

Onderzoek naar de aanvaardbaarheid van wind en zon op land

Auteur

Kees

Vringer

Astrid L.

Martens

Jarry T.

Porsius

Ervaren legitimiteit van RES-plannen cruciaal voor draagvlak

Kees Vringer,
Astrid L.
Martens,
Jarry T.
Porsius zijn
onderzoekers
bij PBL.

Draagvlak bij realisatie van de Regionale Energie Strategieën (RES'en) draait veelal om legitimiteit. Met andere woorden: accepteren burgers beleid vanuit het besef van algemeen belang, ook als ze het zelf met dat beleid niet eens zijn. Onderzoekers van PBL keken naar de criteria die bij legitimiteit een rol spelen en hoe die in het beleidsproces worden vertaald. Er vallen nuttige lessen uit te leren. Zo verkiezen burgers zorgvuldige boven snelle procedures en vinden zij wind- en zonneparken legitiemer als deze in handen zijn van de overheid.



Protest tegen de plaatsing van windmolens in Culemborg, februari 2021. De molens in het geplande coöperatieve windpark met winstdeling voor Culemborgers zijn er nooit gekomen, omdat bewoners zich bedrogen voelden.

Beeld Sander Koning, ANP, Hollandse Hoogte

Eerdere studies tonen aan dat een aantal factoren van invloed zijn op het draagvlak voor windparken waarbij lokale, contrasterende belangen een dominante rol kunnen spelen. Het beeld kan echter anders zijn wanneer vanuit het perspectief van legitimiteit naar beleid wordt gekeken. Dan staat de vraag centraal in hoeverre RES-beleid om zonne- en windparken te plaatsen acceptabel wordt gevonden, rekening houdend met de belangen van iedereen.

Als beleidsmakers streven naar het maken van legitiem beleid, is het belangrijk om beter te begrijpen welke beleidskenmerken van invloed zijn op de legitimiteit. Beleids-evaluaties op basis van de door burgers ervaren legitimiteit maken het mogelijk om de voor hen belangrijk gevonden waarden systematisch mee te nemen.

Daarom eerst aandacht voor de criteria die de basis vormen voor legitiem beleid. Van belang is vervolgens welke criteria bij RES-plannen voor burgers bepalend zijn om als legitiem te worden ervaren.

Wat bepaalt legitimiteit?

Bij legitimiteit van beleid gaat het niet alleen om effectiviteit of efficiëntie van het beleid. Zo heeft het beleid voor de RES invloed op het landschap of de waarde van woningen. Ook kan het proces of de uitkomsten ervan niet rechtvaardig worden gevonden. Een beleidsevaluatie die enkel gericht is op de effectiviteit en efficiëntie kan dan dus tekortschieten omdat niet alle belangrijk gevonden waarden zijn meegenomen.

Veel burgers waren vóór het onderzoek niet bekend met het bestaan van de RES

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; 4) een democratische/politieke invalshoek, waarbij de burger het gezag van de beleidsmaker erkent.

Op basis van deze definitie hebben we criteria voor legitimiteit van beleid opgesteld, opgedeeld naar de fase van het beleid (input, proces en output).

De criteria in figuur 1 komen deels overeen met goed go-

vernance-criteria, die breed worden gezien als van belang voor legitimiteit, aangevuld met criteria over het democratische gehalte van het beleid (representatie) en een rechtvaardige verdeling van baten en lasten (distributieve rechtvaardigheid).

Het analysekader uit figuur 1 biedt de mogelijkheid om de waarden die van belang zijn voor mensen systematisch mee te nemen in beleid of de evaluatie ervan.

De criteria moeten dan worden uitgewerkt in concrete vragen die burgers vervolgens krijgen voorgelegd. Zo gaat het bij "inhoudelijke representatie" om de vraag of het probleem dat met het beleid moet worden opgelost belangrijk en/of urgent is, of dat de bedachte interventie bijdraagt aan het oplossen van het probleem.

Het analysekader hebben we toegepast om de door burgers ervaren legitimiteit van RES-beleid te bepalen. Onze resultaten zijn gebaseerd op een representatieve steekproef (n=2733) onder burgers, die eind 2021 onze vragenlijst hebben ingevuld.

Eerst hebben we onderzocht in welke mate burgers het legitiem vinden dat er een RES bestaat.

Veel burgers waren vóór het onderzoek niet bekend met het bestaan van de RES. Na een uitgebreide uitleg wat de RES inhoudt gaven de meesten aan dat zij het bestaan van de RES als legitiem ervaren. De gemiddelde score was 7,5 (op een schaal van 1-11, 1 = volledig onaanvaardbaar en 11 = volledig aanvaardbaar).

Burgers die de inhoudelijke uitgangspunten van het beleid en het gezag van de autoriteit in hogere mate erkennen, zich beter vertegenwoordigd voelen en meer vertrouwen in het klimaatbeleid hebben, vinden het bestaan van een RES ook legitiemer. Daarnaast vinden zij het minder problematisch om dicht bij een windmolen of zonnepark te wonen. Er waren weinig verschillen in de beoordeling op legitimiteit tussen groepen met verschillende demografische kenmerken, zoals inkomensniveau, opleiding, geslacht, de regio waarin men woont.

Hoe vertaal je legitimiteit?

Vervolgens hebben we onderzocht 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. Om de invloed van de relevante beleidskenmerken te meten hebben de 2733 respondenten ieder een selectie van de 648 varianten van mogelijke beleidsplannen (vignetten) beoordeeld op legitimiteit. Ieder scenario (vignet) bestond uit een korte beschrijving van een hypothetisch 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.

In figuur 2 staat in welke mate de beleidskenmerken invloed hebben op de ervaren legitimiteit. Te zien is dat de beleidskenmerken van een RES-plan een grote invloed kunnen hebben op de ervaren legitimiteit. Het laagst scorende scenario (vignet) heeft een score van 3,8 en het hoogst scorende scenario heeft een score van 7,6 op de schaal van 1-11. Ook is weergegeven hoe groot de invloed is van de afzonderlijke kenmerken. De grootste effecten zijn gemeten voor de invloed op het landschap en de invloed van burgers. Beide beïnvloeden de legitimiteitscore met bijna 1 punt. Opvallend is dat burgers een RES-plan gemiddeld niet meer of minder legitiem vinden als wind- of zonneparken daar komen waar meer ruimte is, of juist daar waar meer energie wordt gebruikt. Een nadere analyse wijst uit dat burgers in dichtbevolkte regio's iets vaker vinden dat windmolens en zonneparken in dunbevolkte regio's moeten komen en omgekeerd. Maar voor alle burgers samen heeft de locatiekeuze geen invloed op de ervaren legitimiteit.

Wanneer is de RES aanvaardbaar?

Uit ons onderzoek naar de ervaren legitimiteit van RES plannen blijkt dat burgers weinig van de RES af weten. Toch zijn ze, na het geven van informatie, in meerderheid

positief over het bestaan van de RES.

Maar burgers verschillen wel in hun oordeel. Burgers die de inhoudelijke uitgangspunten van het beleid en het gezag van de autoriteit vaker erkennen, zich beter vertegenwoordigd voelen en meer vertrouwen in het klimaatbeleid hebben, vinden het bestaan van een RES legitiemer.

Burgers hebben een voorkeur voor zorgvuldige in plaats van snelle procedures

Groepen met verschillende demografische kenmerken, zoals inkomensniveau, opleiding, geslacht en de regio waar men woont, verschillen nauwelijks in hun oordeel. Ze geven in ons onderzoek aan dat zij een RES-plan legitiemer vinden als de wind- en zonneparken in handen zijn van overheden, en de opbrengsten gelijk worden verdeeld over iedereen in de gemeente.

Een tweede punt dat opvalt is dat burgers het legitiemer vinden om de landschappelijke effecten van windmolenparken en zonneparken te beperken, ook als dat meer geld kost. Uit het onderzoek blijkt dat burgers voorkeur hebben

Criteria voor analysekader legitimiteit van beleid

Legitimiteit van beleid

Definitie: 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.

Input-legitimiteit	1	Inhoudelijke representatie	Herkenning in inhoudelijke uitgangspunten en keuzes overheid
	2	Formele representatie	Erkenning dat volksvertegenwoordiging namens bevolking spreekt
	3	Descriptieve representatie	Identificeren mensen zich met de volksvertegenwoordigers
	4	Verantwoording	Afleggen van verantwoording door autoriteiten
Proces-legitimiteit	5	Informatievoorziening	Nauwkeurige en transparante informatie van overheid
	6	Responsiviteit	Rekening houden met belangen alle betrokkenen
	7	Inspraak	Zijn mensen betrokken bij de besluitvorming
	8	Gelijke behandeling	Behandelt de overheid gelijke gevallen op een gelijke manier
	9	Rechtszekerheid	Handelt de overheid consequent, consistent en betrouwbaar
Output-legitimiteit	10	Effectiviteit	Mate waarin beleidsdoelen gerealiseerd worden, met oog voor neveneffecten
	11	Efficiëntie	Verhouding ingezette middelen en bereikte doelen
	12	Distributieve rechtvaardigheid	Een rechtvaardige verdeling van baten en lasten
	13	Transparantie	Inzichtelijkheid en doorgroendelijkheid van beleidsuitkomsten

Bron: PBL

Draagvlak versus legitimiteit

Ervaren legitimiteit en draagvlak zijn niet hetzelfde. Als burgers beleid legitiem vinden, betekent het nog niet dat ze het beleid steunen en het beleid dus 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.

voor zorgvuldige in plaats van snelle procedures.

Als deze voorkeuren zwaar worden meegewogen in beleid, kunnen de ruimtevraag of de kosten veranderen. Bij voorbeeld door gebruik van kleinere windturbines, een andere spreiding, of door zonnepanelen grootschalig op daken te leggen. Dat kan gevolgen hebben voor de haalbaarheid van de doelen bij de RES.

Beleidsbepaling op basis van de ervaren legitimiteit maakt het mogelijk systematisch alle belangrijk gevonden waarden in kaart te brengen. Zo kan het burgerperspectief een volwaardige plaats krijgen zonder dat deze zich beperkt

tot het vaststellen van draagvlak.

Onze aanpak lijkt daarbij geschikt te zijn om in een vroege fase van beleidsvorming inzicht te krijgen in voorkeuren van burgers voor mogelijke beleidskeuzes. Dit kan waardevol zijn omdat het vaak een uitdaging is om burgers vroegtijdig te betrekken. We wijzen erop dat de door ons gemeten ervaren legitimiteit van het beleid gradueel is. Er is dus geen niveau vast te stellen waar beleid minimaal aan moet voldoen om als "legitiem" te worden gekwalificeerd. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of onze aanpak ook goed werkt voor ander beleid.

Ervaren legitimiteit van RES-plannen naar beleidskenmerk, 2021

