



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Samen zijn we sterk

De burger en het klimaat- en energiebeleid:  
een reflectie



# Samen zijn we sterk

De burger en het klimaat- en energiebeleid: een reflectie

Christine Carabain

Yvonne de Kluizenaar

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, december 2019

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2019

SCP-publicatie 2019-20  
Foto omslag: Bart van Vliet  
ISBN 978 90 377 0936 0  
NUR 740

### **Copyright**

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

1. het digitale bestand (rapport) intact blijft;
2. u de bron vermeldt;
3. u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via dans [www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Postbus 16164  
2500 BD Den Haag  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

Voorwoord .....	5
Inleiding.....	6
1. Wat verlangt de overheid van de burger? .....	8
Alledaags gedrag .....	8
Verduurzamen van de woning .....	8
Dilemma's rondom participatie in de duurzaamheidstransitie.....	8
2. Waarom is draagvlak in de samenleving wenselijk? .....	10
Kansen en belemmeringen voor de overheid bij draagvlak .....	10
3. Draagvlak leidt niet automatisch tot participatie .....	12
Hulpbronnen zijn essentieel.....	12
Individuele drijfveren .....	12
De rol van sociale normen.....	13
4. Aandachtspunten voor klimaatbeleid vanuit het burgerperspectief.....	14
5. Samen zijn we sterk.....	18

## Voorwoord

Aanleiding tot het schrijven van dit essay *Samen zijn we sterk* was een vraag in de zomer van 2019 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in het kader van de ontwikkeling van een lange termijn strategie voor het klimaat- en energiebeleid voor de Europese Commissie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau werd gevraagd in een essay te reflecteren op het burgerperspectief. Het onderzoek van het programma Duurzame Samenleving van het Sociaal en Cultureel Planbureau richt zich op het burgerperspectief van de energie- en klimaattransitie. Dit essay gaat in op de rol van de burger, draagvlak en participatie en de daaruit volgende aandachtspunten voor beleidsmakers.

We beginnen met het schetsen van de uitdagingen waar burgers voor staan in het kader van deze transitie. Hierbij is er aandacht voor de dilemma's die deze uitdagingen voor de burger met zich meebrengen. Vervolgens staan we uitgebreid stil bij draagvlak en de relatie met het kunnen en willen participeren van burgers in het transitieproces. In de laatste paragraaf schetsen we een aantal aandachtspunten voor beleid vanuit het burgerperspectief.

Ten behoeve van de gedachtevorming voor dit essay heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat samen met het Sociaal en Cultureel Planbureau een werksessie georganiseerd op 4 september 2019. Wij danken alle deelnemers aan deze sessie voor hun waardevolle inbreng en hun inspirerende bijdragen.

Prof. dr. Kim Putters  
Sociaal en Cultureel Planbureau



## Inleiding

De Nederlandse staat heeft grote ambities voor een duurzame samenleving. Zo stelt het Rijk zich in de Klimaatwet tot doel om in 2050 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 95% te hebben verminderd ten opzichte van 1990 en is in het Programma Circulaire Economie de ambitie geformuleerd een circulaire economie te ontwikkelen en te realiseren voor 2050. Deze nationale ambities passen binnen een internationale context van afspraken op dit terrein. Zo kwamen in 2015 de *Sustainable Development Goals* tot stand en werd in dat jaar het Klimaatakkoord van Parijs getekend. In de komende jaren moeten deze ambities in beleid worden vormgegeven en geconcretiseerd.

De overgang naar een klimaatneutrale en circulaire economie vraagt om grote maatschappelijke veranderingen, onder meer op het vlak van energiegebruik en -opwekking. Het is duidelijk dat het bedrijfsleven, dat veel van de schadelijke CO<sub>2</sub>-uitstoot voor zijn rekening neemt, een belangrijke rol zal moeten spelen bij deze overgang. Voor het realiseren van de klimaatambities wordt echter niet alleen op het bedrijfsleven een beroep gedaan, maar op alle actoren in de samenleving: overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Het pad is ingeslagen en de vraag die nu rijst is: Hoe gaan we het met zijn allen doen? Hiermee is de transitie ook wel te beschouwen als een klassiek sociaal dilemma of een dilemma van de collectieve actie. We kunnen daarbij vier theoretische oplossingsrichtingen onderscheiden: 1) de overheid legt de maatregelen op, 2) de overheid maakt afspraken met actoren, 3) de overheid laat de markt zijn werk doen en 4) de overheid laat het over gemeenschap door het vestigen van (nieuwe) normen. In dit essay benaderen we de duurzaamheidstransitie als een *wicked problem* waar de oplossing niet in de keuze voor één enkele oplossingsrichting zal liggen, maar juist een samenspel van verschillende oplossingsrichtingen zal bijdragen aan het bereiken van de doelen. Belangrijk is in ieder geval dat overheidsbeleid bijdraagt aan een zo eerlijk mogelijke verdeling van de lusten en de lasten tussen de verschillende actoren en daarbij rekening houdt met de behoeften en mogelijkheden van de actoren. In dit essay richten we ons specifiek op burgers en de rol van de overheid.

De overheid heeft ook de medewerking van de burgers nodig om een duurzame samenleving in 2050 te realiseren. De realisatie van een duurzame samenleving zal van invloed zijn op het leven van burgers: op de manier waarop mensen wonen en hun woningen verwarmen, werken, reizen en hun vervoer inrichten, en de manier waarop ze consumeren (kleding, voeding, apparaten). Kortom, het kan niet anders dan dat de gevraagde veranderingen van invloed zullen zijn op de manier waarop we (samen)leven en op onze kwaliteit van leven. We onderscheiden [in die door de overheid gewenste bijdragen vanuit mensen] twee 'opgaven' voor de burger: 1) Het (laten) verduurzamen van de woning en 2) Het veranderen van vaak alledaags gedrag. Deze twee opgaven staan centraal in deze notitie.

Het verduurzamen van de woning is een grote, maar eenmalige opgave, terwijl de veranderingen in het alledaagse gedrag een definitieve omslag vragen in de manier waarop burgers leven. Duidelijk is in ieder geval dat breed draagvlak voor klimaatbeleid positief kan bijdragen aan de acceptatie van (en participatie in) de opgaven. Het is hierbij belangrijk om te beseffen dat burgers niet altijd volgers zullen zijn in de duurzaamheidstransitie. Enerzijds zullen er burgers zijn die zich verzetten tegen de maatregelen en anderzijds zullen er burgers zijn die zelf initiatieven ontplooiën of bestaande initiatieven verder uitbreiden. Daar gaan we in deze notitie ook op in.

In deze notitie richten we ons op wat dit van burgers vraagt in termen van draagvlak en participatie. Daarnaast benoemen we een aantal punten die voortdurend de aandacht behoeven van beleidsmakers en beslissers om de kwaliteit van leven van de individuele burger en de kwaliteit van de samenleving gedurende de transitie naar een duurzaam Nederland te waarborgen (en waar mogelijk kansen voor verbetering van kwaliteit van leven en samenleving te herkennen en benutten). Dit raakt aan vraagstukken aangaande verdeling, de rollen van overheid en beleid en de relatie tussen burger en overheid. We zullen ingaan op kansen, risico's en belemmeringen.

## 1. Wat verlangt de overheid van de burger?

De genoemde ambities vragen gedragsveranderingen van burgers. Die burgers moeten dat dan wel *willen* en *kunnen*. Het *willen* is niet altijd vanzelfsprekend. Zo zullen er bijvoorbeeld mensen zijn die het niet met het beleid eens zijn. Of mensen die hun gedrag niet willen veranderen, bijvoorbeeld omdat ze daar individueel geen voordeel van zien (of zelfs nadelen ervaren), of omdat ze er het belang niet van inzien of andere zaken belangrijker vinden. Het *kunnen* is evenmin vanzelfsprekend, bijvoorbeeld voor mensen die niet de mentale en/of fysieke gezondheid, de tijd, de benodigde vaardigheden, en/of de financiële middelen hebben om uitvoering te geven aan deze opgaven.

### Alledaags gedrag

Alledaags gedrag, zoals het verwarmen van de woning, warm water gebruik (douchen), gebruik van elektrische apparaten, consumptie (voeding, aanschaf van producten), vervoer, zit ingeslepen in de manier waarop mensen leven. Mensen staan zelden stil bij het waarom van hun gewoontegedrag. De klimaatopgave vraagt van mensen echter wel om dit gedrag te veranderen. Dat lijkt op het eerste gezicht misschien eenvoudig, iedereen kan immers de verwarming een graad lager zetten. Maar de enorme uitdaging die hieronder schuilgaat, moet niet worden onderschat: veel van dit gedrag is onbewust en routinematig. Daarnaast zullen de gevraagde gedragsveranderingen niet altijd gezien worden als een verbetering. Denk hierbij aan het verminderen van autogebruik en de daarbij behorende beperking in de vrijheid van reizen. Maar ook een meer plantaardig dieet zal lang niet door iedere burger als lonkend alternatief worden ervaren. Een meerderheid van de Nederlanders eet met zekere regelmaat vlees. Mensen hebben moeite met verlies van verworvenheden (verliesaversie), wat verandering van gedrag kan tegenwerken. De wil en motivatie om dit gedrag te veranderen spelen bij alledaags gedrag een relatief grote rol, want in theorie *kan* de meerderheid van de mensen het alledaagse gedrag wel veranderen.

### Verduurzamen van de woning

Het verduurzamen van de woning (isoleren, overstap naar opwekking van energie en gebruik van hernieuwbare energie) vraagt ingrijpende maatregelen, in het bijzonder van woningeigenaren. Huurders worden mogelijk deels 'ontzorgd' door de verhuurder, die verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van het woningonderhoud en renovatiewerkzaamheden. Bij woningverduurzaming gaat het om grote keuzes die bewust(er) worden gemaakt, waarbij beschikbaarheid van kennis over het 'hoe en wat' essentieel is, alsmede de beschikbaarheid van (andere) hulpbronnen, waaronder bijvoorbeeld, naast financiële middelen, de (zelf)redzaamheid van mensen.

### Dilemma's rondom participatie in de duurzaamheidstransitie

Het is belangrijk om te beseffen dat burgers bij participatie in de duurzaamheidstransitie onherroepelijk geconfronteerd zullen worden met dilemma's. Deze dilemma's komen voort uit het feit dat de investeringen op korte termijn bij het individu liggen (bijvoorbeeld extra reistijd door met trein naar werk te reizen) en de baten pas in de toekomst zichtbaar worden, en bovendien vaak collectief zijn (bijvoorbeeld schone lucht, of in meer algemene zin vermindering van de negatieve



gevolgen van klimaatverandering). Een reële vraag die mensen zich in deze situatie kunnen stellen is: wat maakt het uit als ik met de trein ga als mijn burens wél met de auto gaan en de wegen sowieso afgeladen vol zijn? Op individueel niveau zouden mensen zichzelf kunnen beschouwen als 'gekke Henkie die wel investeert', terwijl andere mensen, die niet hun gedrag veranderen of niet investeren, toch meedelen in de baten terwijl zij tegelijkertijd wel het genot en comfort blijven ervaren van hun onduurzame gedrag. Dit soort dilemma's kan participatie van individuele burgers in de weg staan. Samenvattend kunnen we stellen dat de opgaven die de overheid in het kader van de transitie naar een duurzaam Nederland bij de burger neerlegt, groot en veelomvattend zijn. Daarnaast stelt de duurzaamheidstransitie de burger voor dilemma's waarbij individueel investeren op korte termijn vaak nadelig is voor henzelf. Dit onderschrijft het belang van de rol van de overheid om bijvoorbeeld voorlopers te ondersteunen en het belang van draagvlak onder burgers voor de collectieve klimaatdoelen.

## 2. Waarom is draagvlak in de samenleving wenselijk?

Draagvlak voor maatregelen gericht op het tegengaan van klimaatverandering onder burgers is wenselijk voor de realisatie van de genoemde ambities. Hierbij is het van belang een onderscheid te maken tussen draagvlak voor het 'hogere doel' – het tegengaan van klimaatveranderingen – en draagvlak voor concrete maatregelen die de overheid inzet om dit doel te bereiken. De overgrote meerderheid van de Nederlanders erkent inmiddels dat het klimaat verandert, dat menselijk handelen daarbij een rol speelt en dat het belangrijk is klimaatverandering en de negatieve gevolgen daarvan te voorkomen. Draagvlak voor dit 'hogere doel' impliceert echter niet dat men ook concrete maatregelen die bijdragen aan dat 'hogere doel' steunt. Als die maatregelen concreet worden, krijgen burgers beter zicht op de mate waarin ze al dan niet passen in hun leven. Voor een onwelgevallige maatregel zal het draagvlak laag zijn, zelfs als men het hogere doel ondersteunt. Daarnaast geven concrete maatregelen inzicht in de politieke keuzes die gemaakt worden om het hogere doel te bereiken. Als burgers niet tevreden zijn of het oneens zijn met deze keuzes, zal het draagvlak voor deze concrete maatregelen aanzienlijk kleiner zijn dan voor het hogere doel. Bij concrete maatregelen speelt wat de burger *wil* en *kan* bijdragen dan ook een veel grotere rol. Inzicht daarin is daarom van belang.

### Kansen en belemmeringen voor de overheid bij draagvlak

De overheid kan het draagvlak voor en de acceptatie van concrete maatregelen onder burgers versterken door transparante besluitvorming, door te borgen dat voldoende rekening wordt gehouden met wensen, zorgen en mogelijkheden van burgers, en door een eerlijke verdeling te bewaken van de lusten en lasten van deze maatregelen; niet alleen tussen burgers onderling, maar ook zeker tussen burgers en andere actoren in de samenleving, zoals het bedrijfsleven.

#### **Kader Aardgasvrij wonen**

Dit voorbeeld rondom aardgasvrij wonen in Nederland beschrijft de relatie tussen draagvlak en participatie. Hoewel de overgrote meerderheid van de Nederlanders onderschrijft dat het klimaat verandert en dat het gedrag van mensen daarop van invloed is, betekent dit nog niet dat Nederlanders de ambitie van de overheid van een aardgasvrije gebouwde omgeving ondersteunen en enthousiast aan de slag gaan met het aardgasvrij maken van de koop woning. Het aardgasvrij maken van de woningen vraagt van woningeigenaren een grote investering in tijd, inspanning en geld. Daarbij spelen vragen rondom de beleidskeuzes een rol, onder meer ten aanzien van het gekozen tijdpad, de betaalbaarheid, effectiviteit en efficiëntie. Mensen vragen zich af of het aardgasvrij maken van de woning nu wel het eerste is waaraan begonnen moet worden als oplossing voor klimaatverandering. Ook heerst er onzekerheid over wat goede alternatieven zijn voor een aardgasvrije woning, mede gezien de snelle innovatie op dit terrein. Daarbij is in de media aardgas benoemd als een relatief schone bron van energie. Berichten bereiken burgers dat Duitsland juist massaal áán het gas gaat (ter vervanging van verwarming op basis van door kolen opgewekte elektriciteit).

Naast deze fundamentele vragen, spelen ook heel praktische vragen: hoe ga ik dit aanpakken voor mijn eigen huis? Waar kan ik de juiste informatie vinden? Zijn er goede alternatieven al beschikbaar? Wat is de beste oplossing voor mijn specifieke situatie, ook voor de langere termijn? Wat gaat de gemeente straks voorstellen als oplossing voor mijn wijk? Hoe verstandig is mijn investering in een warmtepomp op dit moment als de gemeente straks in 2021 een (andere) oplossing, bijvoorbeeld een warmtenet, voor gaat stellen voor mijn buurt/wijk? Daarna pas rijst de vraag of het allemaal financieel wel haalbaar is. Wanneer deze vragen spelen, kan het een rationele keuze zijn van burgers om nog niet mee te bewegen in de transitie maar even af te wachten, ongeacht of zij de klimaatdoelen en het belang van maatregelen onderschrijven.

### 3. Draagvlak leidt niet automatisch tot participatie

Burgers die erkennen dat het klimaat verandert door menselijk handelen, bezorgd zijn over de negatieve gevolgen en ook nog eens de klimaatdoelen en misschien ook de meer concrete maatregelen ondersteunen, zijn lang niet altijd bereid om zelf tot actie over te gaan. Draagvlak zegt misschien iets over het *willen* meedoen, maar nog niet zozeer over het *kunnen* meedoen. Hoewel vaak primair gedacht en gesproken wordt over kosten en baten, zijn dit lang niet de enige factoren die actieve betrokkenheid beïnvloeden.

#### Hulpbronnen zijn essentieel

De *burger* bestaat niet. Er zijn grote verschillen in de Nederlandse samenleving, van de gevestigde bovenlaag tot het precariaat. Burgers verschillen in de beschikbaarheid van hulpbronnen (kapitalen) die bepalend zijn voor de mate waarin zij *kunnen* participeren. We onderscheiden vier typen kapitaal: economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal. Economisch kapitaal gaat over meer dan inkomen en financieel vermogen: het gaat ook over een belangrijk middel om dat te verwerven, namelijk de genoten opleiding. Hoewel de discussie rondom burgerparticipatie in de energietransitie nogal eens platgeslagen wordt tot het koopkrachtplaatje, spelen ook de andere hulpbronnen een grote rol. De lichamelijke en geestelijke gezondheid (elementen van persoonskapitaal) speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in de mate waarin mensen mee *kunnen* doen in de transitie. Lichamelijke beperkingen kunnen ervoor zorgen dat een relatief eenvoudige taak een hele opgave wordt, bijvoorbeeld het leegruimen van de zolder zodat het dak door vakmensen geïsoleerd kan worden. Daarnaast kunnen ook mentale factoren van invloed zijn op (verschillen in) de mate waarin mensen kunnen participeren in de energietransitie. Denk bijvoorbeeld aan (sociale) intelligentie, psychologische kenmerken als doorzettingsvermogen, of het al dan niet hebben van psychische klachten. Daarnaast zijn ook digitale vaardigheden (een element van cultureel kapitaal) van belang voor het verkrijgen van toegang tot online informatie over 'wat en hoe', voor het kunnen aanvragen van subsidies (bijvoorbeeld voor woningverduurzaming), voor het vinden van informatie over partijen die werkzaamheden kunnen uitvoeren (inclusief hun klanttevredenheidsscore) en succesvolle praktijkvoorbeelden, en voor het uitwisselen van ervaringen met anderen via sociale media. Sociale hulpbronnen zijn de netwerken die mensen tot hun beschikking hebben en waarop een beroep gedaan kan worden om hulp te vragen. Dit sociale netwerk is met name belangrijk voor mensen die voor het kunnen meedoen (geheel of deels) afhankelijk zijn van hulp van anderen. Daarnaast is een goed sociaal netwerk van belang voor het verkrijgen van informatie of om kennis te nemen van goede voorbeelden en ervaringen van anderen.

#### Individuele drijfveren

Waarden spelen een belangrijke rol in de mate waarin mensen *willen* participeren. Mensen verschillen in hun motivaties om te participeren in de transitie naar een duurzaam Nederland. Mensen die 'biosferische waarden' als belangrijke leidraad in hun leven zien – het respecteren van de natuur, het beschermen van het milieu – zullen naar alle waarschijnlijkheid meer intrinsiek gemotiveerd zijn om hun leefstijl en woning te verduurzamen, ook zonder dat de overheid hierom vraagt. Mensen voor wie 'egoïstische waarden' belangrijk zijn – het hebben van bezittingen, macht en status – zullen waarschijnlijk minder intrinsiek gemotiveerd zijn zich duurzaam te gedragen. Zij

zullen eerder gemotiveerd zijn dit gedrag te vertonen als zij daartoe externe, bijvoorbeeld financiële, prikkels krijgen. Het is echter niet zwart-wit, in de praktijk zal bij mensen een mix van verschillende waarden een rol spelen, waarbij vaak wel het zwaartepunt bij het een of het ander ligt. Dit onderkennen is van belang omdat stimuleringsmaatregelen gericht op financiële kosten en baten (of juist: het aanspreken van mensen op verwachte effecten op de milieukwaliteit) niet hetzelfde effect zullen hebben bij groepen mensen die verschillen in deze waarden. Daarnaast zal bij mensen die al intrinsiek gemotiveerd zijn om hun leefstijl en woning te verduurzamen, het al dan niet in actie komen minder afhankelijk zijn van (externe) prikkels (bijv. verplichtende regelgeving, financiële prikkels). Het is wellicht eerder van belang om die groep optimaal te faciliteren en ondersteuning te bieden. De motivatie van mensen om te participeren wordt daarnaast ook beïnvloed door een aantal andere factoren. Wordt de opgave aan de burger als rechtvaardig ervaren? Voelen zij zich voldoende erkend in hun wensen en zorgen, is er sprake van procedurele en distributieve rechtvaardigheid? Hebben ze het gevoel zelf een zinvolle bijdrage te kunnen leveren? In welke mate voelen ze zich verantwoordelijk om zelf iets te doen tegen klimaatverandering? In welke mate ervaren burgers weerzin ten aanzien van de 'duurzame elite'?

### De rol van sociale normen

Ook de sociale context speelt een belangrijke rol bij gedrag(sveranderingen) van mensen; dit geldt zowel voor alledaags gedrag als voor het verduurzamen van de woning. Sociale normen geven aan wat 'normaal' gedrag is in een bepaalde situatie. Als duurzaam gedrag veel wordt vertoond en het verduurzamen van de woning door veel mensen in iemands directe sociale omgeving wordt gedaan, is de kans groter dat deze persoon dit ook gaan doen (descriptieve norm). Deze norm speelt met name een rol wanneer het nieuwe gedragingen betreft of zaken waarover men onzeker is: men vindt dan houvast om zich zo te gedragen als mensen om zich heen. Ook expliciete voorschriften van de overheid over wat gewenst gedrag is in een bepaalde situatie spelen hierbij een rol, aangezien deze voorschriften leiden tot beloning of bestraffing (injunctieve normen). In situaties waar injunctieve en descriptieve normen met elkaar in tegenspraak zijn, wint vaak de descriptieve norm en passen mensen hun gedrag aan dat van andere mensen aan, ondanks expliciete voorschriften. Mensen zijn bijvoorbeeld eerder geneigd om glas naast de container te zetten als anderen dat vóór hen ook al hebben gedaan. In de energietransitie kunnen actieve burgers soms meer invloed hebben op duurzaam gedrag van anderen dan door de overheid geïnitieerde voorschriften.

Samenvattend kunnen we zeggen dat participatie van burgers om te komen tot een duurzaam Nederland een samenspel is van motivatie (*willen*) en de mogelijkheid hebben (*kunnen*). Een belangrijke beleidsvraag is daarom hoe de overheid rekening kan houden met de verschillen tussen groepen Nederlanders bij beleidsontwikkeling. Belangrijk is hierbij om op te merken dat gedrag niet uitsluitend individueel is: gedrag wordt in belangrijke mate medebepaald door de (sociale en fysieke) context.

## 4. Aandachtspunten voor klimaatbeleid vanuit het burgerperspectief

In deze paragraaf schetsen we een aantal aandachtspunten die we kunnen identificeren op basis van kennis over draagvlak en het willen en kunnen participeren van burgers op weg naar een duurzaam Nederland in 2050.

### 1. *Sluit aan bij de behoeften van de burger*

Plannen en projecten rondom de energietransitie in de wijk of gemeente hoeven niet het uitgangspunt te zijn bij het betrekken van burgers. Burgers zullen hier vaak niet primair in geïnteresseerd zijn, zij hebben misschien hele andere wensen en zorgen. Er kan ook worden gekozen voor een meer integrale aanpak, waarbij het uitgangspunt aansluit bij deze andere, urgente(re) behoeften van burgers, zoals het verbeteren van publieke voorzieningen en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in de wijk (bijvoorbeeld meer groen, een beweegvriendelijkere inrichting en minder geluidsoverlast). Men kan ook handelen vanuit meer sociale thema's zoals veiligheid, sociale cohesie en het verminderen van eenzaamheid. Deze meer integrale beleidsaanpak zal niet alleen bijdragen aan een grotere bereidheid van burgers om te participeren, maar ook leiden tot verbetering op meerdere vlakken tegelijk en daarmee tot een breder maatschappelijk resultaat.

### 2. *Trek gezamenlijk met de burger op*

Een inclusieve benadering, waarin iedereen (die dat wil) de mogelijkheid heeft mee te doen, is een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast is het specifiek bij de benodigde veranderingen in de gebouwde omgeving van belangrijk dat burgers, (lokale) overheid en andere partijen (bijvoorbeeld woningbouwcoöperaties, planologen, spelers uit de bouwsector) gedurende het hele proces – van ruwe planvorming tot besluitvorming en uitvoering – gezamenlijk optrekken. Deze veranderingen raken de directe woon- en leefomgeving van individuele burgers, ze zijn daarmee van invloed op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en op de keuzevrijheid van de individuele burger. Participatie van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van plannen en projecten groter zal groter zijn als burgers zich mede-eigenaar voelen van plannen en projecten. Belangrijk hierbij is dat de burgers door de overheid niet als klant worden gezien, maar als partner om gezamenlijk de doelen van de transitie te bereiken. Een goede samenwerking, waarin rollen en verantwoordelijkheden, tussen landelijke, regionale en lokale overheid is daarnaast een vereiste om duidelijkheid te scheppen voor de burgers en om burgers waar nodig adequate begeleiding en ondersteuning te bieden.

### 3. *Bied ruimte aan burgers die het goede voorbeeld geven*

Wanneer burgers en overheid gezamenlijk optrekken in de transitie, is het voor de overheid belangrijk om te beseffen dat burgers niet alleen *volgers* van beleid zijn. In de samenleving zelf *ontstaan* ook initiatieven ter verduurzaming, die soms ver vooruit lopen op het overheidshandelen. Het kan hierbij gaan om energiecoöperaties, maar bijvoorbeeld ook om initiatieven om voedselverspilling tegen te gaan. Het is van belang dat er nagedacht wordt over hoe deze initiatieven kunnen worden gefaciliteerd en versterkt, en hoe ze breder inpassing kunnen vinden tijdens de



transitie: op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Daarnaast is het belangrijk om na te denken over risicodragerschap bij collectieve (burger)initiatieven.

#### 4. *Faciliteer samenredzaamheid*

Een mogelijke rol van de overheid zou kunnen liggen in het faciliteren van het leggen van verbinding tussen enerzijds de burgers die eenvoudig mee kunnen in de grote veranderingen en anderzijds zij die hier meer moeite mee hebben. De 'samenredzaamheid' kan door de overheid bijvoorbeeld worden gefaciliteerd door: 1) een buurtaanpak te faciliteren, 2) koplopers in woningverduurzaming uit buurten waar verduurzaming succesvol verloopt een rol te geven in enthousiasmeren/meedenken om andere buurten op weg te helpen, 3) laagdrempeliger maken van (deel)eigenaarschap in lokale energie-initiatieven en 4) in samenspraak met landelijke overkoepelende organisaties te bekijken hoe energiecoöperaties toegankelijker kunnen worden gemaakt voor een breed publiek (ook voor mensen met minder digitale vaardigheden en een kleinere beurs).

#### 5. *Wees je bewust van tegenkrachten in de samenleving*

Burgers bewegen niet altijd mee met de richting van de plannen van de overheid. Er zijn veel voorbeelden van verzet van direct omwonenden tegen concrete plannen, bijvoorbeeld tegen het plaatsen van windmolens in de directe leefomgeving. Heel vaak is steun voor het 'hogere' klimaatdoel zelf hierbij niet het grote probleem; het verzet komt voort uit het proces van planvorming en de concrete uitvoering in de directe leefomgeving. Zulk verzet kan voorkomen worden door lokaal maatwerk, bijvoorbeeld door direct omwonenden te laten delen in de opbrengsten van de windmolens. Financieel compenseren is echter geen garantie voor een soepele implementatie van een windmolenpark. Wanneer bijvoorbeeld zorgen over gezondheidseffecten een belangrijke reden zijn voor verzet, zal financiële compensatie weinig soelaas bieden. Kennis over onderliggende oorzaken van verzet en hoe hiermee om te gaan is dus belangrijk. In algemene zin is het van belang ook om de tegenkrachten van de 'energieke samenleving' te onderkennen en ruimte te bieden voor lokaal ingebrachte alternatieve oplossingen waarvoor op lokaal niveau een groter draagvlak bestaat. Daarnaast kan verzet optreden op basis van dat mensen het niet eens zijn met de politieke keuzes die liggen onder de concrete plannen.

#### 6. *Grijp de mogelijkheid om scheidslijnen in de samenleving te verkleinen*

De transitie biedt mogelijkheden voor het verkleinen van de verschillen in kwaliteit van leven in de Nederlandse samenleving. Denk bijvoorbeeld aan het aardgasvrij maken van huurwoningen die in matige staat verkeren. De bewoners hiervan zullen in veel gevallen minder hulpbronnen tot hun beschikking hebben dan mensen die in luxere woningen wonen. De aanpassing van dit type woningen naar aardgasvrij kan tegelijkertijd bijdragen aan een kwaliteitsslag in de woon- en leefomgeving en het wooncomfort van deze bewoners. Evenzo zal een meer elektrisch wagenpark de geluids- en luchtkwaliteit van wijken langs snelwegen verbeteren.

## 7. *Evalueer (ex ante) wetten en subsidies*

De overheid kan gedrag ontmoedigen of stimuleren door wetten en subsidies. Hierbij verdient vanuit het burgerperspectief het Mattheüs-effect bijzondere aandacht. Het Mattheüs-effect, gebaseerd op de evangelie van Mattheüs (vers 25:29) en vertaald naar de beschikbaarheid van hulpbronnen, stelt dat degenen die al veel hulpbronnen tot hun beschikking hebben, vaak eenvoudiger toegang hebben tot nog meer hulpbronnen en dat burgers met minder hulpbronnen de kans lopen dat de beperkte hulpbronnen die ze hebben, hun ook nog ontnomen zullen worden. Dit leidt dan tot een nog ongelijkere verdeling en grotere scheidslijnen in de samenleving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan enerzijds de subsidiemaatregel voor de aanschaf van elektrische auto's en anderzijds het verbod op toegang tot stadscentra voor oude auto's met een dieselmotor. Mensen die het zich kunnen permitteren een elektrische auto aan te schaffen hoeven zich geen zorgen te maken dat ze de stad niet in mogen en krijgen op de koop toe ook nog subsidie en/of fiscale voordelen voor de aanschaf van hun auto. Voor minder kapitaalkrachtige burgers gelden deze voordelen niet, terwijl zij daarnaast ook nog eens de dupe worden van stijgende brandstofprijzen. Ook beprijzing van onduurzaam gedrag verdient in dit opzicht aandacht. Op het eerste gezicht lijkt dit een eerlijk middel om niet-duurzaam gedrag van burgers te ontmoedigen. Het principe 'de vervuiler betaalt' is een logische gedachte, maar vraagt wel enige nuancering. Ten eerste gaat dit ervan uit dat mensen al calculerend hun keuzes maken. Voor heel veel routinegedrag is dit echter niet het geval, keuzes worden ook gemaakt op basis van beschikbaarheid en gemak. Ten tweede laat onderzoek zien dat minder kapitaalkrachtige burgers zich op het terrein van mobiliteit en energieverbruik al duurzamer gedragen dan meer kapitaalkrachtige burgers, omdat zij simpelweg minder financiële middelen hebben voor autobezit en -gebruik, vliegvakanties, of voor grotere woningen. De keuze voor meer duurzaam gedrag wordt dan vooral gemaakt uit financiële noodzaak. Beprijzen als beleidsinstrument zou de kloof tussen de *haves* en de *have-nots* in de samenleving nog dieper kunnen maken. Beleidsmakers moeten bij het opstellen van beleid steeds oog houden voor het ontstaan van deze situaties met bijbehorend risico op groeiende ongelijkheid en moeten deze situaties zoveel mogelijk zien te voorkomen bijvoorbeeld door het uitvoeren van ex ante beleidsanalyses.

## 8. *Wees je bewust van ethische vraagstukken rondom nudging*

De overheid kan mensen ook duwtjes geven richting duurzaam gedrag (*nudging*). Een *nudge* is een manier om gedrag te veranderen zonder gedrag te verbieden of alternatief gedrag heel moeilijk te maken. Het gaat hier over het aanpassen van een keuzearchitectuur. Bij het gebruik van nudges is het van belang om de autonomie van mensen te respecteren en als overheid niet betuttelend te zijn of listige trucs uit te halen om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Als glasbakken worden geplaatst op acceptabele loopafstand van woningen van mensen, wordt de kans groter dat zij hun glas naar de glasbak gaan brengen dan wanneer die bakken slecht bereikbaar en schaars zijn. Wel speelt altijd de ethische vraag in hoeverre een overheid op een verholde manier gedrag van haar burgers mag proberen te beïnvloeden.

## 9. *Communiceer in oplossingen*

Voor het slagen van publiekscampagnes die zich richten op de participatie van burgers is het essentieel dat in deze campagnes de nadruk ligt op goede en aantrekkelijke alternatieven; dat geldt

zowel voor alledaags gedrag als voor verduurzaming van de woning. Kennis daarover ontbeert menig burger; de bereidheid te participeren neemt toe als men meer inzicht heeft in de alternatieven. Het is hierbij wel belangrijk dat deze informatie wordt verstrekt door een als betrouwbaar ervaren bron.

*10. Pas op dat je de burger niet overvraagt*

Verduurzaming van de woning en het alledaagse gedrag is niet het enige wat de overheid vraagt van burgers en waar zij hun beschikbare hulpbronnen voor in moeten zetten. Van burgers worden ook in toenemende mate bijdragen verwacht op het terrein van mantelzorg en het blijven leren tijdens het leven (leven lang leren). Dit kan ertoe leiden dat we de burger overvragen; beleid dient hier rekening mee te houden. Dit geldt met name voor groepen burgers die minder hulpbronnen tot hun beschikking hebben.

*11. Houd een vinger aan de pols in de samenleving*

Voor de lange termijn is het essentieel om gedurende het transitieproces een vinger aan de pols te houden in de samenleving om te weten wat er onder burgers leeft en wat zij doen of laten, welke verschillen er zijn tussen groepen en waardoor deze worden verklaard. Zo kunnen tijdig risico's, belemmeringen en kansen worden gesignaleerd ten behoeve van bijsturing, zodat de duurzaamheidstransitie hand in hand gaat met behoud van en verbeteringen in de kwaliteit van leven en in de samenleving.

*12. Creëer een omgeving waarin leren en kennis delen centraal staat*

Het is essentieel om te borgen dat lessen die gedurende de transitie worden geleerd op alle niveaus, van de individuele burger tot de nationale overheid, op een effectieve manier worden gedeeld en benut. Centrale regie moet ervoor zorgen dat relevante lessen samenkomen, worden vertaald in praktische aanbevelingen en ondersteuning op regionaal en lokaal niveau, zodat de individuele burger optimaal wordt ondersteund in het transitieproces. Alleen zo kan worden voorkomen dat elke individuele gemeente en elke individuele burger zelf steeds opnieuw het 'wiel moet uitvinden'.

## 5. Samen zijn we sterk

Tot slot, in deze notitie brengen we een aantal aandachtspunten in kaart voor beleid rondom burgerparticipatie en draagvlak in de transitie naar een duurzame samenleving. Het is duidelijk dat deze transitie niet succesvol zal zijn zonder actieve betrokkenheid en participatie van de burger. Een vinger aan de pols houden in de samenleving, kijken naar hoe de burger zich verhoudt tot de transitie, wat burgers doen, willen en kunnen, zowel individueel als collectief, is onmisbaar. Ook zal er ruimte moeten zijn voor experimenteren met verschillende manieren om te zorgen dat de burgers mee gaan doen (en mee kunnen doen). Terwijl experimenteren mogelijkheden biedt, zoals bijvoorbeeld de kans om nieuwe manieren te ontdekken voor het succesvol betrekken van burgers, brengt het ook risico's met zich mee van vermindering van draagvlak en betrokkenheid bij burgers. Gegeven de grote opgave en het belang van actieve betrokkenheid, zullen verschillende paden tegelijkertijd moeten worden bewandeld. Leren, monitoren en kennis delen moeten niet alleen centraal staan binnen de overheid, maar ook met (en binnen) de samenleving, opdat we gezamenlijk op weg kunnen naar een duurzame, gezonde en veilige toekomst voor iedereen.