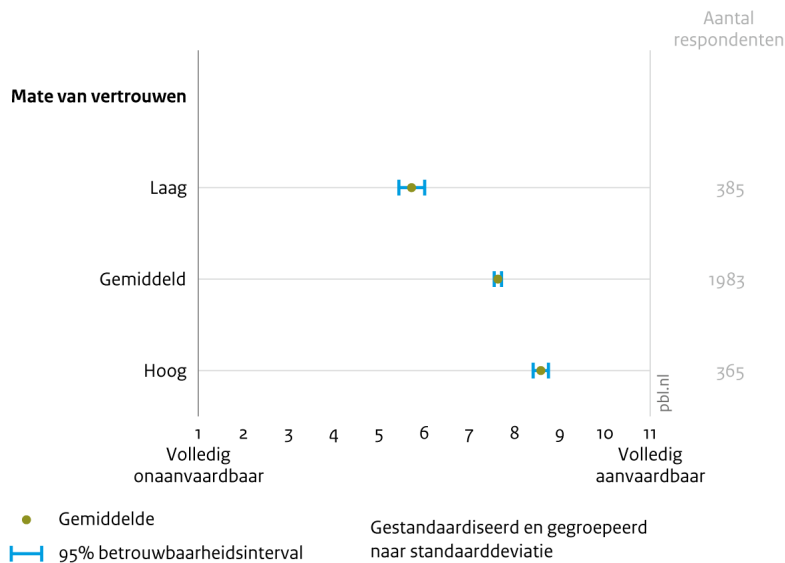


Figuur 4.6 laat zien dat de meeste mensen na uitleg snappen wat de RES is en bijna de helft het een beetje of heel duidelijk vindt wie de beslissingen neemt en hoe beslissingen genomen worden over het plaatsen van windmolens en zonnepanelen.

Over het algemeen vonden mensen het legitiem dat er een RES is, ondanks dat relatief weinig respondenten er bekend mee waren. Daaruit is op te maken dat er enige mate van vertrouwen zal zijn van de respondenten in de overheid. Dat zien we ook terug in de resultaten. De groep respondenten ($n=2004$) met gemiddeld of hoog vertrouwen in het klimaatbeleid van de overheid oordeelde positief over de legitimiteit van het bestaan van de RES. Een kleine groep ($n=375$) met weinig vertrouwen in de overheid oordeelde duidelijk minder positief over het bestaan van een RES. Er was samenhang ($r_s = 0,30$) tussen de mate van vertrouwen en het oordeel van de respondent over de legitimiteit van het bestaan van de RES in het algemeen (zie ook figuur 4.7).

Figuur 4.7

Ervaren legitimiteit van RES-beleid naar vertrouwen in overheid, 2021



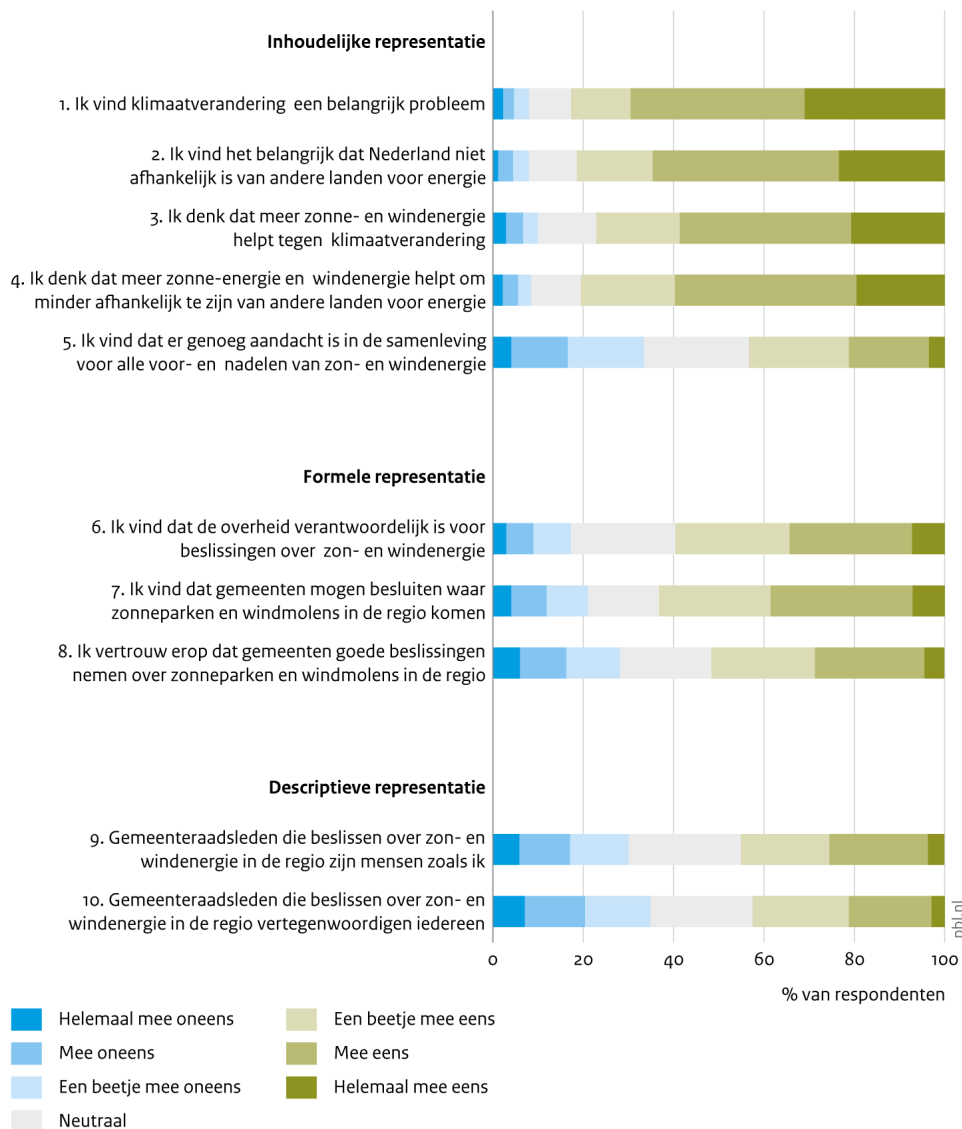
Bron: PBL enquête

4.3.3 Input legitimiteit bestaan van de RES

Om een beter beeld te krijgen van hoe mensen aankijken tegen de input-legitimiteit van RES-beleid hebben we verschillende stellingen voorgelegd. We hebben deze stellingen gebaseerd op criteria voor input legitimiteit, ook te vinden in figuur 2.1. Zoals te zien in figuur 4.8 konden respondenten zich grotendeels vinden in de inhoudelijke representativiteit van de RES (stellingen 1 t/m 5). Deze houdt in dat men zich herkent in de inhoudelijke uitgangspunten van het beleid. De meeste respondenten zien de doelen (klimaatverandering voorkomen en energieonafhankelijkheid) die de overheid gesteld heeft als belangrijke doelen en denken dat het middel (meer wind- en zonneparken) om die doelen te bereiken aan deze doelen bijdragen. De meningen zijn meer verdeeld als het gaat om of er voldoende aandacht is geweest in de samenleving voor alle voor- en nadelen van zon- en windenergie (stelling 5). Als het gaat om de formele representativiteit (stellingen 6 t/m 8 in figuur 4.8) dan zien we dat de meeste respondenten het gezag van de overheid en specifiek de gemeenten accepteren als het gaat om beslissingen over zonneparken en windparken. Wel is er een behoorlijk grote groep (28 procent) die er niet op vertrouwt dat gemeenten goede beslissingen nemen over zonneparken en windparken. De descriptieve vertegenwoordiging (stellingen 9 en 10 in figuur 4.8) betreft de mate waarin de vertegenwoordigers een afspiegeling vormen van de bevolking. We vonden hier grote variatie tussen respondenten. Een grote groep, maar minder dan de helft van de respondenten, was het er wel mee eens dat de vertegenwoordigers iedereen vertegenwoordigen, en dat de mensen die beslissingen nemen over zonne- en windenergie ook mensen zijn zoals zij zelf. Toch was er ook een grote groep mensen die het niet eens was met deze stellingen, en vonden dat hun gemeenteraadsleden geen goede representatie vormden van zichzelf of anderen. Een betere beoordeling over de input legitimiteit hangt samen met een positiever oordeel over het RES beleid in het algemeen ($r_s = 0,45$). Als we naar de afzonderlijke onderdelen van input legitimiteit kijken was de samenhang met het RES beleid oordeel het sterkst voor de inhoudelijke representativiteit ($r_s = 0,53$), in vergelijking met de descriptieve representatie ($r_s = 0,42$) en de formele representatie ($r_s = 0,41$).

Figuur 4.8

Ervaren input-legitimiteit van RES-beleid, 2021



Bron: PBL enquête

In figuur 4.8 staat de verdeling van de door de respondenten gegeven antwoorden op de stellingen die hen zijn voorgelegd om zicht te krijgen op de door hen ervaren input-legitimiteit van RES beleid. De meeste respondenten zijn het eens met stellingen over de inhoudelijke representatie, en vinden klimaatverandering een belangrijk probleem, vinden het belangrijk dat Nederland niet afhankelijk is van andere landen voor energie, denken dat meer windmolens en zonneparken gaat helpen tegen klimaatverandering en om minder afhankelijk te worden van andere landen voor energie. Iets meer dan de helft van de respondenten denkt dat het goed zit met de formele representatie, dat wil zeggen dat zij het gezag van degenen die beslissingen nemen accepteren. Iets minder dan de helft van de respondenten voelt zich vertegenwoordigd door de gemeenteraadsleden die beslissen over zon en windenergie in de regio, dus de descriptieve representatie.

4.3.4 Beleidskenmerken RES-plannen van grote invloed op ervaren legitimiteit

Om te onderzoeken in welke mate de beleidskenmerken die gerelateerd zijn aan de proces- en output-legitimiteit invloed hebben op de ervaren legitimiteit van RES-plannen is een vignettenexperiment uitgevoerd. Daarmee kan bepaald worden in welke mate beleidskenmerken afzonderlijk de ervaren legitimiteit beïnvloeden. De toegepaste vignettenmethode is ook geschikt omdat we verwachtten dat weinig respondenten⁷ voor deelname aan het onderzoek op de hoogte waren dat er een RES voor hun eigen regio was uitgewerkt. Om toch een goede indruk te krijgen van beleidskenmerken van RES-plannen die belangrijk gevonden kunnen worden is de vignettenmethode geschikt om het beleid concreter te maken voor respondenten⁸.

In figuur 4.9 is te zien hoe belangrijk burgers de verschillende kenmerken van de RES-plannen vonden voor de aanvaardbaarheid als men dacht aan de belangen van iedereen. De getallen zijn te interpreteren op de 11-punts schaal waarmee burgers de plannen hebben beoordeeld (1 = volledig onaanvaardbaar, 11 = volledig aanvaardbaar). De gemiddelde score over alle plannen en beoordelingen heen was 5,6 met een flinke spreiding (SD = 2,3). Dit suggereert dat het gelukt is om in de vignettenstudie verschillende RES-plannen voor te leggen die goed variëren in de beoordeling van de legitimiteit, waarbij men gemiddeld praktisch op het midden van de schaal scoort.

De variatie is vergelijkbaar met de score die respondenten gaven voor het bestaan van de RES (zie paragraaf 4.3.1), maar het gemiddelde ligt bijna 2 punten lager op het middelpunt van de schaal. Dat is niet vreemd, want het gemiddeld voorgelegde RES-plan in een vignet wijkt ook op allerlei punten af van de gemiddelde voorkeur van respondenten. Het is opvallend dat als burgers enkel een globaal beeld hebben van het beleid en weinig tot geen kennis hebben van de beleidskenmerken zij de legitimiteit op 7,5 scoren. Dat is vergelijkbaar met het, in de ogen van burgers, meest legitiem gevonden RES-plan met een gemiddelde score van 7,6. Mogelijk gaan burgers bij het ontbreken van kennis ervan uit dat het beleid het goed voor hen zal regelen en dat zij hier gemiddeld genomen een vrij hoog vertrouwen in hebben. Dat betekent mogelijk ook dat de aanvaarding van het beleid kan dalen op het moment dat beleid meer vorm krijgt en de initiële verwachtingen niet bewaarheid blijken te worden.

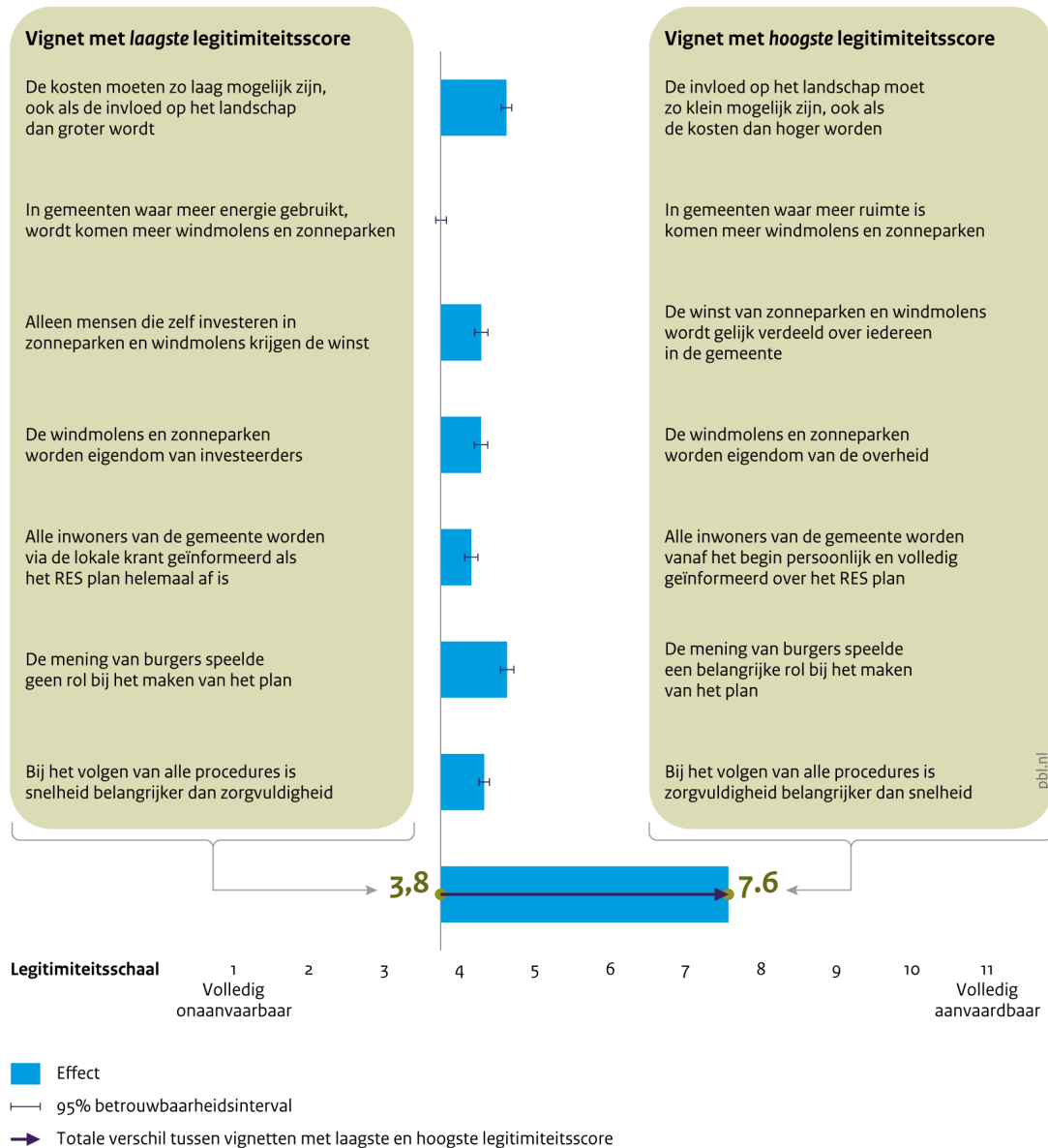
Bij het gemiddeld minst legitieme plan hoort een geschatte score van 3,8. Welke set aan beleidskenmerken men kreeg voorgelegd maakte dus veel uit voor de legitimiteit van het plan. Dit bevestigt dat de door ons gekozen factoren op basis van het conceptuele raamwerk en de praktijkvariatie van deze kenmerken ook daadwerkelijk relevant waren voor de ervaren legitimiteit van de RES-plannen.

⁷ Dit blijkt 13 procent te zijn.

⁸ Input legitimiteit is alleen bevraagd met stellingen omdat er in de feitelijke RES-plannen geen variatie aanwezig is in de gepubliceerde RES-plannen op de input legitimiteits kenmerken (zie figuur 4.8).

Figuur 4.9

Ervaren legitimiteit van RES-plannen naar beleidskenmerk, 2021



Bron: PBL enquête (vignetten)

In figuur 4.9 is voor ieder beleidskenmerk weergegeven hoe groot de invloed is op de door burgers ervaren legitimiteit van de voorgelegde RES-plannen. De grootste effecten gaan over de invloed op het landschap en de invloed van burgers, beide veranderen de legitimiteitscore met bijna 1 op een schaal van 1 tot 11. Burgers vinden het legitiemer als de invloed op het landschap klein is, ook als de kosten dan hoger zijn. Burgers vinden het legitiemer als de mening van burgers een belangrijke rol speelt dan als de mening van burgers geen rol speelde. Verder geeft de burger er de voorkeur aan als windmolens en zonneparken eigendom worden van de overheid, als de winst gelijk verdeeld wordt over iedereen in de gemeente, vindt men zorgvuldigheid van procedures belangrijker dan snelheid, en geeft men er de voorkeur aan dat iedereen volledig, persoonlijk, en tijdig geïnformeerd wordt, in plaats van via een bericht in de lokale krant.

We vinden duidelijke aanwijzingen dat alle in de vignetten meegenomen kenmerken de legitimiteit van het beleid beïnvloedden (zie figuur 4.9), met uitzondering van de ruimtelijke verdeling (waar meer energie wordt gebruikt komen meer windmolens en zonneparken versus waar meer ruimte is komen meer windmolens en zonneparken). Voor twee factoren waren de effecten duidelijk het grootst. Ten eerste gaat dat om de mate waarin burgers invloed hebben op het beleid. Wanneer de mening van burgers een belangrijke invloed had op het RES-plan dan scoorde de burgers het plan gemiddeld genomen 0,9 punten hoger in vergelijking met wanneer de mening van burgers geen invloed had. Ten tweede gaat dat om de mate waarin de voorkeur wordt gegeven aan juist landschappelijke- of financiële efficiëntie. Als het kenmerk aanwezig was waarbij de impact van zonneparken en windmolens op het landschap zo klein mogelijk te houden, werd 0,9 punten hoger gescoord op legitimiteit in vergelijking met de optie om de kosten zo laag mogelijk te houden. In dit geval wordt de minder kosten-efficiënte optie door burgers dus gezien als meer legitiem. In tabel 4.3 geven wij een volledig overzicht van de verschillen tussen alle niveaus.

Tabel 4.3

Overzicht effecten van alle attribuutniveaus (kenmerken) op ervaren legitimiteit RES-plannen

Attribuut-naam	Minst aanvaarde niveau (referentie)	Meer aanvaarde niveau	Effect t.o.v. referentie niveau (regressie coëfficiënt)	95 % betrouwbaarheidsinterval
Efficiëntie voorkeur	De kosten moeten zo laag mogelijk zijn, ook als de invloed op het landschap dan groter wordt	De invloed op het landschap moet zo klein mogelijk zijn, ook als de kosten dan hoger worden	0,87	0,80 - 0,94
Ruimtelijke verdeling	In gemeenten waar meer energie gebruikt wordt komen meer windmolens en zonneparken	In gemeenten waar meer ruimte is komen meer windmolens en zonneparken	0,01	-0,07 - 0,08
Verdeling opbrengsten	Alleen mensen die zelf investeren in zonneparken en windmolens krijgen de winst	De winst van zonneparken en windmolens wordt verdeeld over iedereen die dichtbij woont	0,22	0,13 - 0,31
		De winst van zonneparken en windmolens wordt gelijk verdeeld over iedereen in de gemeente	0,54	0,45 - 0,63
Eigendom	De windmolens en zonneparken worden eigendom van investeerders	De windmolens en zonneparken worden eigendom van mensen in de buurt	0,25	0,16 - 0,34
		De windmolens en zonneparken worden eigendom van de overheid	0,53	0,45 - 0,62
Informatie	Alle inwoners van de gemeente worden via de lokale krant geïnformeerd als het RES-plan helemaal af is	Alleen direct omwonenden worden vanaf het begin persoonlijk geïnformeerd. Overige inwoners werden later op de hoogte gebracht over het RES-plan	0,11	0,03 - 0,20

Attribuut-naam	Minst aanvaarde niveau (referentie)	Meer aanvaarde niveau	Effect t.o.v. referentie niveau (regressie coëfficiënt)	95 % betrouwbaarheidsinterval
		Alle inwoners van de gemeente worden vanaf het begin persoonlijk en volledig geïnformeerd over het RES-plan	0,41	0,32 - 0,49
Invloed	De mening van burgers speelde geen rol bij het maken van het plan	De mening van burgers speelde een beperkte rol bij het maken van het plan	0,52	0,43 - 0,61
		De mening van burgers speelde een belangrijke rol bij het maken van het plan	0,88	0,80 - 0,97
Procedures	Bij het volgen van alle procedures is snelheid belangrijker dan zorgvuldigheid	Bij het volgen van alle procedures is zorgvuldigheid belangrijker dan snelheid	0,58	0,51 - 0,65

4.3.5 Interactie-effecten beleidskenmerken

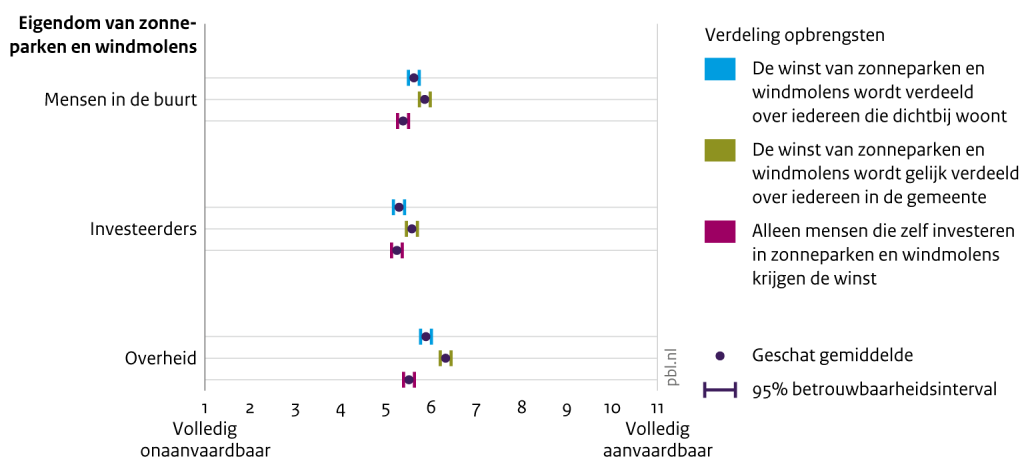
De effecten van beleidskenmerken op de legitimiteit-scores kunnen onderling van elkaar afhankelijk zijn. Op basis van onze verwachtingen over welke interactie-effecten er kunnen zijn hebben we een aantal interacties tussen beleidskenmerken nader onderzocht.

- Respondenten vonden het belangrijk dat de burger invloed heeft op het RES-plan. Als er dus in een vignet wordt aangegeven dat het voorgelegde plan tot stand is gekomen met veel invloed van burgers, dan zou je kunnen verwachten dat de overige kenmerken van het vignet een kleinere rol gaan spelen in de totale aanvaarding van het RES-plan. Het gaat voor de respondent immers niet zozeer om zijn of haar persoonlijke beleidsvoorkeur, maar om dat er rekening wordt gehouden met de mening van burgers. We hebben daarom alle interacties getoetst tussen de factor 'invloed' (d.w.z. de mate waarin de mening van burgers een rol speelde) en alle andere factoren. We hebben geen sterke aanwijzing gevonden voor een dergelijk effect. Een mogelijke interpretatie is dat burgers bij het denken aan de mening van anderen vooral denken aan hun eigen mening.
- We vermoedden ook dat er mogelijk een interactie is tussen de verdeling van de opbrengsten en het eigendom van de windmolens en zonneparken. De combinatie van eigendom van de overheid en het verdelen van opbrengsten aan mensen die zelf investeren kan bij voorbeeld vreemd overkomen. Deze interactie was wel statistisch

significant en de richting van het effect is te zien in figuur 4.10. Zoals te zien is gaat het met name om een versterkend effect van eigendom van de overheid. Het gelijk verdeelen van de opbrengsten over alle inwoners van een gemeente wordt in de ogen van burgers legitiemer wanneer de overheid eigenaar is van de windmolens en zonneparken. Hoewel dit verdelingseffect dezelfde richting heeft voor het eigendom door lokale burgers en investeerders is het wel kleiner. Het effect van de manier waarop de opbrengsten worden verdeeld hangt dus af van wie eigenaar is van de windmolens en zonneparken.

Figuur 4.10

Ervaren legitimiteit van RES-plannen met betrekking tot beleidskenmerken eigendom en verdeling opbrengsten, 2021



Bron: PBL enquête (vignetten)

Figuur 4.10 laat zien dat respondenten het als meest legitiem ervaren wanneer de windparken eigendom zijn van de overheid en de winst van zonneparken en windmolens gelijk verdeeld wordt over iedereen in de gemeente. Als investeerders eigendom zijn terwijl ook de winst van zonneparken en windmolens alleen naar investeerders gaat vinden respondenten dat het minst legitiem.

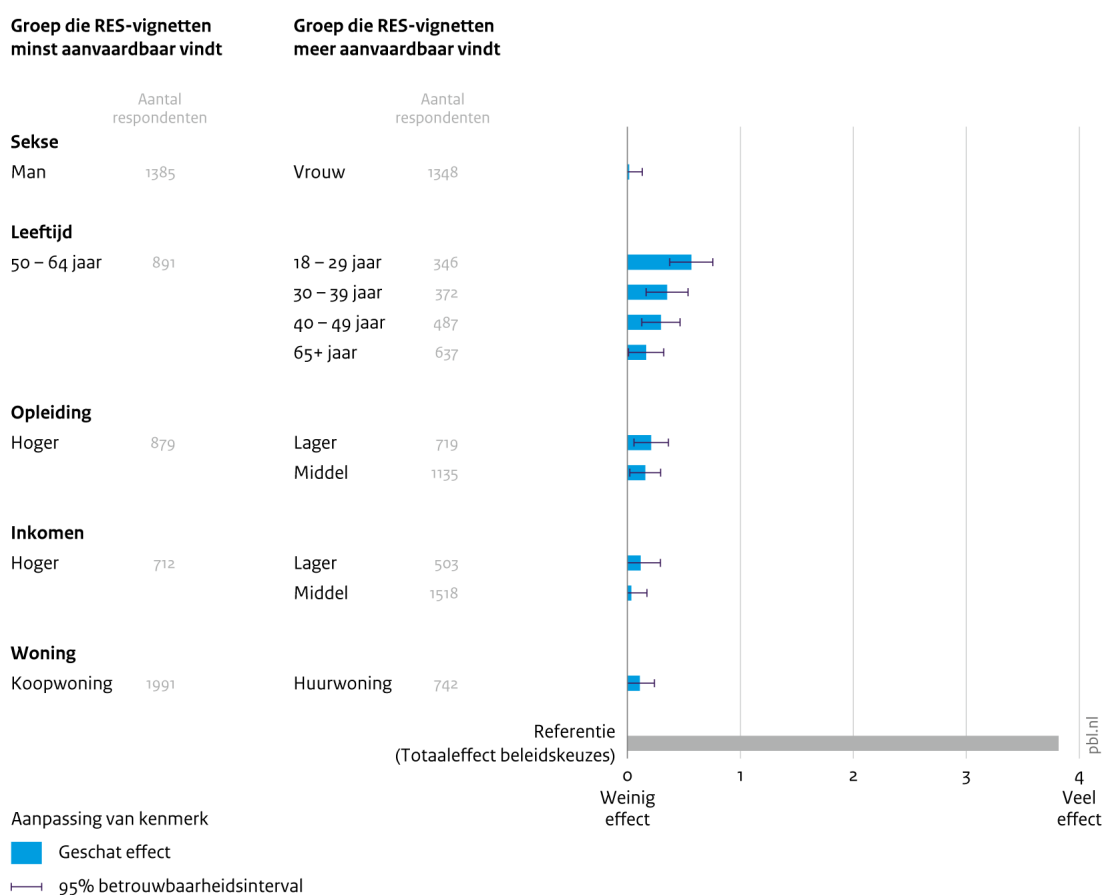
4.3.6 Ervaren legitimiteit RES-plannen afhankelijk van persoonskenmerken burger

We zagen eerder al dat de aanvaardbaarheidsscores die burgers gaven voor het bestaan van de RES verschilden tussen burgers. Zo gaven burgers met meer vertrouwen in het klimaatbeleid van de overheid een hogere score voor het bestaan van de RES. Bij het beoordelen van de vignet kunnen dergelijke persoonskenmerken uiteraard ook een rol spelen naast de beleidskenmerken van de vignetten zelf. De intraclass correlation coefficient geeft een algemene indruk van de mate waarin de legitimiteit is gedreven door kenmerken van de RES-plannen of door verschillen tussen groepen burgers. Deze score is voor deze studie 0,25, wat betekent dat naar schatting 25 procent van de variatie in de scores te verklaren is door persoonskenmerken en 75 procent door beleidskenmerken. Voor de beleidskenmerken hebben we al aangegeven welke factoren daar een rol in spelen. Hieronder en in de volgende paragraaf kijken we naar de overige 25 procent en de invloed van specifieke burgerkenmerken.

In figuur 4.11 en 4.12 wordt voor verschillende kenmerken de sterkte van de relatie met de gegeven scores weergegeven. Het effect van elke variabele is afzonderlijk geschat waarbij alleen gecorrigeerd is voor de verschillende beleidskenmerken. Hierdoor zijn de geschatte effecten niet bij elkaar op te tellen. Ter vergelijking is ook het geschatte totaaleffect van de beleidskeuzes in de figuur weergegeven. Deze scores zijn wederom te interpreteren op de 11-puntschaal. Er komt een vergelijkbaar beeld naar voren als bij verschillen tussen burgers in de beoordeling van het bestaan van de RES. De sterkste relaties zien we voor de input legitimiteit van het RES beleid en de mate waarin burgers vertrouwen hebben in het klimaatbeleid van de overheid. We zien dat de onderzochte afzonderlijke sociaal demografische kenmerken geen grote rol lijken te spelen bij de beoordeling van de RES-plannen. Hoewel we wel een leeftijdseffect zien waarbij jongeren tussen 18-29 jaar de RES-plannen gemiddeld 0,6 punten hoger scoren dan respondenten van 50-64 jaar. De effecten in figuur 4.11 en 4.12 zijn beperkt in vergelijking met het totaaleffect van de gepresenteerde beleidskeuzes. Respondenten gaan bij hun oordeel dus vooral af op de gepresenteerde beleidskenmerken en op hun mening over het RES beleid.

Figuur 4.11

Effect op ervaren legitimiteit van RES-plannen naar sociaal-demografische kenmerken, 2021



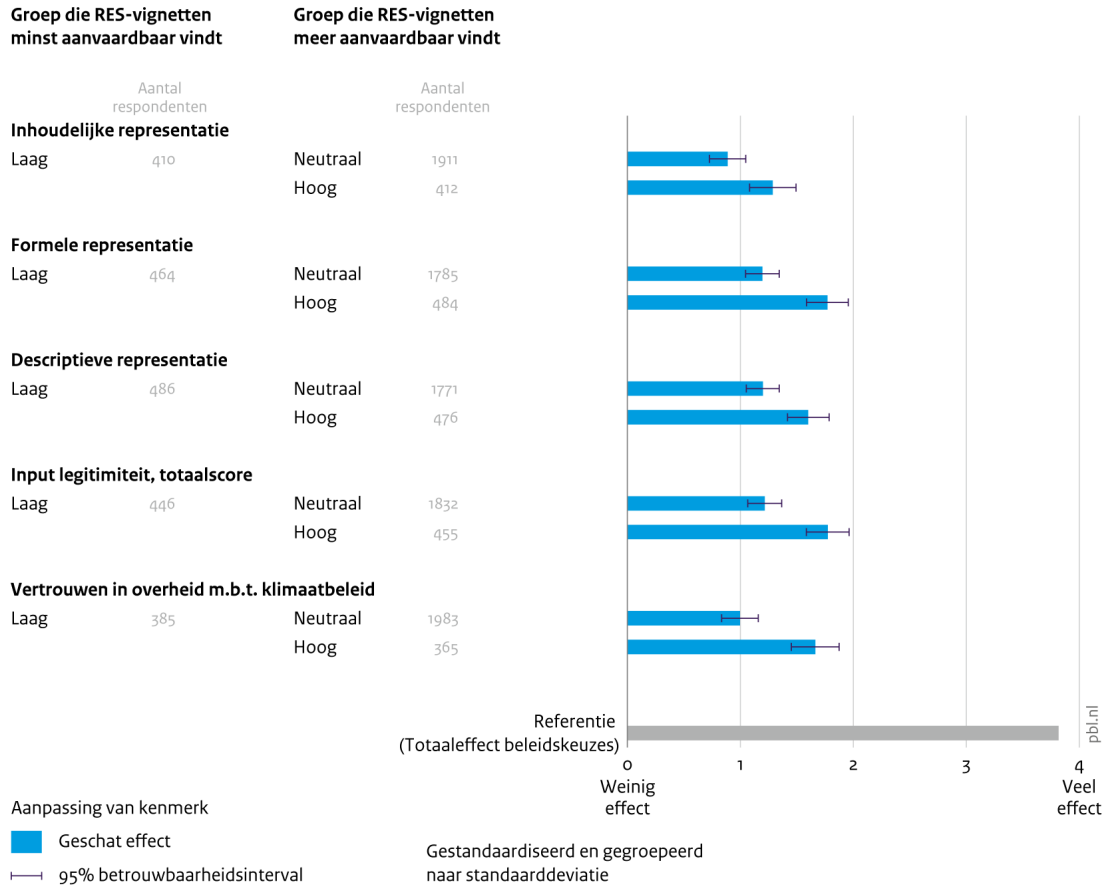
Bron: PBL enquête (vignetten)

In figuur 4.11 wordt beschreven dat oudere respondenten en respondenten met een lage opleiding de RES iets minder legitiem vinden. Voor andere persoonskenmerken, namelijk geslacht,

inkomen, of het hebben van een koop- of huurwoning was er geen statistisch significant effect op ervaren legitimiteit.

Figuur 4.12

Effect op ervaren legitimiteit van RES-plannen naar input-legitimiteit en vertrouwen in overheid, 2021



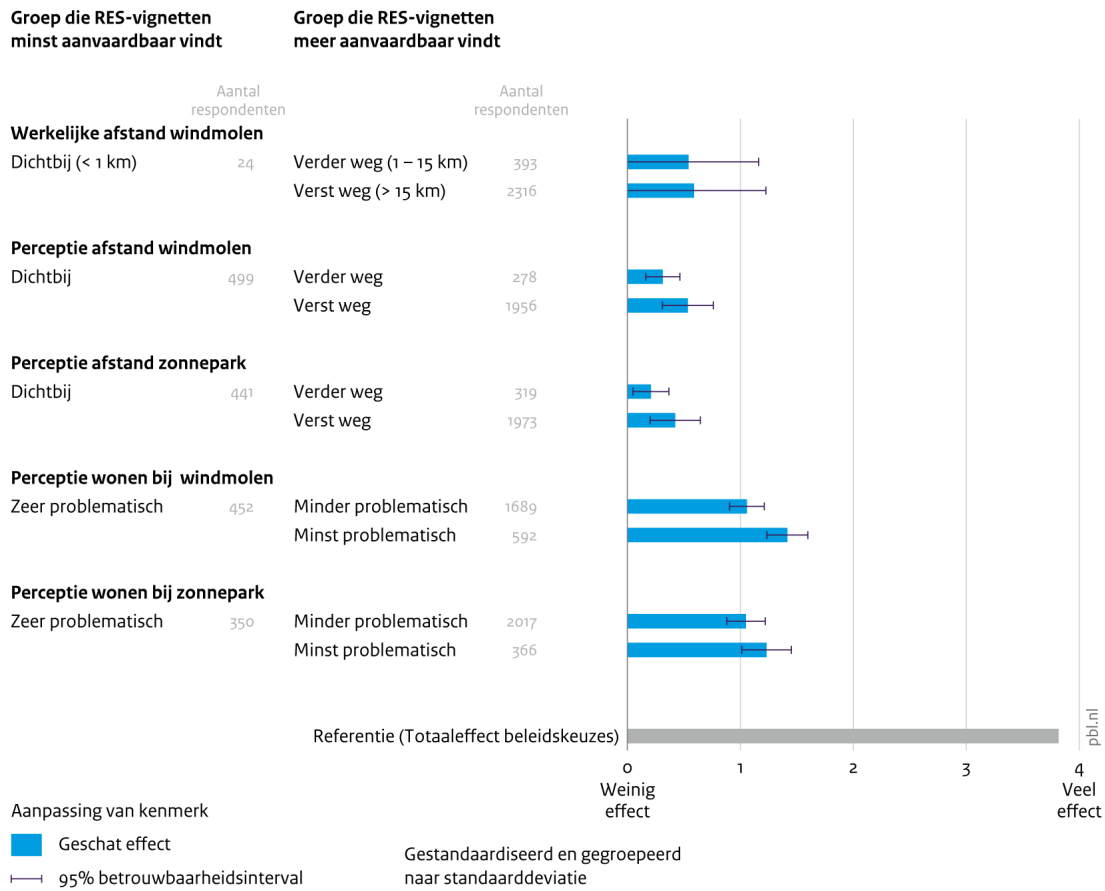
Bron: PBL enquête (vignetten)

4.3.7 Invloed van persoonlijke leefomgeving op ervaren legitimiteit RES-plannen

Voor de relatie met de persoonlijke leefomgeving zien we een vergelijkbaar patroon met het bestaan van de RES in het algemeen. Respondenten die dichtbij een windmolen wonen (< 1 km) vinden de RES-plannen iets minder legitiem, maar dit effect was niet statistisch significant. Dit kan komen doordat er maar 24 respondenten binnen 1 km van een windmolen bleken te wonen. We hebben ook gekeken naar de perceptie van de afstand tot de dichtstbijzijnde windmolen. Mensen die het gevoel hadden dat ze dicht in de buurt van een windmolen woonden vonden de RES-plannen iets minder legitiem. Het effect is vergelijkbaar met de werkelijke afstand, maar nu wel statistisch significant. Dit kan komen doordat een grotere groep van respondenten ervaart dicht in de buurt te wonen (zie figuur 4.13). Het effect van elke variabele is afzonderlijk geschat waarbij alleen gecorrigeerd is voor de verschillende beleidskenmerken. Hierdoor zijn de geschatte effecten niet bij elkaar op te tellen.

Figuur 4.13

Effect op ervaren legitimiteit van RES-plannen naar persoonlijke leefomgeving, 2021

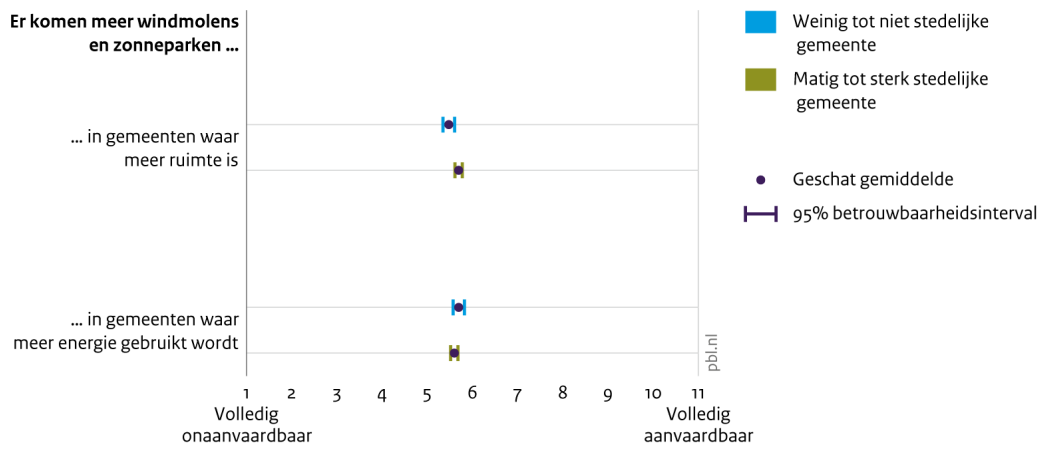


Bron: PBL enquête (vignetten)

Indirect speelde de woonomgeving ook een kleine rol bij wat voor effect de ruimtelijke verdeling optie in de gepresenteerde plannen had op de legitimiteit. Gemiddeld genomen had dit beleidskenmerk geen effect op de aanvaardbaarheid, maar er wordt toch een klein effect zichtbaar als we kijken naar waar respondenten wonen. Respondenten in weinig stedelijke gebieden (zie figuur 4.14) vinden het iets meer legitiem wanneer windmolens of zonneparken komen in gemeenten waar meer energie gebruikt wordt (in plaats van waar er meer plek is), terwijl dit kleine effect in omgekeerde richting werkt voor respondenten in meer stedelijke gebieden. Dit geldt ook voor wanneer we inwoners uit de regio Noord en Zuid vergelijken met inwoners uit de grote steden (zie figuur 4.15).

Figuur 4.14

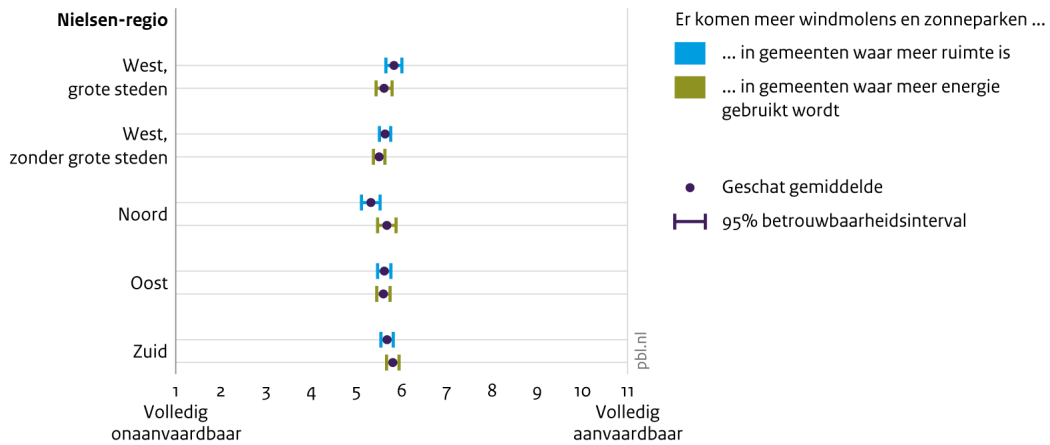
Ervaren legitimiteit van RES-plannen met betrekking tot beleidskenmerk ruimtelijke verdeling en sociaal-demografisch kenmerk woonomgeving, 2021



Bron: PBL enquête (vignetten)

Figuur 4.15

Ervaren legitimiteit van RES-plannen met betrekking tot beleidskenmerk ruimtelijke verdeling en sociaal-demografisch kenmerk Nielsen-regio, 2021



Bron: PBL enquête (vignetten)

4.4 Discussie en conclusies

In dit hoofdstuk is het analysekader empirisch toegepast op de RES-plannen. Uit de resultaten bleek dat het analysekader goed toepasbaar is voor een evaluatie van de RES-plannen. Na onze uitleg waren de respondenten in staat om een oordeel te geven over de legitimiteit van de RES-plannen.

De meeste burgers vinden het legitiem dat er een RES is, maar de vormgeving van het beleid is van groot belang voor hoe legitiem burgers dat beleid vinden. Variatie in de vormgeving kan leiden tot een verschil in legitimiteit van in totaal bijna 4 punten op een schaal van 11 punten. Burgers aanvaarden RES-plannen meer als de invloed van het landschap zo klein mogelijk wordt gehouden (het mag dan wat meer kosten), de winst gelijk wordt verdeeld over iedereen in de gemeente (in plaats van dat deze terecht komt bij de investeerders), wind- en zonneparken eigendom worden van de gemeente (in plaats van eigendom van investeerders), burgers volledig en tijdig geïnformeerd worden (in plaats van geïnformeerd worden als het plan af is), de mening van burgers een belangrijke rol speelde (in plaats van niet) en zij prevaleren dat het proces zorgvuldig doorlopen wordt (in plaats van snelle ontwikkeling).

Onze resultaten geven inzicht in welke aspecten van RES-plannen meer of minder invloed hebben op door burgers ervaren legitimiteit. Als we deze resultaten vergelijken met de keuzes die gemaakt zijn in het lopende beleid leggen vallen een aantal zaken op.

- Het lopende beleid is nu gericht op het stimuleren van lokaal eigenaarschap van wind- en zonneparken, wat in de praktijk vaak betekent dat burgers in staat worden gesteld te investeren of dat een deel van de opbrengsten gebruikt wordt voor publieke voorzieningen voor direct omwonenden. De wind- en zonneparken zijn daarbij in handen van investeerders. Maar burgers geven in ons onderzoek aan dat zij het een RES plan als meer legitiem beoordelen als de wind- en zonneparken in handen zijn van overheden, en de opbrengsten gelijk worden verdeeld over iedereen in de gemeente. Met nader onderzoek kan meer inzicht verkregen worden waarom burgers dit vinden. Opvallend is overigens dat momenteel bij warmtenetten de discussie speelt wie de eigenaar hiervan zou moeten zijn.
- Efficiënt gebruik van tijd en kostenefficiëntie kunnen op gespannen voet staan met de voorkeuren van burgers. Burgers vinden het legitiemer om de landschappelijke effecten van windmolenparken en zonneparken te beperken, ook als dat meer geld kost. Burgers geven over het algemeen de voorkeur aan zonneparken boven windparken (SCP 2016), mogelijk omdat burgers denken dat de landschapseffecten daarvan makkelijker beperkt kunnen worden. Tegelijkertijd is meer ruimte nodig om dezelfde hoeveelheid energie op te wekken met zon dan met wind. Als de voorkeur van burgers voor het beperken van landschappelijke effecten te zwaar wordt meegewogen kan het doelbereik van het RES beleid buiten bereik komen. Gezien het aanbod van wind en zon kan een duurzaam energiesysteem het beste een relatief hoog aandeel wind bevatten. Windmolens leveren ook 's nachts en in de winter energie, in tegenstelling tot zonnepanelen.
- Ook als beleid zo vormgegeven wordt dat de ervaren legitimiteit zo groot mogelijk is, kunnen lokale initiatieven tot nieuwe windmolen- en zonneparken weerstand onderkennen. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste burgers het bestaan van de RES aanvaardbaar vinden, maar dat geldt niet voor iedereen. Ook is aannemelijk dat men er

anders over gaat denken als de lokale plannen concreet worden, en zorgen over uitzicht, geluid, of de eigen woningwaarde mee gaan spelen.

Het oordeel over de legitimiteit werd niet alleen door de vormgeving van beleid bepaald, maar ook door het algemene vertrouwen van de burger in het klimaatbeleid van de overheid en de mate waarin de burger de inhoudelijke uitgangspunten van RES beleid herkent, zich vertegenwoordigd voelt, het formele gezag erkent, en de mate waarin men het vervelend zou vinden om in de buurt van een windpark of zonnepark te wonen. Demografische kenmerken en woonlocatie (landelijk versus stedelijk en noord-oost-west-zuid) bleken minder van belang voor het oordeel over legitimiteit. En ook de afstand tussen woning en de dichtstbijzijnde windturbine had een beperkte invloed.

Uiteraard heeft ons onderzoek naar de legitimiteit van het bestaan van de RES en RES-plannen beperkingen welke van invloed kunnen zijn op onze conclusies. We zien hier de volgende punten:

- De in dit onderzoek gemeten legitimiteit is gebaseerd op het beeld van burgers over het beleid. Omdat burgers vooraf weinig wisten over de RES hebben wij geprobeerd hen zo goed mogelijk te informeren en de vragenlijst uitgebreid te testen. Toch kunnen we niet uitsluiten dat informatie-hiaten en biases invloed hebben gehad op de ervaren legitimiteit. Ook in de praktijk zullen informatieonzekerheid en vertrouwen meespelen bij het oordeel van burgers over de legitimiteit van het beleid.
- Hoewel we met behulp van experts getracht hebben de belangrijkste beleidskenmerken te vangen in onze vignetten en deze ook getoetst hebben bij burgers bestaat er een kans dat we belangrijke kenmerken niet meegenomen hebben in de studie. Een uitgebreider kwalitatief vooronderzoek onder burgers en beleidsmakers had een sterkere waarborg hiervoor kunnen bieden.
- We hebben geen kwalitatieve toetsing van de gevonden resultaten uitgevoerd. Dat betekent dat de duiding van resultaten gebaseerd is op het oordeel van de onderzoekers. Dat kan afwijken van wat de ondervraagde burgers hebben bedoeld. Zo kunnen we op basis van ons onderzoek concluderen dat het voor de legitimiteit van RES-plannen belangrijk is dat de mening van burgers een belangrijke rol speelt bij het maken RES-plannen. Dit is niet zo gemakkelijk te vertalen naar hoe burgers dit dan precies voor zich zien in termen van participatie processen. Onze studie laat zien welke aspecten waarschijnlijk het meest belangrijk worden bevonden, maar voor een concrete vertaling naar de praktijk is vervolgonderzoek aanbevolen.
- In de aan de deelnemers voorgelegde vignetten wordt het beleidsscenario zeer kort beschreven. Dat maakt dat de deelnemers aan het onderzoek enige vrijheid hebben bij de interpretatie van de voorgelede scenario's, wat invloed kan hebben op hun beoordeling van de legitimiteit. Dit betekent dat hun beoordeling anders kan uitvallen als RES-plannen concreter worden ingevuld.

Tot slot is het belangrijk om kritisch te kijken naar de generaliseerbaarheid en houdbaarheid van onze bevindingen. Het is goed mogelijk dat ervaren legitimiteit verandert over de tijd en ook afhangt van de fase van uitvoering waarin het beleid precies zit. Verder is het denkbaar dat de lokale context een belangrijke rol speelt bij ervaren legitimiteit van beleid die wij niet vangen in onze studie. Bijvoorbeeld als het gaat om ervaringen met eerdere infrastructurele projecten en hoe deze interacteren met verschillende beleidsopties.

Referenties

- Aguinis, H., & K. J. Bradley (2014). Best practice recommendations for designing and implementing experimental vignette methodology studies. *Organizational research methods*, 17(4), 351-371.
- Akerboom, S. (2018). *Between public participation and energy transition: The case of wind farms*. Universiteit van Amsterdam].
- Andersen, M. S. (2012). 'Legitimacy in state-building: A review of the IR literature'. *International Political Sociology*, 6(2), 205-19.
- Arneson, R.J. (2003 'Equality, Coercion, Culture and Social Norms'. *Politics, Philosophy & Economics* Volume: 2 issue: 2, page(s): 139-163. June 2003.
- Atzmüller, C., & Steiner, P. M. (2010). Experimental vignette studies in survey research. *Methodology: European Journal of Research Methods for the Behavioral and Social Sciences*, 6(3), 128.
- Bakker, de (2001) *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie: Een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland*. Aksant.
- Beetham, D. (1991a) *The Legitimation of Power*. London: Palgrave Macmillan.
- Beetham, D. (1991b) *The Legitimation of Power*, Basingstoke: Palgrave.
- Bitektine, A., & P. Haack (2015). The "macro" and the "micro" of legitimacy: Toward a multi-level theory of the legitimacy process. *Academy of management review*, 40(1), 49-75.
- Bokhorst, A. M. (2014). *Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Den Haag: Boom juridische uitgever.
- Bos, K. van den (2007) 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur' pp 183-198 in: in A.F.M. Brenninkmeijer, M. van Dam en Y. van der Vlugt (eds.), *Werken aan behoorlijkheid: de nationale ombudsman in zijn context*, pp. 183-198, den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007.
- Bouma, J. & R. de Vries (2020) *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving. Achtergrondnotitie bij de Balans voor de Leefomgeving 2020*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Boutilier R., & I. Thomson (2011) *Modelling and measuring the social license to operate: fruits of a dialogue between theory and practice*. Shinglespit Consultants Inc., 10 pp. <https://socialicense.com/publications.html>
- Buijs A., & F. Boonstra (2020) *Natuurbeleid betwist, visies op legitimiteit en natuurbeleid*. KNNV Uitgeverij, Zeist.
- Bühlmann, M., & H. Kriesi (2013) *Models for Democracy. In: Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Challenges to Democracy in the 21st Century series. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137299871_3
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, D. (1957). *An approach to the analysis of political systems*. In: *World Politics*, 9, 3, 383-400.
- Ellis, G., & F. Gianluca (2016). *The social acceptance of wind energy. Where we stand and the path ahead*. JRC Science for policy report. European Commission, Brussels.

- Esaiasson, P., M. Gilljam & M. Persson (2016) 'Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens?' *Comparative Political Studies* 2017, Vol. 50(6) 739-765.
- Evers, D., P. Nabielek & J. Tennekes (2019). *Wind op land lessen en ervaringen*. PBL Environmental Assessment Agency Report <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-wind-op-land-lessen-en-ervaringen-3379.pdf>.
- Elzinga, D., & J. Lunsing (2020). *Regionale energiestrategie zonder wettelijke basis; verplicht vrijwillige samenwerking met risico's*. Retrieved from Kommerzijl: <https://www.deinl.nl/downloads/REGIONALE%20ENERGIESTRATEGIE%20ZONDER%20WETTELIJKE%20BASIS%20prof.%20Elzinga.pdf>
- Graaf, L.J. de (2007). *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Gribnau, H. (2009) *Legitimiteit, recht en governance*. In: P. Essers e.a. (red.), *Met recht. Liber Amicorum Th. Raaijmakers*, Deventer: Kluwer, 2009, p. 153-164.
- Hall, N., P. Ashworth & P. Devine-Wright (2013). 'Societal acceptance of wind farms: Analysis of four common themes across Australian case studies'. *Energy policy*, 58, 200-208. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.009>
- Hemelaar, K. (2021). *The influence of citizen participation in the decision-making processes of onshore wind farms: A multiple-case study of four onshore wind projects in the Netherlands*. Delft University of Technology.
- 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.
- Hoppe, R. & W. Halffman (2004) 'Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland. Trends en ontwikkelingen'. In *Beleidswetenschap 2004/1*.
- Hoppe, T. (2021). 'Governing regional energy transitions? A case study addressing meta-governance of thirty energy regions in the Netherlands'. *Ekonomiaz* N.º 99, 85-117.
- Huang, K., J.D. Greene & M. Bazerman (2019) *Veil-of-ignorance reasoning favors the greater good*. *Proceedings of the National Academy of Sciences* Nov 2019, 116 (48) 23989-23995; DOI: 10.1073/pnas.1910125116.
- Huijts, N. M. A., E. J. E. Molin & L. Steg (2012). 'Psychological factors influencing sustainable energy technology acceptance: A review-based comprehensive framework'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16(1), 525-531. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2011.08.018>
- Jobert, A., P. Laborgne & S. Mimler (2007). 'Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies'. *Energy policy*, 35(5), 2751-2760. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.005>
- Klimaatwet (2019), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>, geraadpleegd op 31-8-2020.
- Klimaatakkoord (2019). *Nationaal Klimaat Akkoord*, 28 Juni 2019. Den Haag.
- Keping, Y. (2011). *Good governance and legitimacy. In China's search for good governance* (pp. 15-21). Palgrave Macmillan, New York.
- Langer, K., T. Decker, J. Roosen & K. Menrad (2016). 'A qualitative analysis to understand the acceptance of wind energy in Bavaria'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 64, 248-259. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.05.084>

- Ledgerwood, A., Y. Trope & S. Chaiken (2010). 'Flexibility now, consistency later: Psychological distance and construal shape evaluative responding'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 99(1), 32–51. <https://doi.org/10.1037/a0019843>
- Lemay-Hébert, N. (2009). 'Statebuilding without nation-building? Legitimacy, state failure and the limits of the institutionalist approach'. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3(1), 21–45.
- Leroy, P. & H. Bruyninckx (2006) *Hoofdstuk 1 Beleidsvaluatie en milieubeleid*. In: A. Crabbé, J. Gysen en P. Leroy (red) *Vademecum Milieubeleidsvaluatie*. Brugge: Uitgeverij Vanden Broele, 13-53.
- Liebe, U., A. Bartczak & J. Meyerhoff (2017). 'A turbine is not only a turbine: The role of social context and fairness characteristics for the local acceptance of wind power'. *Energy policy*, 107, 300-308. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.043>
- McCullough, A. (2015). *The legitimacy of states and armed non-state actors: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Dekker, P., J. den Ridder, P. van Houwelingen en A. van den Broek (2016) *COB Burgerperspectieven*, Sociaal Cultureel Planbureau, (The Netherlands Institute for Social Research) Den Haag.
- Scharpf, F.W. (1999) *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford.
- Scharpf, F.W. (2006) *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Political Science Series, 107. Vienna, Institute for Advanced studies.
- Scholte, de Kluienaar, de Wilde, Steenbekkers, & Carabain. (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen: de energietransitie vanuit het burgerperspectief*. SCP Report ISBN: 978 90 377 0943 8.
- SCP (2017) *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017*. Sociaal en Cultureel Planbureau (The Netherlands Institute for Social Research), Den Haag, februari 2017.
- Strazzer, E., M. Mura & D. Contu (2012). 'Combining choice experiments with psychometric scales to assess the social acceptability of wind energy projects: A latent class approach'. *Energy policy*, 48, 334-347. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.05.037>
- Stupak, I., M. Mansoor & C. Tattersall Smith (2021) 'Affiliations expand Conceptual framework for increasing legitimacy and trust of sustainability governance'. *Energy, Sustainability and Society* volume 11, Article number: 5 (2021).
- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451-478.
- Teskey, G., S. Schnell & A. Poole (2012). *Beyond capacity—Addressing authority and legitimacy in fragile states*.
- Tyler, T.R. (2003). *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*. In: *Crime and Justice*, Vol. 30, 283-357.
- Tyler, T.R. (2006). 'Psychological perspectives on legitimacy and legitimation'. *Annual Review of Psychology* Vol. 57:375-400. DOI: doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038
- Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid (3e ed.)* Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.
- Roos, K., & A. Lidström (2014). 'Local policies and local government legitimacy'. *The Swedish case. Urban Research & Practice*, 7(2), 137–52.

- Rotberg, R. I. (Ed.). (2004). *When states fail*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UNESCAP (undated) *What is Good Governance?* Anonymous. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Vries, de R. en J. Bouma (2023), *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vringer, K. & C. Carabain (2019). *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2019.
- Vringer, K. & C. Carabain (2020). 'Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands'. *Energy Policy* Volume 138, March 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111229>.
- Van Noije, L. & C. Carabain (2020) *Het belang van legitiem klimaatbeleid voor burgerparticipatie*. *Mens & Maatschappij*, Volume 95, Issue 3, aug 2020, p. 165 – 174. DOI: <https://doi.org/10.5117/MEM2020.3.001.VANN>
- Van Noije, L. (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek, een conceptuele verkenning*. Den Haag, 4 oktober 2019. SCP-working paper.
- Walter, G. (2014). 'Determining the local acceptance of wind energy projects in Switzerland: The importance of general attitudes and project characteristics'. *Energy Research & Social Science*, 4, 78-88. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.09.003>
- Wolsink, M. (1996). 'Dutch wind power policy: stagnating implementation of renewables'. *Energy policy*, 24(12), 1079-1088.
- Wolsink, M. (2007). 'Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation'. *Energy policy*, 35(5), 2692-2704.
- WRR (2003) *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*. Wetenschappelijke Raad voor de Regering. Sdu uitgevers, Den Haag, 2003.