



Sociaal en Cultureel Planbureau

Verduurzaming vanuit burgerperspectief

Notitie 4 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023



Verduurzaming vanuit burgerperspectief

Notitie 4 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023

Yvonne de Kluizenaar

Ab van der Torre



Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, april 2023

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 2023

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: Tineke Dijkstra

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.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

4 Verduurzaming vanuit burgerperspectief

4.1 Het maatschappelijke thema verduurzaming vanuit burgerperspectief

Klimaataanpak en -gevolgen steeds duidelijker merkbaar voor burgers en samenleving

Het overschrijden van de natuurlijke grenzen van de planeet, wat zich uit in verminderde biodiversiteit, een veranderend klimaat en het schaarser worden van grondstoffen, vormt een bedreiging voor de huidige en toekomstige kwaliteit van leven (CBD 2020; IPCC 2018). Deze problemen overstijgen landsgrenzen. Ecologische, economische, technologische, politieke, demografische en sociaal-culturele factoren vormen samen de drijvende krachten voor verduurzaming. Internationale afspraken beogen het tij te keren door te sturen op een duurzame en klimaatneutrale samenleving. Klimaatneutraliteit staat zowel mondiaal, Europees, als nationaal hoog op de politieke agenda. Het doel om in 2050 klimaatneutraal te zijn, is vastgelegd in Europese wetgeving en heeft een prominente plek in het huidige coalitieakkoord.

Het realiseren van de gemaakte afspraken binnen enkele decennia is een complexe maatschappelijke opgave die veel vraagt van overheden, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld én burgers. Het vraagt aanpassingen in de manier van produceren (o.a. landbouw en industrie), consumeren, wonen en reizen. Een belangrijk onderdeel van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving waar burgers in hun dagelijks leven direct en indirect mee te maken krijgen, is de verduurzaming van de productie en consumptie van energie. De urgentie van die omslag is toegenomen door zorgen over geopolitieke afhankelijkheden, de leverings- en voorzieningszekerheid en de sterke stijging van energieprijzen (en daarmee samenhangende inflatie) door de oorlog in Oekraïne. Deze ontwikkeling treft burgers, bijvoorbeeld door gevolgen voor de manier waarop hun huizen worden verwarmd, hun manier en de intensiteit van vervoer, de inrichting van hun woon- en leefomgeving en hun kosten van levensonderhoud. De veranderingen zijn hiermee niet alleen direct en indirect van invloed op de leefsituatie van burgers. Ze kunnen in veel gevallen ook niet plaatsvinden zonder actieve betrokkenheid van burgers. Verduurzaming is niet alleen een technische of economische, maar terdege ook een sociaal-maatschappelijke uitdaging. Het Klimaatakkoord spreekt dan ook van een maatschappelijke transitie (Klimaatberaad 2019).

Een belangrijke vraag is: is deze transitie mogelijk zonder negatieve gevolgen voor – of positiever: op een manier die bijdraagt aan – de kwaliteit van de Nederlandse samenleving, voor zowel de huidige als de volgende generaties? Verduurzaming vergt immers keuzes met gevolgen voor het welbevinden van burgers op individueel niveau en voor welvaarts-, verdelings- en rechtvaardigheidsvraagstukken op maatschappelijk niveau. Hoe pakt de balans van lusten en lasten voor individuele burgers en voor groepen burgers uit? Voor welke veranderingen komen burgers te staan? Kan iedereen meedoen en mee profiteren? Brengt het mensen samen of drijft het mensen uiteen? Hoe grijpt dit in op de bereidheid van burgers om in de transitie mee te bewegen? De uitdaging is om burgers te betrekken, rekening houdend met wat burgers kunnen en willen en op een manier die niemand achterlaat.

In deze notitie staan de sociaal-maatschappelijke aspecten van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving centraal. We richten ons daarbij op de percepties van burgers.

4.2 Hoofdpijnen staand beleid op nationaal niveau

Internationale afspraken zijn sterk bepalend voor nationaal beleid

Door het grensoverschrijdend karakter van het thema klimaat is nationaal beleid niet los te zien van internationaal beleid. Europees en nationaal klimaatbeleid is een uitwerking van wereldwijde afspraken uit het VN-Klimaatakkoord van Parijs uit 2015¹. Met die overeenkomst committeerden 195 landen, waaronder de lidstaten van de Europese Unie, zich aan het terugdringen van broeikasgasemissies om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden (zo mogelijk 1,5 graad). Daarop lanceerde de Europese Commissie de Europese Green Deal; de strategie waarmee Europa de transitie naar een duurzame samenleving wil realiseren. De kerndoelstelling, het bereiken van klimaatneutraliteit vóór 2050, is wettelijk vastgelegd in de Europese Klimaatwet (EP en Raad 2021). Nationale ambities zijn verankerd in de Klimaatwet, met als doel 95% reductie van broeikasgasuitstoot in 2050 vergeleken met 1990 en een tussendoel van 49% reductie in 2030. Het klimaatbeleid is verder uitgewerkt in het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019) en het Integraal Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK) (TK 2019/2020; EZK 2019). Het huidige coalitieakkoord scherpt die ambitie aan tot 55% reductie in 2030, waarbij wordt aangestuurd op 60%, en bevat beleidsvoornemens rond onder meer verduurzaming van de industrie en de gebouwde omgeving (VVD et al. 2021; EZK 2022).

Burgerperspectief vraagt aandacht door beroep op burgers en effecten op dagelijks leven

De verdeling van verantwoordelijkheden in de samenleving is aan voortdurende verschuiving onderhevig. De laatste decennia zijn verantwoordelijkheden voor verschillende publieke voorzieningen naar de markt verschoven en wordt daarnaast in toenemende mate een beroep gedaan op burgers, zo ook in het klimaatbeleid (Blijleven en Kooiker 2022). De transitie naar een klimaatneutrale samenleving raakt het dagelijks leven (wonen, mobiliteit, energie, consumptie, woon- en leefomgevingskwaliteit, werk en onderwijs), vraagt om economische, ecologische, technologische, sociale, culturele en politieke afwegingen en om actieve betrokkenheid van verschillende overheidslagen, het maatschappelijk middenveld, bedrijven en burgers. In de aanpak, zoals onder andere vastgelegd in het Energieakkoord (SER 2013) en het Klimaatakkoord (2019), kiest de overheid dan ook vaak voor een benadering waarin klimaatdoelen in samenwerking met andere actoren worden gerealiseerd (ROB 2020). Terwijl het ook van burgers veel verwacht, ziet het kabinet ook dat beleid nu nog vaak onvoldoende rekening houdt met hun drijfveren, motivaties en handelingsmogelijkheden en verschillen daarin tussen groepen. Het kabinet signaleert dat dit beter moet, ook gezien de beleidsambitie om de klimaat- en energietransitie de komende jaren verder te versnellen en op te schalen (TK 2022/2023). Beleidsontwikkelingen waar burgers de komende jaren mee te maken krijgen, omvatten de verduurzaming van de gebouwde omgeving en mobiliteit, lokaal opwekken van duurzame energie, de aanpak van het tekort aan vakmensen in de techniek en ICT op de arbeidsmarkt en het vergroten van burgerbetrokkenheid bij beleid. Woningverduurzaming is één van de voor burgers meest ingrijpende onderdelen van het huidige klimaatbeleid en een prominent onderdeel van het huidige coalitieakkoord.

Woningverduurzaming – op weg naar aardgasvrij wonen in 2050

Het Klimaatakkoord bevat de ambitie van een aardgasvrije gebouwde omgeving vóór 2050 (Klimaatberaad 2019). Deze ingrijpende verandering is niet voor niets ook weleens De grote verbouwing van Nederland genoemd. De Lange Termijn Renovatiestrategie beschrijft hoe Nederland invulling geeft aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving (RVO 2020). Gemeenten spelen een grote rol in de verduurzaming van woonwijken. Zij werken hun Transitievisies warmte (2021) met een tijdpad voor het verduurzamen van wijken, uit in Wijkuitvoeringsplannen. De rijksoverheid ondersteunt gemeenten onder meer via het Kennis- en Leerprogramma Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en het Expertise Centrum Warmte (ECW), per 1 januari 2023 opgegaan in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. In de toekomst wil zij gemeenten verder ondersteunen met extra middelen en instrumenten voor de wijkaanpak (via een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie). De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (die nu voorligt bij de Raad van State) geeft een gemeente de bevoegdheid om binnen haar grondgebied bepaalde wijken aan te wijzen die aardgas moeten vervangen door een duurzaam alternatief. Woningcorporaties, verhuurders en particuliere woningeigenaren zijn verantwoordelijk voor het verduurzamen van huur- en koopwoningen. De rol van particuliere woningeigenaren is voornamelijk vooral vrijwillig.² Zij worden met subsidies (bv. de Investeringsubsidie duurzame energie) en

¹ Zie eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html.

² Een verplichtend beleidsinstrument voor particuliere woningeigenaren is het zorgen voor een definitief energielabel bij woningverkoop.

fiscale instrumenten (bv. de btw-teruggaaf bij de aanschaf van zonnepanelen) gestimuleerd tot woningverduurzaming. Met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en de voorgenomen komst van nationale normering voor bestaande gebouwen en installaties doen meer verplichtende maatregelen hun intrede (EZK 2022). Het Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving beschrijft het voorgenomen beleid voor versterking van de aanpak op individueel en gebiedsniveau (o.a. de wijkaanpak) dat aan versnelling moet bijdragen (BZK 2022). Er wordt ingezet op een combinatie van normeren en beprijzen en het beter ondersteunen van woningeigenaren met informatie, ontzorging, subsidiëring³ en financiering.⁴ Ook wordt ingezet op aanvullende maatregelen voor mensen met weinig inkomen.⁵ Met de zogenoemde belastingschuif wordt elektriciteitsgebruik steeds aantrekkelijker en aardgasgebruik minder aantrekkelijk gemaakt. De voorgestelde Europese invoering van een *Emission Trading System* (ETS),⁶ waaronder ook de gebouwde omgeving gaat vallen, stelt een plafond aan CO₂-emissies van de gebouwde omgeving. De emissierechten worden door de overheid geveild. Dit leidt (via energieleveranciers) tot een CO₂-prijs voor eindgebruikers (bv. huishoudens) en zal dus effecten hebben op de energierekening van burgers.

Mobiliteit – geleidelijke overgang naar emissieloze voertuigen

Verscheidende beleidsmaatregelen moeten bijdragen aan de realisatie van mobiliteit zonder uitstoot in 2050. Het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat kondigt het voorgenomen beleid aan, dat inzet op actieve mobiliteit (meer lopen en fietsen) en verduurzamen van personenmobiliteit, elektrische personenauto's, logistiek en brandstoffen (EZK 2022). Voor burgers betekent dit dat zij op termijn alleen nog emissieloze (bv. elektrisch of door waterstof aangedreven) voertuigen kunnen kopen. Veel veranderingen zijn al merkbaar. Zo neemt het aantal elektrische auto's en scooters de laatste jaren al flink toe (IenW 2021). Burgers zullen ook gestimuleerd worden minder of anders te reizen (bv. meer thuis te werken, te fietsen en te reizen met het ov, gebruik te maken van vormen van deelmobiliteit, en hogesnelheidstreinen als alternatief voor kortere afstandsvluchten te gebruiken). De Europese Commissie heeft voorgesteld een kerosineaccijns op EU-niveau in te voeren. Het kabinet heeft besloten tevens de vliegticketbelasting te verhogen (EZK 2022). Deze maatregelen zijn van invloed op de prijs van vliegvluchten. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt aan een Nationale Mobiliteitsvisie 2050. Het kabinet wil dat iedereen mee kan in de overgang naar een duurzaam mobiliteitssysteem en werkt aan een programma voor vergroening van personenvervoer en reisgedrag, met aandacht voor doelgroepen en reismotieven. Het kabinet wil inzicht krijgen in het risico op mobiliteitsarmoede voor groepen en mogelijke oplossingen ontwikkelen (TK 2022/2023).

Duurzame energieprojecten met een streven naar 50% lokaal eigendom

Om een emissievrij elektriciteitssysteem te kunnen realiseren voor 2050, wordt steeds meer elektriciteit opgewekt met zon en wind. De regionale energiestrategieën (RES) dragen hieraan bij. In de beleidsvisie op de verduurzaming van de energievoorziening spelen niet alleen overheden en bedrijven, maar ook burgers een rol. In het verleden was de energievoorziening (nutsvoorziening) primair bij de overheid belegd. Dit veranderde in de privatiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig. In die periode groeide ook het aantal burgerinitiatieven (energie-coöperaties). Er vinden nu opnieuw verschuivingen plaats. Illustratief is bijvoorbeeld de ambitie van 50% lokaal eigendom (burgers en bedrijven) in duurzame energieprojecten uit het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019). De overheid streeft naar burgerbetrokkenheid in de regionale energiestrategieën en stimuleert coöperatieve energieopwekking⁷. Veel duurzame energieprojecten op land (zonneweides en windmolens) zijn nu in handen van commerciële partijen (Schwencke et al. 2021). In die constructie draagt de lokale gemeenschap vaak wel de lasten (bv. visueel minder aantrekkelijke woon- en leefomgeving, geluidhinder, slagschaduw, woningwaarde), maar niet (of beperkt) de lusten (rendement) en heeft ze weinig zeggenschap. Dit heeft gevolgen voor de acceptatie van projecten. Het streven naar 50% lokaal eigendom moet daar verandering in brengen. Het streven is burgers meer eigendom (zij delen direct of indirect mee in de baten) en meer zeggenschap te geven. Dit zou ook moeten bijdragen aan de acceptatie van lokale projecten. Het kabinet wil een visie ontwikkelen

³ Onder andere via een Nationaal Isolatieprogramma en een programma Hybride Warmtepompen.

⁴ Onder andere via een Nationaal Warmtefonds voor renteloze leningen voor verduurzaming.

⁵ Bijvoorbeeld met via gemeenten beschikbaar gesteld geld voor burgers om energiebesparingsmaatregelen door te voeren.

⁶ Het voorgestelde Europese *Emissions Trading System for Buildings and Road Transport* (ETS-BRT) zou een afzonderlijk emissiehandelssysteem moeten worden voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft geschat dat dit voor de gebruikers kan leiden tot hogere kosten (12 cent extra per m³ aardgas, 12-14 cent per liter benzine/diesel) (EZK 2022).

⁷ Onder andere via de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE-regeling), zie www.rvo.nl/subsidies-financiering/sce.

op de rol van burgerinitiatieven in de transitie, met aandacht voor hoe deze het best kunnen worden ondersteund (EZK 2022).

Arbeidsmarkt en onderwijs – Actieplan groene en digitale banen

De klimaattransitie doet een flink beroep op de toch al krappe arbeidsmarkt. De wens van het kabinet om te versnellen versterkt de urgentie om het tekort aan vakmensen in de groene techniek- en ICT-sectoren aan te pakken. Het (verwachte) Actieplan groene en digitale banen moet hieraan bijdragen (TK 2021/2022a). Dit actieplan is een aanvulling op het al bestaande generieke arbeidsmarktcraptebeleid (TK 2022). Het kijkt naar manieren om jongeren te enthousiasmeren voor het techniekonderwijs, zij-instroom en het vergroten van de instroom van groepen die nu nog aan de kant staan (bv. mensen met een uitkering). Om groepen aan te spreken die nu nog ondervertegenwoordigd zijn in de techniek en ICT (o.a. vrouwen en jongeren met een migratieachtergrond), wordt gedacht aan de inzet van rolmodellen, studievoorlichting en het tegengaan van genderstereotypering en stage- en arbeidsmarktdiscriminatie. Het kabinet zet hierbij in op een cultuurverandering bij werkgevers middels een gezamenlijk programma van werkgevers, arbeidsmarktregio's en departementen.

Roep om grotere burgerbetrokkenheid

In het coalitieakkoord is aandacht voor het versterken van de democratische rechtsorde en herstel van vertrouwen van burgers in de overheid. Het voorgenomen beleid zet in op meerdere doelen, waaronder het vergroten van de invloed van burgers op de besluitvorming als aanvulling op de representatieve democratie (zie de notitie Democratie en vertrouwen). De laatste jaren groeit ook de roep om grotere burgerbetrokkenheid in afwegingsprocessen bij ingrijpende en complexe maatschappelijke kwesties zoals het klimaatbeleid (Commissie-Brenninkmeijer 2021). Het kabinet wil burgers hier meer bij betrekken en wil bekijken welke bestaande en nieuwe instrumenten hiertoe kunnen worden ingezet (VVD et al. 2021; EZK 2022; TK 2022/2023).⁸ Een van die instrumenten is het burgerforum. Het kabinet ziet een burgerforum voor klimaat als kans om betrokkenheid te vergroten en ook om meer inzicht te krijgen in motieven, meningen en houdingen van burgers rond gedrag(sverandering) (TK 2022/2023). Doordat burgerbetrokkenheid op decentraal niveau verschillend wordt ingevuld, ontstaan verschillen naar woonplaats. Daarom zet het kabinet, in samenspraak met decentrale overheden, in op het formuleren van algemeen geldende uitgangspunten en principes voor burgerbetrokkenheid bij de transitie (EZK 2022).

4.3 Actuele stand van zaken

Inzicht in het burgerperspectief van verduurzaming is nodig gezien de gevolgen van klimaatverandering en verduurzaming in brede zin voor burgers en het beroep dat het klimaatbeleid op burgers doet. Deze notitie gaat in op de percepties van burgers rond de transitie naar een klimaatneutrale samenleving.⁹ We besteden daarbij aandacht aan verschillen tussen groepen. Rond het thema klimaat lijkt zich met name een scheidslijn af te tekenen naar opleiding (Dekker en Den Ridder 2020; Schyns 2016; De Kluizenaar en Flore 2021; Kloosterman et al. 2021). Daarom kijken we in het bijzonder naar verschillen in opleiding.

4.3.1 Betrokkenheid bij het thema klimaat en verduurzaming in brede zin

Hoe belangrijk vinden Nederlanders verduurzaming en de aanpak van klimaatverandering? Hoe belangrijk vinden zij gedragsverandering ten behoeve van het klimaat en aanpassing van eigen gedrag in het bijzonder? Brengt het thema mensen samen of drijft het hen uiteen?

Velen bezorgd over klimaat, natuur en geopolitieke afhankelijkheid

Burgers plaatsten klimaat en milieu al jaren in de top 5 van grootste problemen van Nederland.¹⁰ Vanaf 2016 groeit dit probleembesef sterk (Den Ridder en Dekker 2019; Dekker et al. 2020; Dekker en Den Ridder 2020). Ook wanneer actuele zorgen rond corona andere thema's naar de achtergrond drukken, zien burgers klimaat en milieu als prioritair thema voor de toekomst (Dekker et al. 2020). Steeds meer mensen zijn ervan overtuigd dat klimaatverandering door de mens plaatsvindt (Dekker et al. 2020;

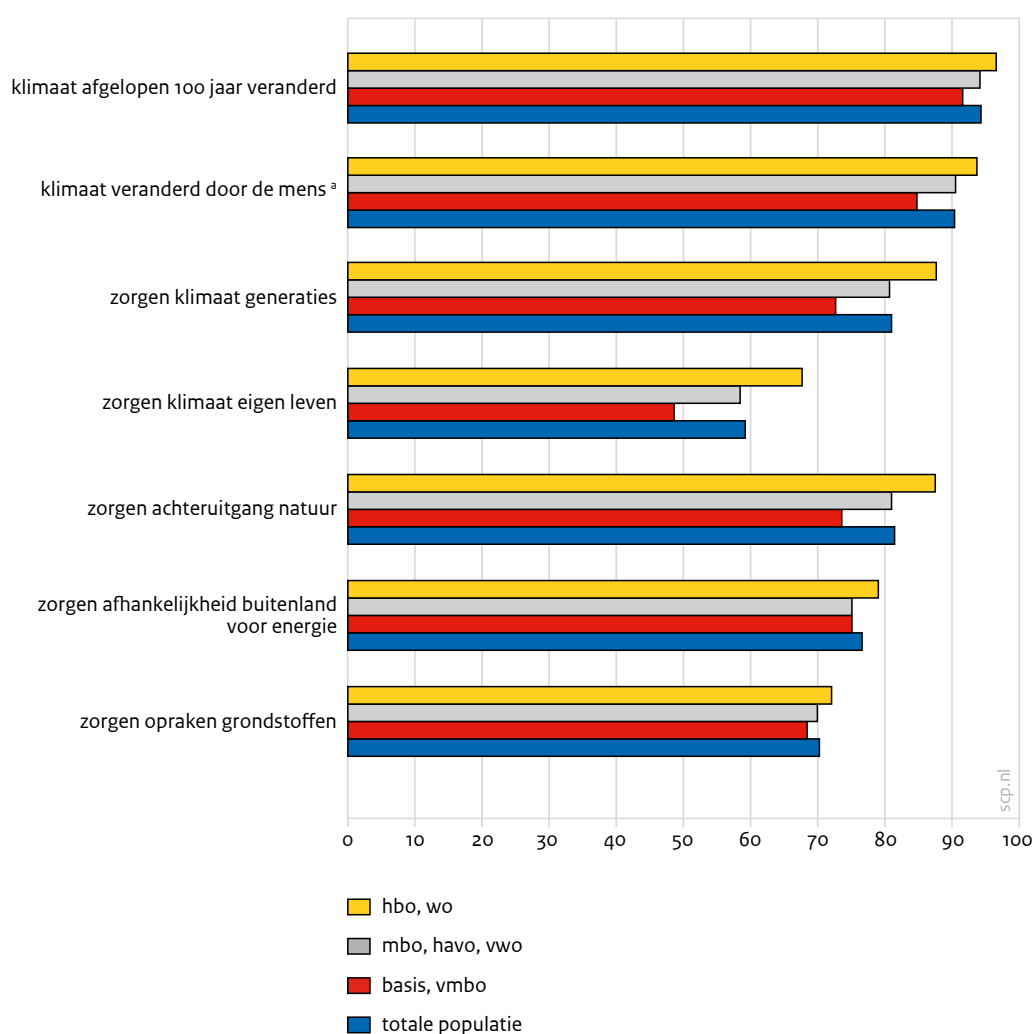
⁸ Burgerbetrokkenheid is op onderdelen al wettelijk geregeld (bv. met de verplichte publieksconsultatie van het Klimaatplan).

⁹ We baseren ons in deze notitie op de dataverzamelingen Nederland in Beeld – Deel 1 (SCP/CBS (NIB'21 en '22)), SCP-onderzoek naar de Kwaliteit van Leven (SCP/CBS (SLI'19-'22)) januari 2019 – maart 2022 en het LISS-panel. De Nederland in Beeld-vragenlijst is uitgezet door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de periode juli 2021-november 2022. De LISS-SCO-vragenlijst is online uitgezet door CenterData in augustus 2022. De LISS-VV-vragenlijst is uitgezet in september 2022.

¹⁰ In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) wordt respondenten (met een open vraag) gevraagd wat zij zien als grootste maatschappelijke probleem in Nederland op dit moment.

De Kluzenaar et al. 2020). Een ruime meerderheid is bezorgd over de gevolgen daarvan (De Kluzenaar en Flore 2021). Ook nieuwe gegevens laten zien dat er weinig twijfel is over de vraag of het klimaat de afgelopen 100 jaar is veranderd (94% zeker/waarschijnlijk wel) en dat dit in elk geval voor een deel door de mens wordt veroorzaakt (90%). Mensen zijn bezorgd dat klimaatverandering gevolgen heeft voor het leven van volgende generaties (81% bezorgd tot heel erg bezorgd) en voor hun eigen leven (59%). Ook zorgen over de achteruitgang van de natuur (81%), de afhankelijkheid van Nederland van buitenlandse energiebronnen (77%) en het opraken van grondstoffen (70%) zijn breed gedeeld.¹¹ Kort samengevat: het publieke bewustzijn van de bredere problematiek is groot. Er zijn verschillen naar opleiding in de overtuiging van klimaatverandering door de mens en in zorgen over gevolgen daarvan (mensen die hbo of wo afronden zijn hier bezorgder over).

Figuur 4.1 Overzicht van indicatoren met betrekking tot het ervaren belang en zorgen rond het thema klimaat en duurzaamheid, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2021 en 2022 (in procenten)



a Inclusief antwoordcategorie 'Evenveel door de mens als door de natuur'.

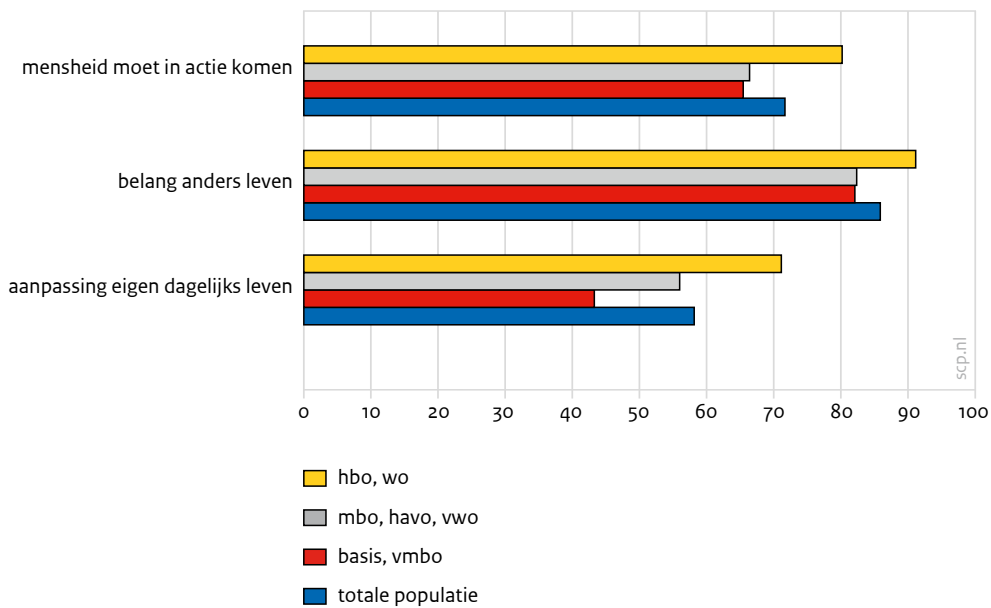
Bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22); SCP (SCO'22)

¹¹ Zie bijlage A voor een overzicht van de gebruikte vragenlijstgegevens, met volledige vraagstelling en antwoordschaal en meetperiode, te vinden via www.scp.nl bij deze notitie.

Het belang van gedragsverandering wordt breed gevoeld

Het urgentiegevoel voor mondiale klimaatactie leeft breed. In 2019 vindt 65% dat de mensheid zo snel mogelijk in actie moet komen om klimaatverandering tegen te gaan en vindt 70% het in enige mate belangrijk dat hiertoe anders geleefd gaat worden (De Kluzenaar en Flore 2021). In 2022 is dit respectievelijk 72% en 86%. Ruim de helft van de mensen (58%) denkt na over wat zij hiertoe in hun dagelijks leven kunnen doen. Met name voor wat betreft dat laatste bestaan verschillen naar opleiding. Hoewel het belang van handelen breed gezien wordt in alle groepen, leeft het sterker onder mensen met een hbo- of wo-diploma dan onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden, vooral waar het gaat om het eigen dagelijks handelen.¹²

Figuur 4.2 Overzicht van indicatoren voor het ervaren belang van klimaatactie, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2021 en 2022 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22); SCP (SCO'22)

Vanaf 2019 meer verdeeldheid rond klimaat

Vanaf 2019 zien we meer verdeeldheid en politisering rond het thema klimaat. Het aantal mensen dat neutraal staat tegenover het onderwerp neemt af (Dekker en Den Ridder 2020). Er zijn mensen die bezorgd zijn over klimaatverandering en over langzaam ingrijpen door de politiek en er zijn mensen die bezorgd zijn over (in hun ogen overdreven) klimaatmaatregelen (Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2022). De meeste mensen zijn bezorgd over zowel klimaatverandering en ontoereikendheid van klimaatbeleid, als over gevolgen van klimaatmaatregelen voor de kosten van levensonderhoud (respectievelijk 76%, 75% en 74% in 2019). Zij hebben ook vaker het gevoel dat de kosten van klimaataanpak niet eerlijk zijn verdeeld tussen burgers en bedrijven (60%) dan wel (17%) (De Kluzenaar en Flore 2021). In grote lijnen zien we vijf groepen in de samenleving met een verschillend zwaartepunt qua zorgen: 1) een kleine groep die vooral bezorgd is over de gevolgen van klimaatbeleid voor de kosten van levensonderhoud (8%); 2) een kleine groep zogenoemde onbezorgden (13%); 3) een brede middengroep (41%) die gemiddeld over alles een beetje bezorgd is; 4) een groep bezorgden (15%) met zorgen over zowel de gevolgen van klimaatverandering als van klimaatbeleid voor burgers en 5) een zogenoemde klimaatgerichte groep (22%) die vooral bezorgd is over klimaatverandering en de toereikendheid van klimaatbeleid. Mensen met meer sociaal-economische hulpbronnen (opleiding, een goede financiële situatie) hebben meer kans

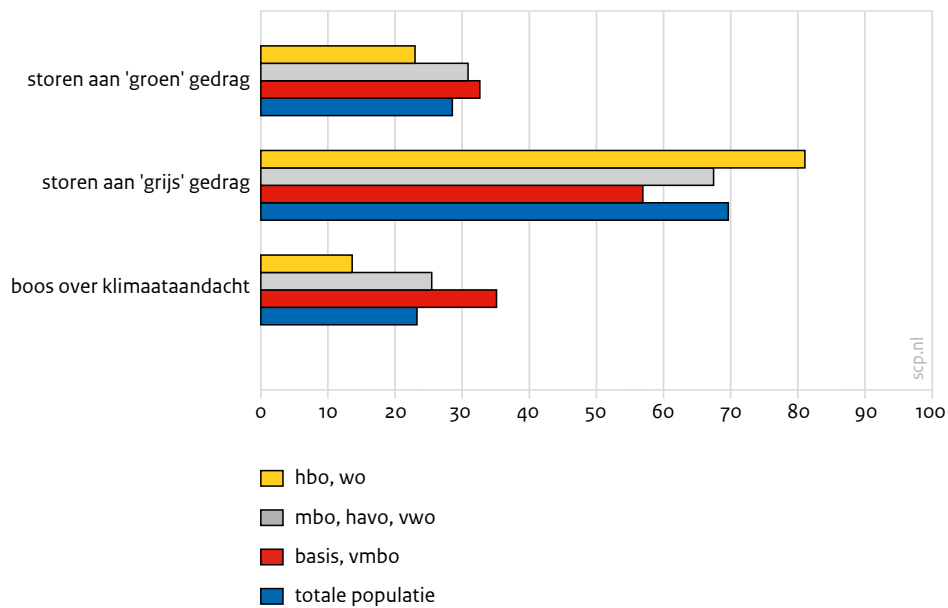
¹² Dit impliceert niet dat mensen met een hbo- of wo-diploma minder bijdragen aan CO₂-emissies. Mensen met een hoger inkomen hebben een grotere CO₂-voetafdruk dan mensen met een lager inkomen (o.a. doordat zij (gemiddeld) een grotere woning en vaker een auto bezitten en meer vliegen) (Ecorys 2022). Mensen met een hbo- of wo-diploma hebben gemiddeld vaker een hoger inkomen. Een verband tussen opleiding en uitstoot staat daarmee uiteraard niet vast, maar het is ook niet uitgesloten dat mensen met een hbo- of wo-diploma (vanwege een gemiddeld betere financiële situatie) gemiddeld ook meer uitstoot veroorzaken dan mensen met een andere opleidingsachtergrond.

om in de laatste groep te vallen dan tot de middengroep, terwijl mensen in een slechtere financiële situatie meer kans hebben om in groep 1 en 4 te vallen dan in de middengroep (De Kluisenaar en Flore 2021).

Sociale norm lijkt te verschuiven

Veel mensen storen zich weleens aan anderen die geen rekening houden met duurzaamheid of aan mensen die daar juist erg mee bezig zijn (65% en 41% in 2019) (De Kluisenaar en Flore 2021). In recente cijfers uit 2022 zien we dat die eerste groep groter is (70%), terwijl de laatste groep kleiner is (28%). Het begrip voor onduurzaam gedrag lijkt af te nemen. Dit roept de vraag op of de sociale norm aan het verschuiven is. Er zijn grote verschillen naar opleiding.

Figuur 4.3 Overzicht van indicatoren voor sociale spanningen en onvrede rond het thema klimaat en duurzaamheid, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)



Bron: SCP (SCO'22)

4.3.2 Betrokkenheid bij klimaatbeleid

1) Steun voor overkoepelende doelen klimaatbeleid

Groter ervaren belang van een nationale bijdrage aan klimaataanpak

Er is enige consensus over het belang van mondiale klimaataanpak, maar meer verdeeldheid over de zin van nationale aanpak. Sommigen wijzen op de kleine rol die Nederland kan spelen in de mondiale context en stellen de zin van (pijnlijke) maatregelen in Nederland ter discussie. Anderen vinden juist dat we meer moeten doen (Dekker en Den Ridder 2020; Steenbekkers en Scholte 2019). Dit beeld is mogelijk wat aan het kantelen. Recente cijfers tonen dat een meerderheid een Nederlandse bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering belangrijk vindt (85% in 2022). Daar staat tegenover dat 23% het eens is met de stelling boos te zijn over alle aandacht voor het klimaat, terwijl er (in hun ogen) belangrijkere problemen zijn. Verschillen naar opleiding zijn daarbij groot (mensen met een hbo-of wo-diploma: 35%; mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden: 14%). Het ervaren belang van klimaataanpak en een Nederlandse bijdrage daaraan is dus in het algemeen groot, maar een substantiële minderheid ervaart klimaatonvrede omdat zij andere problemen als prangender ervaren.

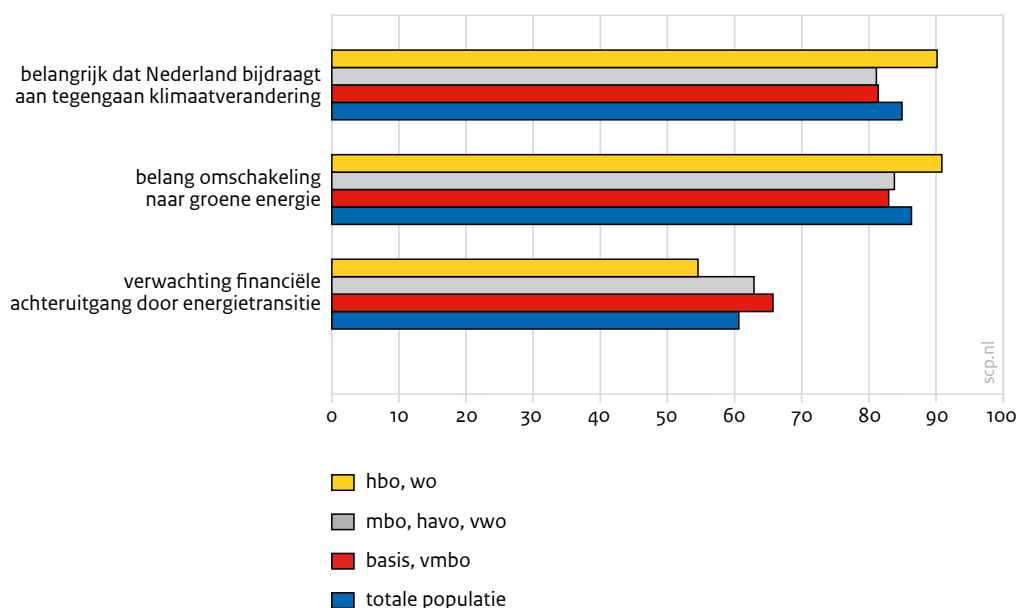
Meer kans op boosheid over prioritering klimaat ten opzichte van andere issues in specifieke groepen

Ervaren onvrede rond aspecten van klimaat en duurzaamheid hangt samen met kenmerken zoals de opleiding en financiële situatie van mensen (De Kluizenaar en Flore 2021). Een analyse met recente gegevens waarin de relatie tussen kenmerken (demografisch en hulpbron-indicatoren: economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal) en boosheid over klimaataandacht is onderzocht, laat een verband zien met opleiding, geslacht, samenstelling van het huishouden, tevredenheid over de financiële situatie, type woongemeente,¹³ sociale cohesie in de woonomgeving, vrijwilligerswerk en zelfvertrouwen. Mensen die een hbo- of wo-opleiding afrondden, scholieren/studerenden, mensen die tevredener zijn met hun financiële situatie, vrouwen, bewoners van welvarende woongemeenten en universiteitssteden (vs. bewoners van kleinschalige gemeenten), mensen die wonen in een buurt waar mensen elkaar kennen (sociale cohesie) en mensen die vrijwilligerswerk doen hebben daarbij een lagere kans om boosheid te rapporteren. Een aanvullende analyse laat ook een relatie zien met vertrouwen in de regering. Dit werkt mogelijk twee kanten op: het is denkbaar dat onvrede over beleid en de gevolgen daarvan voor burgers leidt tot lager vertrouwen, maar ook dat er eerder boosheid ontstaat over beleid als burgers al weinig vertrouwen hebben in de regering.

Ervaren belang energietransitie breed gedragen

De meeste mensen hechten belang aan de overgang van fossiele bronnen (bv. kolen, olie, gas) naar duurzame bronnen van energie (bv. zon, wind) om klimaatverandering tegen te gaan (76% in 2019; 86% in 2021/2022) (De Kluizenaar en Flore 2021). Daarbij zijn wel zorgen: veel mensen verwachten er door de energietransitie financieel op achteruit te gaan (61%). Slechts 8% verwacht erop vooruit te gaan. Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden zijn hier bezorgder over dan mensen met een hbo- of wo-diploma. Zoals we in de slotbeschouwing bespreken, zijn die zorgen niet geheel onterecht.

Figuur 4.4 Ervaren belang en zorgen over gevolgen energietransitie, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2021 en 2022 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22); ; SCP (SCO'22)

¹³ Ingedeeld volgens de SCP-gemeentetypologie (Vermeij et al. 2021).

Met de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 begon het grootste militaire conflict in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog. Internationale sancties tegen Rusland volgden. De oorlog zorgde voor energieprijzen op recordhoogte en sterke inflatie. De gevolgen zijn ook voor Nederlandse burgers voelbaar. Nederland is mede door de afbouw van de eigen gaswinning in toenemende mate afhankelijk geworden van Russisch gas. Op Europees niveau is een plan voorgesteld om de afhankelijkheid van energiebronnen uit andere landen, waaronder Rusland, voor 2030 uit te faseren (REPowerEU). Zo wil Europa zorgen voor meer (betaalbare, veilige en duurzame) energie. Het is de vraag of de huidige onzekerheid rond energie voor een verschuiving heeft gezorgd in de Nederlandse publieke opinie omtrent het belang van de overstap van fossiele bronnen (bv. aardgas) naar duurzame energiebronnen. We zien zo'n verandering in de periode juli 2021 tot en met juni 2022 nog niet in onze gegevens terug. Mogelijk komt dit deels doordat het ervaren belang al hoog is. Het ervaren belang is mogelijk de afgelopen maanden verder gestegen, doordat steeds meer mensen te maken krijgen met hogere (variabele) tarieven doordat vaste contracten aflopen, terwijl in het stookseizoen het energiegebruik veelal stijgt.¹⁴

2) Steun voor specifieke klimaatmaatregelen

Een andere belangrijke vraag is of overheidsingrijpen instemming heeft van de bevolking. We gaan daarop in voor een aantal voor burgers prominente beleidsontwikkelingen die eerder zijn beschreven in paragraaf 4.2.

Niet iedereen kan en wil op dezelfde manier meekomen met woningverduurzaming

Een van de voor burgers meest ingrijpende maatregelen is de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De helft van de mensen steunde het aardgasvrij-wonenbeleid in 2019 (49%), ruim een kwart niet (27%) (De Kluizenaar en Flore 2021). Mensen die hbo of wo afrondden staan hier gemiddeld positiever tegenover dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden. Er is gemiddeld meer steun voor dit beleid onder mensen in een betere financiële situatie. Dit hangt voor een deel samen met een hoger vertrouwen in de regering en lagere bezorgdheid over de impact van klimaatbeleid op de eigen manier van leven in die groep (Scholte et al. 2020). De steun voor subsidie voor woningverduurzaming is hoog (79%) (De Kluizenaar en Flore 2021). In 2019 overwoog nog minder dan de helft (42%) van de woningeigenaren een aardgasvrij alternatief te kiezen wanneer hun huidige cv-ketel aan vervanging toe was (Scholte et al. 2020) en veel woningeigenaren namen een afwachtende houding aan (Steenbekkers en Scholte 2019; Steenbekkers et al. 2021a). Mogelijk speelt mee dat er veel onzekerheid is over goede alternatieven en overheidsplannen. Het ligt in de lijn der verwachting dat door de huidige geopolitieke situatie en de zorgen over energie en energieprijzen, de steun voor het aardgasvrijbeleid is toegenomen en meer woningeigenaren tot verduurzaming overgaan. Hoewel de langere wachttijden door toegenomen vraag, het tekort aan technische vakmensen (bv. installateurs) en lange levertijden van benodigde materialen (bv. zonnepanelen, warmtepompen) tot vertraging kunnen leiden (TK 2021/2022b).

We zien mensen die voorlopen en achterblijven. Woningeigenaren met een betere financiële situatie en een hbo- of wo-diploma hebben meer kans om bij de voorlopers te horen, terwijl ouderen, alleenstaanden en mensen die moeilijker kunnen rondkomen meer kans hebben om bij de achterblijvers te horen (Scholte et al. 2020; De Kluizenaar et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021a). De oproep de eigen woning te verduurzamen kan (te) veel van burgers vragen. Vaak is niet alleen een grote financiële investering nodig, maar ook tijd, kennis en (digitale en organisatorische) vaardigheden. Daarin zijn grote verschillen tussen burgers. Ook zijn er grote verschillen in context die zorgen voor ongelijke toegang tot woningverduurzaming. Terwijl sommige woningen ingrijpende, complexe renovaties vragen, volstaat een relatief eenvoudige ingreep in andere woningen. In sommige woningen is verduurzaming niet toegestaan (bv. door monumentale status). En er zijn verschillen tussen huurders en kopers. Huurders hebben zelf niet (of beperkt) de mogelijkheid te verduurzamen, doordat zij daarin sterk afhankelijk zijn van de verhuurder. Verhuurders dragen investeringskosten voor woningverduurzaming, die zij terug zullen willen verdienen (bv. via de huur en via subsidies of andere financiële regelingen voor private verhuurders). Zij profiteren namelijk zelf meestal niet van de lagere energierekening. Mensen die wonen in een woning met een vereniging van eigenaren (vve) zijn vaak ook beperkt in hun mogelijkheden zelf actie te ondernemen. Volgens een recente schatting van de Nationale Ombudsman zouden circa 4 miljoen mensen niet in staat zijn om zelf hun huis te verduurzamen (Bokhorst et al. 2022).

¹⁴ De enquête Nederland in Beeld wordt continu afgenomen en omvat een groot aantal waarnemingen (circa 400 respondenten per maand). Dit biedt de kans om op maandniveau te kijken naar de publieke opinie.

Lokaal opwekken van energie

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) waarbij burgers en lokale beleidsmakers in gesprek gingen over de realisatie van lokale energieprojecten, laat zien dat zij verschillend denken over wie op lokaal niveau aan zet is. Terwijl de overheid van burgers verwacht dat zij steeds meer meedenken, meebeslissen en meedoen, klinkt bij een deel van de burgers de roep om meer regie vanuit de overheid in het zorgdragen voor deze complexe zaak. Burgers hebben hier volgens de deelnemers vaak onvoldoende kennis, deskundigheid, menskracht en middelen voor. Zij uiten zorgen dat niet iedereen mee kan doen en mee kan profiteren. Een deel ziet dan ook het liefst dat de overheid het regelt in het belang van iedereen (De Kluizenaar et al. 2022). Deelnemers zien niet altijd een rol voor zichzelf, hoewel enkelen zich kunnen voorstellen zelf een bijdrage te leveren. Onzekerheid over het eigen kunnen komt vaak in de argumentatie terug (heb ik daar wel genoeg kennis voor?). Ook speelt een gebrek aan vertrouwen (in de overheid en/of in bedrijven), tijd en interesse een rol. Veel deelnemers zien op tegen lastige discussies en meningsverschillen bij bijeenkomsten en vrezen voor sociale spanningen in de lokale gemeenschap. Conflicten rond lokale duurzaamheidsplannen zijn lastig te voorkomen, mede doordat omwonenden zich overvallen kunnen voelen door de plannen en initiatiefnemers niet altijd zijn voorbereid op weerstand. Ze kunnen langdurig effect hebben op de sociale samenhang in lokale gemeenschappen (Mensink 2021).

Mobiliteit

In 2019 bestaat enige steun voor subsidie voor de aanschaf van elektrische auto's (voor: 59%, tegen: 18%), voor de vliegtaks (voor: 49%, tegen: 28%) en het verlagen van de maximumsnelheid naar 100 km/u (voor: 36%, tegen: 40%) (De Kluizenaar en Flore 2021).

Arbeidsmarkt

De energietransitie gaat gepaard met grote veranderingen op de arbeidsmarkt, die mede gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt extra sterk voelbaar zijn. De veranderingen gaan snel. Eerder was er vooral zorg over het verdwijnen van grijze banen in de fossiele sector. De zorg was dat, als deze werknemers niet zouden kunnen doorstromen naar nieuwe banen, dit zou kunnen leiden tot verliezers op de arbeidsmarkt (Straver et al. 2017). Nu ligt vooral de nadruk op zorgen over de tekorten op de arbeidsmarkt, waardoor niet voldaan kan worden aan de sterk groeiende vraag naar werknemers voor het toenemend aantal groene banen, onder meer in de techniek en ICT, om de energietransitie in goede banen te kunnen leiden (SER 2018; Phlippen en Duijn 2022; PBL 2022).

SCP-onderzoek toont aan dat het aantrekken van personeel op de krappe arbeidsmarkt het meest genoemde knelpunt is voor werkgevers (Swart en Van der Laan 2022). Dit onderzoek laat ook zien dat ongeveer vier op de vijf werkgevers milieu- en klimaatverantwoord ondernemen zien als hun verantwoordelijkheid en zich daar ook op verschillende manieren voor inzetten. Zij geven aan dit vooral te doen uit een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

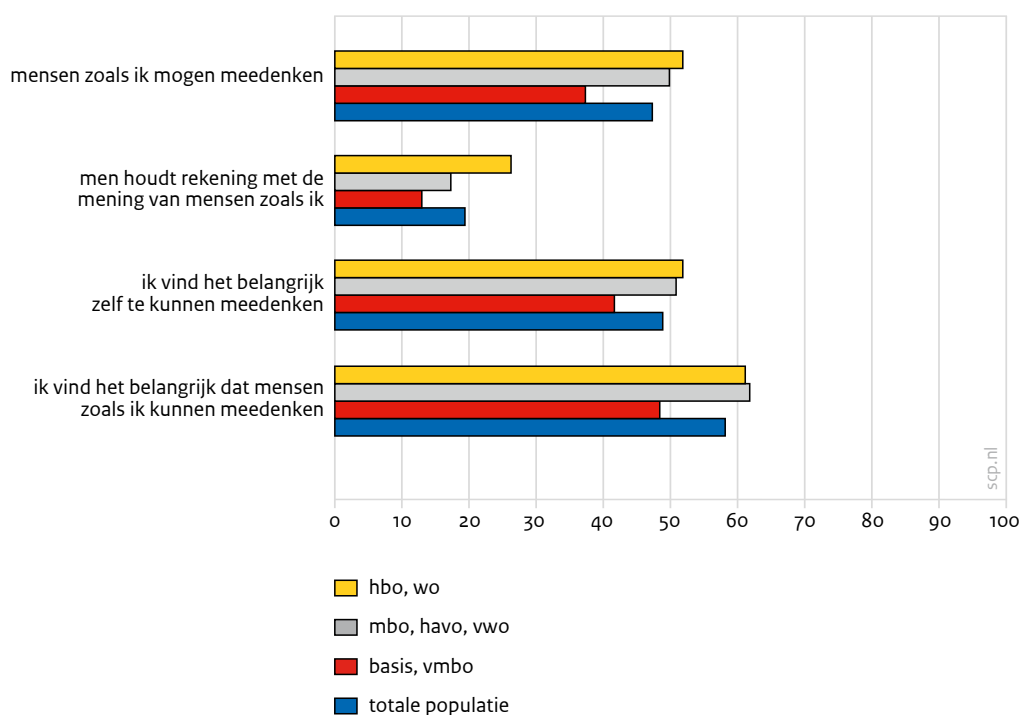
Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid

Onderzoek van het SCP en de Radboud Universiteit laat zien dat – na uitleg over wat een burgerforum is – een meerderheid het algemene idee van een burgerforum over maatschappelijke thema's op lokaal (66%) of nationaal niveau (54%) steunt. Een meerderheid (55%) steunt het idee van een burgerforum over klimaat. Mensen vinden dat een burgerforum een goede aanvulling of correctie op de representatieve democratie kan zijn, omdat het een manier is om de ervaringen en opvattingen van gewone mensen in te brengen in het politieke debat. Mensen zien echter ook nadelen aan een burgerforum. Zo zijn er zorgen over een gebrek aan deskundigheid van deelnemers, over een te grote diversiteit aan meningen om tot goede beslissingen te komen, dat verkeerde overwegingen meespelen en de vrees dat de grootste schreeuwers de discussie zullen domineren. Minder dan de helft van de mensen is bereid zelf aan een burgerforum over klimaat deel te nemen. Redenen om niet mee te willen doen zijn een gebrek aan kennis, tijd en interesse. Terwijl de steun voor het idee van een burgerforum even groot is onder mensen, zijn personen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden gemiddeld minder geneigd mee te doen (Den Ridder et al. 2021; De Koning et al. 2023).

Mensen vinden vaker dat mensen zoals zij mee mogen denken over klimaatbeleid (47%) dan niet (20%). Personen met een hbo- of wo-diploma vinden beduidend vaker dat mensen zoals zij mogen meedenken (52%) dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden (37%). Tegelijkertijd hebben mensen niet het gevoel dat er goed rekening wordt gehouden met de mening van mensen zoals zijzelf (19% wel, 42% niet). Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden hebben vaker het gevoel dat er niet goed rekening wordt gehouden met hun mening (48%) dan mensen met een hbo- of wo-diploma (33%).

Desalniettemin vinden *alle* groepen vaker dat er niet goed rekening wordt gehouden met hun mening dan wel. Mensen geven vaker aan dat zij het belangrijk vinden om zelf mee te kunnen denken over het klimaatbeleid (49%) dan niet (13%). Ook hier zien we verschillen naar opleiding. Mensen met een hbo- of wo-diploma (52%) vinden het vaker belangrijk om zelf mee te denken dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden (42%). Het percentage mensen dat het belangrijk vindt dat mensen zoals zij in het algemeen mee kunnen denken ligt wat hoger (gemiddeld 58%; mensen met een afgeronde havo-, vwo-, mbo-, hbo- of wo-opleiding: 61-62%; mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden: 48%), slechts 8% vindt dat niet belangrijk. Kortom; ruim de helft van de mensen vindt het belangrijk dat mensen zoals zij met het klimaatbeleid mee mogen denken en iets minder dan de helft heeft ook het gevoel dat die mogelijkheid er is. Slechts een minderheid heeft het gevoel dat er met de mening van burgers zoals zij ook daadwerkelijk rekening gehouden wordt.

Figuur 4.5 Burgerbetrokkenheid bij beleid: ervaren belang, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)



Bron: SCP (SCO'22)

3) Steun voor huidige verantwoordelijkheidsverdeling

Vanuit de samenleving klinkt de roep om meer overheidsregie in het borgen van maatschappelijke belangen (Blijleven en Kooiker 2022; De Kluizenaar et al. 2022). Als burgers het voor het zeggen zouden hebben, dan zouden zij primair de landelijke overheid verantwoordelijkheid willen geven voor het verduurzamen van het Nederlandse energiegebruik in het algemeen (73% wil veel tot heel veel verantwoordelijkheid leggen bij de landelijke overheid; 65% bij bedrijven, 63% bij gemeenten en 42% bij burgers). Specifiek waar het gaat om lokale duurzame energieprojecten (wind en zon) vindt 69% dat de landelijke overheid veel tot heel veel verantwoordelijkheid moet nemen; 58% vindt dat (ook) gemeenten dit moeten doen. De belangrijkste redenen om die verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen, zijn dat de overheid kan 'zorgen voor de benodigde financiële investering', 'zorgen dat kosten en opbrengsten eerlijk worden verdeeld', 'zorgen dat iedereen meeprofitteert' en 'zorgen dat iedereen mee kan doen'. Een meerderheid van de burgers (58%) vindt overigens ook dat bedrijven veel tot heel veel verantwoordelijkheid moeten nemen, met als belangrijkste redenen dat bedrijven kunnen 'zorgen voor de benodigde financiële investering', 'kennis en vaardigheden inbrengen' en 'zorgen voor een goede kwaliteit van zulke projecten'. Het minst vaak wordt geantwoord dat men hiervoor graag veel tot heel veel verantwoordelijkheid bij burgers zou willen leggen (slechts 23%).¹⁵

¹⁵ Voor meer inzicht in burgervisies op verantwoordelijkheidsverdeling in verschillende maatschappelijke opgaven op basis van deze grootschalige vragenlijststudie in het LISS-panel, zie Wagemans en Peters (nog te verschijnen).

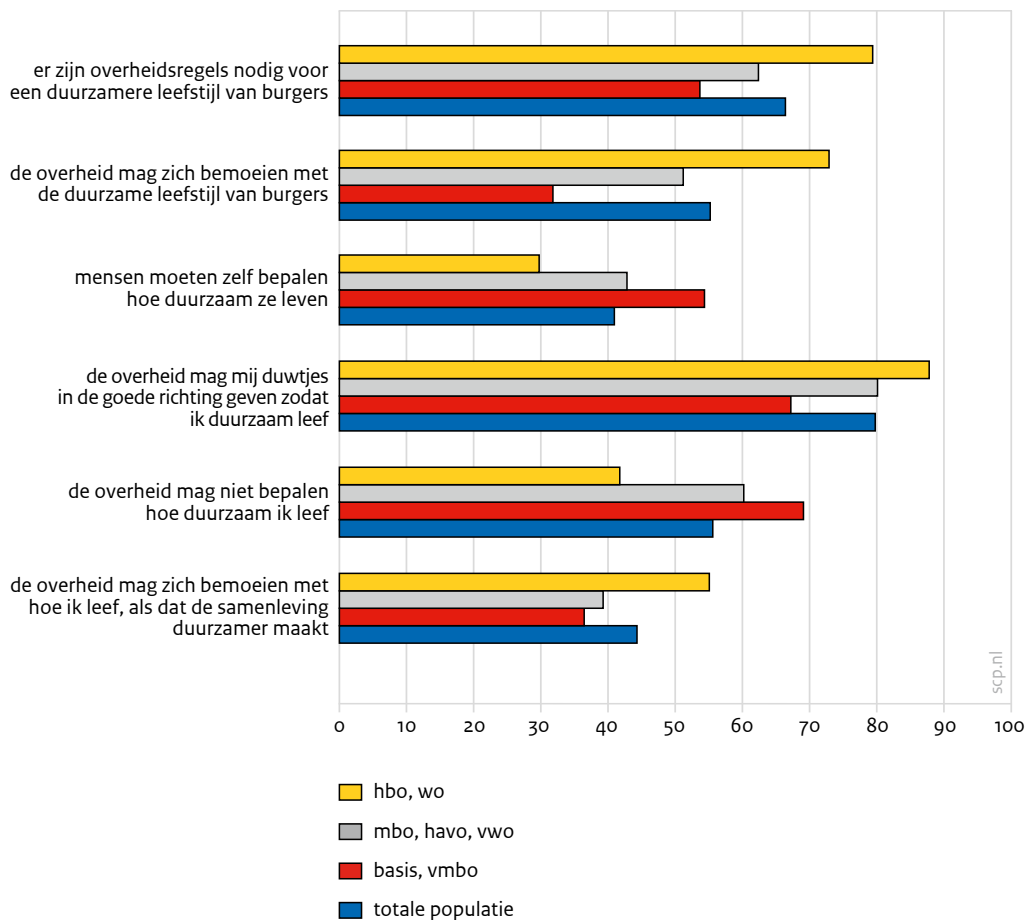
We zien grote verschillen tussen burgers en beleidsmakers in hun visies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en de (decentrale) overheid. Deelnemers aan focusgroep-gesprekken dragen het idee van burgerinitiatieven voor lokale energieprojecten vaak een warm hart toe. Tegelijkertijd uiten zij zorgen over de haalbaarheid en wenselijkheid van de brede toepassing van een model waarin burgers die verantwoordelijkheid moeten dragen, vanwege zorgen over gebrek aan kennis en kunde en over toename van sociaal-economische ongelijkheid. Ambtenaren geven juist de voorkeur aan dit model en zijn positiever over de haalbaarheid en wenselijkheid, mits is voorzien in de juiste toetsende beleidskaders, ondersteuning en facilitering. Een deel van de burgers vindt dat de overheid hiermee verantwoordelijkheid afschuift en burgers overvraagt. Burgers en beleidsmakers delen de zorg dat een ongelijk speelveld en ongelijke machtsverhoudingen tussen bedrijven en burgers nadelig zullen zijn voor burgers wat betreft mogelijkheden voor het opzetten van initiatieven, zeggenschap en opbrengstverdeling. Hoewel er in de deelnemersgroepen zowel onder burgers als ambtenaren vertrouwen is in de competentie van bedrijven, vrezen beide groepen dat winstdoelstellingen ten koste gaan van maatschappelijke belangen (De Kluizenaar et al. 2022).

4) Steun voor verschillende typen klimaatmaatregelen varieert

Niet alle klimaatmaatregelen kunnen op evenveel steun rekenen van burgers (Scholte et al. 2020; Steenbekkers en Scholte 2019; De Kluizenaar en Flore 2021). Dat belonende maatregelen vaak op meer steun kunnen rekenen dan maatregelen met een meer bestraffend karakter, lijkt ook te gelden voor klimaatmaatregelen. Zo is de steun voor woningverduurzamingssubsidie het grootst (79%) en de steun voor de vleistaks en de verlaging van de maximumsnelheid het laagst (40% en 39%) (De Kluizenaar en Flore 2021). Maar we zien ook een aantal opvallende zaken. Zo is de steun voor één maatregel met belonend karakter (subsidie voor bedrijven om hun fossiele brandstofgebruik te verminderen: 61%) zelfs lager dan de bestraffende variant (belastingverhoging voor bedrijven die veel fossiele brandstoffen gebruiken: 73%). En het contrast in steun voor bepaalde belonende en bestraffende maatregelen, zoals subsidie voor aanschaf van elektrische auto's (59%) en de vliegtaks (49%), is relatief klein. De meeste mensen vinden dat de overheid 'duwtjes in de goede richting' mag geven, zodat zij op duurzame manier leven (80%). Maar die steun daalt zichtbaar naarmate de overheid zich meer dwingend bemoeit met de levensstijl van burgers. Zo zijn meningen meer verdeeld bij de stellingen: 'Om ervoor te zorgen dat mensen duurzamer gaan leven zijn overheidsregels noodzaak' (eens: 66%, oneens: 18%) en 'De overheid mag zich bemoeien met hoe ik leef, als dat de samenleving duurzamer maakt' (eens: 44%; oneens: 33%).¹⁶ Verschillen naar opleiding zijn groot. Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden staan duidelijk minder positief tegenover overheidsbemoeienis met de eigen leefstijl dan mensen met een hbo- of wo-diploma.

¹⁶ Ook is de stelling voorgelegd: 'De overheid mag niet voor mij bepalen hoe duurzaam ik leef, dat bepaal ik zelf' (eens: 56%, oneens: 25%) (SCP/CBS (CV/SLI'19-'22)).

Figuur 4.6 Aandeel dat het eens is met gedragsbeïnvloeding door de overheid, naar opleiding, totale populatie, personen van 16 jaar en ouder, 2019-2022 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (CV/SLI'19-'22)

4.4 Slotbeschouwing

4.4.1 Reflectie

Verduurzaming vraagt om integraal beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief

De klimaat- en energietransitie vormt een complex maatschappelijke vraagstuk en is sterk verweven met het leven van burgers en de kwaliteit van de samenleving. De transitie brengt inclusie- en verdelingsvraagstukken met zich mee, met effecten op de sociaal-economische positie van burgers en (on)gelijkheid. Keuzes en beleidsontwikkeling vragen om integrale afweging vanuit een bredewelvaartsperspectief. Wat vinden we als samenleving belangrijk voor de toekomst? Welke beleidskeuzes vraagt dat?

Ervaren belang en ervaren urgentie groot

De meeste mensen vinden tegengaan van klimaatverandering en de overgang naar een duurzame energievoorziening belangrijk en ruim de helft denkt ook na over aanpassingen in het dagelijks leven. Verduurzaming kan burgers en de samenleving als geheel weerbaarder maken, bijvoorbeeld voor toekomstige stijging van energiekosten of schaarste.

Hulpbronnen en onvrede over prioritering klimaat ten opzichte van andere problemen

Er zijn grote verschillen tussen burgers individueel en tussen groepen burgers in hulpbronnen. Het gaat daarbij niet alleen om verschillen in economisch kapitaal (bv. inkomen, vermogen, opleiding) die vaak wel in het vizier zijn, maar ook om verschillen in sociaal kapitaal (bv. sociaal netwerk), cultureel kapitaal (bv. taal- en digitale vaardigheden, leefstijl) en persoonskapitaal (bv. fysieke en mentale gezondheid,

zelfbeeld en zelfvertrouwen). Zo laat de notitie Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties zien dat problemen niet evenredig over de bevolking zijn verdeeld: de kans op stapeling van problemen is groter bij ouderen (65-plussers), alleenstaanden, eenoudergezinnen en mensen met een migratie-achtergrond. Tegelijkertijd beschikken mensen zonder problemen vaak over meer hulpbronnen dan mensen met een stapeling van problemen. In deze bijdrage zien we dat boosheid over de aandacht voor klimaat ten opzichte van andere problemen samenhangt met demografische kenmerken en hulpbronnen (o.a. geslacht, samenstelling van het huishouden, opleiding, stedelijkheid, tevredenheid over de financiële situatie, sociale cohesie in de woonomgeving, sociaal netwerk en zelfvertrouwen). Een aanvullende analyse laat ook een verband zien met het vertrouwen van burgers in de regering. Mogelijk worden verschillen in onvrede over aandacht voor klimaat ten opzichte van andere voor burgers belangrijke problemen deels verklaard door ervaren in- en exclusie (kan en wil iedereen wel meedoen?) en/of doordat mensen met weinig inkomen mogelijk relatief hard geraakt worden door de gevolgen van klimaatbeleid.

Diverse belemmeringen remmen woningverduurzaming

De huidige hoge energieprijzen en een groeiend aanbod aan oplossingen, geven de energietransitie momentum. Het aantal woningen met zonnepanelen is sterk toegenomen en het elektrisch wagenpark groeit snel. Toch gaat verduurzaming op verschillende terreinen nog niet snel genoeg om de ambities uit het coalitieakkoord te realiseren (PBL 2022). Arbeidsmarktcrisps en materialentekort belemmeren verduurzaming van de bestaande bouw en samen met de stikstofcrisis ook de (in het coalitieakkoord geambieerde) nieuwbouw van 100.000 woningen per jaar (PBL 2022). Burgers ervaren ook financiële en praktische belemmeringen voor woningverduurzaming. Daarnaast spelen onzekerheden (bv. over resterende woonduur, alternatieven en beleid), timing (verbouwing bij verhuizing), tijd, kennis en vaardigheden een rol (Scholte et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021a; De Kluzenaar et al. 2022). Woningverduurzaming is voor velen niet toegankelijk (bv. door afhankelijkheid van anderen, zoals de verhuurder of een vve) (Bokhorst et al. 2022). Dat burgers vaak nog een afwachtende houding aannemen moet dus niet te snel geduid worden als onwil of een gebrek aan probleembesef.

Verschuiving van de sociale norm?

Het aandeel mensen dat zich soms stoort aan anderen die 'helemaal geen rekening houden met milieu, klimaat of duurzaamheid' stijgt, terwijl het aandeel mensen dat zich juist soms stoort aan 'mensen die heel erg bezig zijn met milieu, klimaat of duurzaamheid' daalt. Dit roept de vraag op of de sociale norm aan het verschuiven is. Uit de literatuur is bekend dat mensen niet alleen tot klimaatgedrag worden gemotiveerd door individuele waarden, maar ook door groepswaarden (Langley et al. 2020). Ervaren verschuiving van de sociale norm kan zichzelf zo versterken. De overheid kan deze ontwikkeling in de samenleving verder versterken door duidelijk te maken dat Nederland verduurzaming voor klimaat, natuur en milieu belangrijk vindt en daar consistent beleid op te voeren.

Sociale samenhang: klimaat als splijtzwam of als verbinder?

Mensen met een hbo- of wo-diploma storen zich vaker aan niet-duurzaam gedrag, terwijl mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden zich vaker storen aan mensen die zich juist erg duurzaam gedragen. Duurzaam gedrag hangt ook samen met opleiding. Zo hebben mensen met een hbo- of wo-diploma en mensen in een betere financiële situatie een hogere kans om tot de voorlopers te horen bij woningverduurzaming. Mensen met een hbo- of wo-diploma denken vaker na over aanpassing van hun dagelijks gedrag voor het klimaat. Zij consumeren vaker maatschappelijk bewust dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden (Schyns 2016). Dit betekent niet automatisch dat mensen met een hbo- of wo-diploma ook een minder grote milieu-impact hebben. Het consumptiepeil is bij hen naar verwachting hoger, doordat zij zich vaak meer kunnen veroorloven. De hoogste inkomens veroorzaken de meeste broeikasgasuitstoot, doordat zij (gemiddeld) vaker in een grote woning wonen, een auto bezitten en vliegen (Ecorys 2022). Dat mensen met een hbo- of wo-diploma op sommige vlakken duurzamer consumeren, wordt mogelijk niet alleen verklaard door verschillen in probleembewustzijn, maar ook doordat duurzame consumptie voor mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden minder toegankelijk is (Schyns 2016). Zij hebben (gemiddeld) minder inkomen en duurzame alternatieven (bv. biologische producten en nieuwe zuinige apparaten) zijn vaak duurder. Als een groene leefstijl meer de norm wordt en een deel van de mensen niet kan (of wil) meedoen, kan dit leiden tot moraliserend gedrag, frictie en tegenstellingen in de samenleving. De verschillen naar opleiding in het zich storen aan niet-duurzaam (of duurzaam) gedrag duiden al in die richting. De transities zó inrichten dat groene keuzes betaalbaar en laagdrempelig toegankelijk worden, ook voor mensen met weinig inkomen, kan helpen voorkomen dat bestaande scheidslijnen in de samenleving groter worden.

Rechtvaardige verdeling: aandacht nodig voor mechanismen die leiden tot ongelijke verdeling

Beleid voor een klimaatneutrale samenleving doet een beroep op overheden, bedrijven en burgers en brengt lasten en lusten met zich mee. Hoe die balans uitpakt voor burgers individueel, voor verschillende groepen in de samenleving en de samenleving als geheel, staat niet vast en is mede afhankelijk van beleidskeuzen. Zo kan toepassing van het principe dat de vervuiler betaalt in het belastingstelsel (bv. belasting op aardgas, benzine) verhoudingsgewijs zwaar drukken op de kosten van levensonderhoud van mensen met weinig inkomen. Die groep is ook zonder extra belastingen al een relatief groot deel van het inkomen kwijt aan energie. Daar komt bij dat zij zich duurzame alternatieven (bv. een zuinige woning, isolatie, zonnepanelen, warmtepomp of elektrisch voertuig) moeilijker kunnen veroorloven. Zo kunnen mechanismen optreden die leiden tot toename van ongelijkheid. Diverse studies geven inzicht in het effect van dergelijke mechanismen: mensen met weinig inkomen zijn gemiddeld een groter deel van hun inkomen kwijt aan kosten die verband houden met het klimaatbeleid¹⁷ dan hogere inkomens (Vergeer et al. 2017) en geven vaker aan niet in staat te zijn de kosten van woningverduurzaming te betalen (Kullberg en Ras 2019). Woningverduurzaming is voor een aanzienlijk deel van de huishoudens niet toegankelijk (Bokhorst et al. 2022), de mogelijkheden om te verduurzamen zijn ongelijk verdeeld en hogere inkomens profiteren het meest van verduurzamingssubsidies en andere financiële ondersteuningsmaatregelen (Vergeer 2017; Steenbekkers et al. 2021a). Zo kan klimaatbeleid onbedoeld denivelleren.

Niet alleen verschillen in de financiële situatie kunnen ongelijkheid vergroten in de transitie. Verduurzaming vraagt ook om vaardigheden waarover burgers in verschillende mate beschikken (bv. digitale vaardigheden, taalvaardigheden, organisatievaardigheden). Daardoor vindt niet iedere burger even gemakkelijk toegang tot overheidsvoorzieningen. Ook beschikt niet elke burger in gelijke mate over relaties en sociale netwerken om bij aan te haken of om ondersteuning te vragen. Het individuele vermogen om mee te kunnen doen, kan als nieuwe scheidslijn tussen burgers fungeren. Het is belangrijk om bij de ontwikkeling van beleid met dergelijke verschillen tussen burgers rekening te houden. Ook uit landen-vergelijkend onderzoek komen duidelijke signalen naar voren dat het risico van ongelijke verdeling van lasten en lasten van klimaatbeleid op de loer ligt, wanneer hier niet steeds nadrukkelijk aandacht voor is in beleidsontwikkeling en uitvoering (Markkanen en Anger-Kraavi 2018). Voorafgaand aan de ontwikkeling van klimaatbeleid is vaak maar beperkt sprake van discussie over de rechtvaardigheid van verdelingen en komt dit daardoor onvoldoende aan bod in de beleidsvorming (WRR 2023).

Effecten van de oorlog in Oekraïne op bestaanszekerheid in Nederland

De enorme prijsstijgingen in 2022 door de oorlog in Oekraïne versterken de zorgen over dagelijkse uitgaven voor huishoudens die financieel al krap zitten (Den Ridder et al. 2022). De recente *Stresstest kosten van het levensonderhoud* van het CPB laat zien dat door de aanhoudende prijsstijgingen tot 1,2 miljoen huishoudens, vooral huishoudens met weinig inkomen, financieel in de problemen kunnen komen (Schulenberg en Vlekke 2022). De Nationale Ombudsman krijgt steeds meer signalen van burgers die moeilijk rond kunnen komen door de stijging van de energierekening. Recent onderzoek van TNO naar energiearmoede in Nederland bevestigt het beeld dat het aantal huishoudens dat kampt met energiearmoede is toegenomen (tot circa 600.000 in 2022). Zonder compensatiemaatregelen was dit naar verwachting zelfs opgelopen tot ruim een miljoen huishoudens (Mulder et al. 2023). Hoewel de toekomstige prijsontwikkeling zich moeilijk laat voorspellen,¹⁸ is de verwachting dat wonen in slecht geïsoleerde woningen steeds duurder wordt, terwijl niet iedereen even makkelijk in staat is de woning te isoleren. De Nationale Ombudsman concludeert dat juist degenen die nu (verder) in de problemen dreigen te komen, de mogelijkheden en voorzieningen vanuit de overheid voor woningverduurzaming niet goed weten te vinden (Bokhorst et al. 2022). Beleid dat inzet op het belasten van burgers, zal zich er dus zowel rekenschap van moeten geven dat denivellerende mechanismen kunnen optreden, als dat de financiële rek om die lasten te kunnen dragen er bij veel huishoudens al uit is.

Burgers ervaren onrechtvaardige verdeling, verwachten financiële achteruitgang en groei ongelijkheid

Veel burgers hebben het gevoel dat de lasten van klimaatpakket oneerlijk zijn verdeeld tussen bedrijven en burgers en tussen arme en rijke burgers. Veel burgers verwachten ook dat de transitie zal zorgen voor achteruitgang in hun financiële situatie en een grotere kloof tussen arm en rijk (De Kluizenaar en Flore

¹⁷ Netto-uitgaven zijn in deze studie gedefinieerd als uitgaven min subsidies (uitgaven zoals investeringen in klimaatneutrale technologie en betalingen in verband met door overheid ingezette financiële instrumenten om CO₂-uitstoot te ontmoedigen).

¹⁸ Dat komt door onzekerheden over het beschikbaar komen van meer duurzame energie, de ontwikkeling van internationale markten, grondstofschaarste en de gevolgen van het totale pakket aan beleidsmaatregelen voor de energierekening van huishoudens (o.a. ETS-gebouwde omgeving, belastingen op gas/elektriciteit).

2021). Veel burgers vinden dat grote bedrijven nog te weinig verantwoordelijkheid nemen, terwijl die in hun ogen juist het grootste verschil kunnen maken (Den Ridder en Dekker 2019; De Kluizenaar en Flore 2021). Onderzoek in focusgroepen laat een gebrek aan vertrouwen in de intenties van grote bedrijven zien. Deelnemers vrezen dat bedrijven winstmaximalisatie boven het publieke belang zullen stellen (De Kluizenaar et al. 2022). Zulke gevoelens kunnen de acceptatie van (pijnlijke) maatregelen voor burgers ondermijnen. Burgers vinden een rechtvaardige verdeling van klimaatbeleid vaak belangrijker dan maximale emissiereductie (WRR 2023). De aanvaarding van een ambitieus klimaatbeleid is voorwaardelijk, laat ook een brede klimaatraadpleging uit 2021 zien. Zo is voor burgers de zichtbaarheid dat andere maatregelen maximaal zijn toegepast en de grote vervuilende sectoren ook streng worden aangepakt een belangrijke voorwaarde voor aanvaarding van maatregelen die de persoonlijke levenssfeer van burgers direct raken. Daarnaast zijn het beschermen van huishoudens met lage inkomens, het voorkomen van een toenemende kloof tussen arm en rijk en een positieve baten-kostenverhouding voor burgers voorwaarden voor aanvaarding (Mouter et al. 2021). Wat burgers zien als een rechtvaardige verdeling in het Nederlands klimaatbeleid hangt sterk af van het soort vraagstuk en het type maatregel en kunnen sterk verschillen van de huidige praktijk (WRR 2023).

4.4.2 Reflectie beleidsplannen

Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid

Veel mensen zijn kritisch op de politiek (Miltenburg et al. 2022; zie ook de notitie Democratie en vertrouwen). Hun zorgen gaan vaak over de afstand tussen de politiek en de samenleving. Burgers hebben het gevoel dat politici weinig gevoel hebben voor wat er in de samenleving speelt, waardoor politici besluiten nemen die niet goed aansluiten bij wat er onder burgers leeft (Den Ridder et al. 2022). Een positieve ontwikkeling is de groeiende erkenning van het belang rekening te houden met burgers (en verschillen tussen burgers). Bijvoorbeeld door aandacht te hebben voor de mate waarin zij betrokken kunnen en willen zijn en in wat zij daarvoor nodig hebben. Dit werkt door in beleidsontwikkelingen, zoals de aandacht voor burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid laat zien. In beleidsvoorbereiding is meer aandacht nodig voor burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling (De Kluizenaar et al. 2022) en op de rechtvaardigheid van verdelingen (WRR 2023). Grotere burgerbetrokkenheid aan de voorkant van beleidsontwikkeling kan daaraan bijdragen.

Streven naar verduurzaming en brede welvaart in samenhang

In Europese beleidsontwikkeling krijgen maatschappelijke thema's een centralere plek in beleid. Zo legt de Europese Green Deal de verbinding met sociaal-maatschappelijke doelen, zoals ondersteuning voor kwetsbaardere huishoudens in de transitie, duurzame banen en gezond en betaalbaar voedsel. Op nationaal niveau zien we parallellen terug, bijvoorbeeld in de aandacht voor ondersteuning van verschillende groepen burgers in het woningverduurzamingsbeleid en in het Actieplan groene en digitale banen. Ook de ambitie van lokaal eigendom – hoewel gedreven vanuit het belang meer draagvlak te creëren en zo het proces te versoepelen – biedt kansen voor het terugvloeiën van rendementen naar de samenleving en zeggenschap van burgers over veranderingen in hun omgeving. Meer aandacht is nodig om de kansen die de transitie biedt om de brede welvaart in Nederland te versterken nog beter te signaleren en benutten. Bijvoorbeeld door in visievorming (bv. de langetermijnstrategie voor de Nederlandse energievoorziening; het Nationaal Plan Energiesysteem 2050), beleidsontwikkeling en implementatie aan brede welvaart een centrale plek toe te kennen in het afwegingskader.

Aandacht voor mensen in kwetsbaardere positie

We zien in beleidsdoelen aandacht voor specifieke groepen terug. Zo is er in het woningverduurzamingsbeleid aandacht voor groepen met weinig inkomen (in financiering en aanvullende maatregelen), geeft het kabinet aan inzicht te willen in (het voorkomen van) risico's op mobiliteitsarmoede voor verschillende groepen en is er in het Actieplan groene en digitale banen aandacht voor groepen die nu nog aan de kant staan. In hoeverre dit zich vertaalt in het versterken van de positie van burgers in het algemeen, groepen in kwetsbare positie in het bijzonder en de samenleving als geheel, is afhankelijk van implementatie en uitvoering.

In de gedachtenvorming over nieuw beleid is van belang steeds na te blijven gaan of en welke alternatieven voor maatregelen denkbaar zijn die zowel het klimaat als de burger dienen. Zo kan de overheid in het arbeidsmarktkraptebeleid een actieve rol spelen door het vergroten van toegang voor mensen met meer afstand tot de arbeidsmarkt, mogelijkheden voor ontwikkeling, de aanpak van discriminatie op de arbeidsmarkt en het versterken van de positie en de onderhandelingsmacht van verschillende groepen

werknemers op de arbeidsmarkt (Olsthoorn en Roeters 2023). Dit kan hand in hand gaan met het verkleinen van het tekort aan voor de transitie benodigde vakmensen. Zo kan arbeidsmarktkraptebeleid bijdragen aan een toekomstbestendigere arbeidsmarkt, verduurzaming en het verkleinen van sociale ongelijkheid. Dat vraagt een overkoepelende benadering in het arbeidsmarktkraptebeleid, met nadrukkelijke aandacht voor de afruilen in de te nemen keuzes (bv. in hoeverre mag het oplossen van tekorten in de techniek ten koste gaan van andere sectoren, of van de ruimte die overblijft voor onbetaalde arbeid (bv. zorgtaken)?).

Daarnaast is aandacht nodig voor kansen op synergie (bv. hogere kwaliteit van werk als onderdeel van de oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt, waardoor betaald werk ook positief bijdraagt aan de kwaliteit van leven en beter te combineren is met onbetaalde verantwoordelijkheden in het leven van burgers (Roeters et al. 2021; Olsthoorn en Roeters 2023)). Ook blijft de uitdaging om oplossingen voor acute problemen op korte termijn, rakend aan meerdere maatschappelijke vraagstukken, te verbinden aan domeinoverstijgende oplossingen voor de lange termijn. Zo worden financiële problemen voor mensen met weinig inkomen op de korte termijn verzacht via verschillende compensatiemaatregelen. De toename in energiearmoede is beduidend minder groot dan zonder compensatiemaatregelen het geval was geweest (Mulder et al. 2023).

Voor de lange termijn zijn echter meer structurele oplossingen nodig, die burgers in een kwetsbare positie weerbaarder maken voor toekomstige prijsstijgingen. Het versneld verduurzamen van slecht geïsoleerde woningen van groepen met een groot risico op energiearmoede kan daar bijvoorbeeld aan bijdragen. Dit is tot op heden beperkt ingezet en is hard nodig. In het buitenland is ervaring opgedaan met diverse effectief gebleken aanpakken (zie Steenbekkers et al. 2021b).

Overvraging van burgers en decentrale overheden?

In de transitie wordt een steeds groter beroep gedaan op lokale overheden en burgers (Blijleven en Kooiker 2022). De ontwikkeling van de Regionale Energiestrategieën (RESsen), de gemeentelijke regie in de wijkgerichte aanpak van woningverduurzaming, de ambitie van 50% lokaal eigendom in lokale energieprojecten en het vergroten van burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid zijn daar voorbeelden van. Er zijn echter grenzen aan de bijdrage die burgers kunnen (en willen) leveren. Dit kan een risico vormen voor de effectiviteit van beleid. We zien aanwijzingen voor een spanningsveld tussen verwachtingen van burgers in beleid en het daaraan kunnen en willen voldoen van burgers. Het opzetten van lokale energieprojecten, bijvoorbeeld, is in de ogen van veel burgers een complexe verantwoordelijkheid, die niet zonder meer bij burgers kan worden neergelegd. Zij uiten zorgen dat verschillen tussen burgers in beschikbare kennis en vaardigheden, sociaal netwerk en middelen, lokale context en mogelijkheden zullen zorgen dat het recht van de sterkste geldt.

Er kan ook niet altijd van worden uitgegaan dat er tijd en ruimte is voor extra taken (De Kluienaar et al. 2022; Hoff et al. 2021). In de leefsituatie van burgers stapelen verantwoordelijkheden zich op (bv. werk, mantelzorg, zorg voor kinderen, huishouden, deelname aan verenigingsactiviteiten, vrijwilligerswerk). Dat kan tot overvraging leiden (Roeters et al. 2021; Olsthoorn en Roeters 2023). Beleid dat inzet op gedragsverandering moet voldoende laagdrempelig en praktisch inpasbaar handelingsperspectief bieden, met oog voor differentiatie in mogelijkheden, zodat mensen kunnen bijdragen op een manier die past bij hun mogelijkheden en die hen niet overvraagt. Burgers baseren hun handelen niet alleen op eigenbelang (bv. bezit, status, eigen welbevinden, gemak, comfort), maar ook op collectieve belangen (bv. zorg voor natuur en milieu en ideeën over algemeen welzijn) (Bouman et al. 2018, 2020). Individueel verantwoordelijkheid nemen voor collectieve zaken vraagt veel van burgers en is niet voor iedereen weggelegd. Het gaat om het realiseren van publieke doelen en publiek belang. De overheid heeft daarin een belangrijke taak en kan niet volstaan met faciliteren alleen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De overgang naar een klimaatneutrale samenleving vraagt keuzes rond welke verantwoordelijkheden waar belegd moeten zijn en welke verantwoordelijkheden burgers kunnen en willen dragen. Voor de legitimiteit van overheidsbeleid dat een beroep doet op burgers, is van belang dat burgers het probleem zien en dat zij aanvaarden dat zij in het algemeen belang ook zelf een bijdrage moeten leveren aan de oplossing (Van Noije 2019). Burgers zien het probleem: het bewustzijn van klimaatverandering, de urgentie van mitigatie en het belang van de overstap naar duurzame energie leeft breed. Tegelijkertijd leven er vragen rond wie waarvoor primair aan zet is en of ieder wel zijn deel doet. De visies van burgers en decentrale ambtenaren in focusgroepen op burgerbetrokkenheid en overheidsverantwoordelijkheid in

lokale energieprojecten lijken te verschillen, maar komen meer overeen op de gewenste publieke uitkomsten. Deelnemers beargumenteren hun visie namelijk op basis van waarden en gewenste sociaal-maatschappelijke uitkomsten (bv. een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, het terugvloeiën van baten naar de samenleving, inclusiviteit (profiteert iedereen mee ongeacht woonplek, sociaal netwerk, beschikbare tijd, vaardigheden of middelen?), sociale samenhang, voldoende inspraak voor burgers en breed gedragen oplossingen). Onderliggend aan deze discussie lijkt de fundamentele vraag te schuilen welke verantwoordelijkheidsverdeling deze publieke belangen het beste kan dienen. Hieronder liggen normatieve vragen over welke waarden en sociaal-maatschappelijke doelen een duurzaam energiesysteem kan en moet dienen, rekening houdend met de grondrechten van burgers. De antwoorden op die vragen zijn bouwstenen voor een langetermijnvisie die kan bijdragen aan legitimiteit van beleid (De Kluizenaar et al. 2022).

Een langetermijnvisie op de te dienen maatschappelijke doelen en hoe die het best te bereiken, gaat vooraf aan de vraag wie er waarvoor aan zet is. Wanneer helder is (of en) welke rol burgers kunnen spelen, is van belang dat zij hun rol voor zich kunnen zien en dat zij een duidelijk handelingsperspectief hebben, redenerend vanuit realistische mensbeelden (Gebhardt en Feijten 2022) opdat ze die verantwoordelijkheden ook redelijkerwijs kunnen dragen. Wanneer beleid het belang van het thema blijft benadrukken en daarbij aanstuurt op het neerleggen van verantwoordelijkheden bij burgers terwijl zij zich machteloos voelen, kan dit op den duur leiden tot legitimiteitsproblemen, ook als maatregelen op vrijwilligheid berusten. Ervaren overvraging en gebrek aan erkenning van hun zorgen kan van invloed zijn op de acceptatie van beleid en op het vertrouwen van burgers in de overheid.

4.4.3 Tot slot

Transities die een fundamentele maatschappelijke verandering vragen, dwingen ons tot nadenken over de samenleving waarin wij willen leven. Door brede welvaart een centrale plek toe te kennen in het afwegingskader, kunnen verduurzaming en brede welvaart in samenhang worden nagestreefd. Wat is er in het hier en nu nodig om langetermijndoelen te bereiken? En waar zitten de afritten in de te maken keuzes, bijvoorbeeld ten aanzien van welvaart en welbevinden in het hier en nu en later? Verduurzaming vraagt daarbij ook om voldoende rekening te houden met mogelijkheden (en onmogelijkheden) van verschillende groepen burgers.

De laatste jaren is veel geïnvesteerd in het beter betrekken van gedragskennis in beleid. Dat is in zichzelf een goede ontwikkeling. Tegelijkertijd moet ervoor gewaakt worden het burgerperspectief niet plat te slaan tot gedragsverandering (sbereidheid) en draagvlak, waarbij de nadruk te eenzijdig op het (individuele) kunnen, willen en doen van burgers wordt gelegd. Op die manier kunnen risico's voor ernstige negatieve gevolgen voor groepen in de samenleving over het hoofd gezien worden en kansen voor veranderingen die bijdragen aan de bredere kwaliteit van leven worden gemist. Er is een beweging nodig van 'hoe burgers meekrijgen' (denken vanuit beleid) naar 'hoe met én voor burgers' (denken vanuit burgers). In aanvulling op de inzet van gedragskennis, is inzet van kennis nodig over sociaal-culturele maatschappelijke ontwikkelingen en over uitsluitingsmechanismen die voortkomen uit sociale ongelijkheid, kansongelijkheid en ongelijke machtsverhoudingen, waardoor bepaalde groepen in de samenleving niet meer (of minder goed) mee kunnen doen en daardoor achterop raken. Dit vraagt beleid te bedenken vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief, voorbij gedragskennis en draagvlak.

Wat zijn de effecten van maatregelen (individueel en in samenspel met andere maatregelen) voor groepen in de samenleving die verschillen in hulpbronnen? Wat zijn de effecten van maatregelen voor die hulpbronnen in verschillende groepen? Verduurzamingsbeleid kan onbedoeld tot sociale uitsluitingsmechanismen leiden die mensen in een kwetsbare positie brengen (of houden). Mits hiervoor voldoende aandacht is in de ontwikkeling van beleid, kunnen daarentegen ook kansen worden benut om de veerkracht en weerbaarheid van individuele burgers, groepen in de samenleving en samenleving als geheel te versterken. Het is daarom van belang na te gaan welke mechanismen kunnen bijdragen aan veranderingen ten gunste van burgers. De klimaatopgave vraagt een aantrekkelijk langetermijnperspectief. Het gaat niet alleen over broeikasgasemissiereductie, maar ook over ongelijkheid, werkgelegenheid, leefbaarheid, verantwoordelijkheidsverdeling en machtsverhoudingen. De vraag is niet alleen: wat willen we stoppen? Maar ook: waar willen we heen?

Literatuur

- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overheidsvisies op verantwoordelijkheid 2012-2021: van 'loslaten' naar regeren met akkoorden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bokhorst, M., N. Ruckert, M. Klip en T. van Manen Kooij (2022). *Ongelijke toegang tot de energietransitie. Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Bouman, T., L. Steg en H.A.L.L. Kiers (2018). Measuring Values in Environmental Research: A Test of an Environmental Portrait Value Questionnaire. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 9, nr. 564, p. 1-15.
- Bouman, T., L. Steg en S.J. Zawadzki (2020). The value of what others value: When perceived biospheric group values influence individuals' pro-environmental engagement. In: *Journal of Environmental Psychology*, jg. 71, nr. 101470, p. 1.
- BZK (2022). *Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat. Geraadpleegd 24 juni 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- CBD (2020). *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers*. Montreal: Convention on Biological Diversity - Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Geraadpleegd 24 juni 2022 via www.cbd.int/GB05.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder, P. van Houwelingen en E. Miltenburg (2020). *Burgerperspectieven 2020*2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO₂ voetafdruk. Inzichten uit bestaande data bronnen*. Rotterdam: Ecorys.
- Europees Parlement (EP) en de Raad van de Europese Unie (2021). Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees parlement en de raad, van 30 juni 2021, tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet"). In: *Publicatieblad van de Europese Unie*, 9 juli 2021, L.243/1.
- EZK (2019). *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd 19 oktober 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan.
- EZK (2022). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd 24 juni via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/02/ontwerp-beleidsprogramma-klimaat.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S., C. Vrooman, J. Iedema, J. Boelhouwer en J. Kullberg (2021). *Verskil in Nederland 2014-2020. Factsheet oktober 2021*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IenW (2021). *Stand van zaken uitvoering Klimaatakkoord mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd 27 juni 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/01/bijlage-1-stand-van-zaken-uitvoering-klimaatakkoord-mobiliteit-2021.
- IPCC (2018). *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Klimaatberaad (2019). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd 24 juni 2022 via www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord.
- Kloosterman, R., M. Akkermans, C. Reep, M. Wingen, H. Molnár-In 't Veld en J. van Beuningen (2021). *Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 29 november 2022 via www.cbs.nl/nl-nl/longread-rapportages/2021/klimaatverandering-en-energietransitie-opvattingen-en-gedrag-van-nederlanders-in-2020.
- Kluizenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaatrapport: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kluizenaar, Y. de, C. Carabain en A. Steenbekkers (2020). *Klimaatbeleid en de samenleving. Een korte samenvatting van inzichten uit het SCP-onderzoek op het vlak van duurzame samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluizenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kullberg, J. en M. Ras (2019). Wonen en omgeving. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 275-303). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Langley, M.G., T. Bouman en L. Steg (2020). De waarden achter klimaatgedrag: Hoe persoonlijke waarden en waargenomen groepswaarden klimaatgedrag motiveren en versterken. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 95, nr. 3, p. 175-196.
- Markkanen, S. en A. Anger-Kraavi (2018). Social impacts of climate change mitigation policies and their implications for inequality. In: *Climate Policy*, jg. 19, nr. 7, p. 827-844.
- Mensink, W. (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 – 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N., L. van Beek, A.R. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Delft: TU Delft.
- Mulder, P., F. Dallo Longa en A. Batenburg (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022. Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. Amsterdam: TNO.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: Een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PBL (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Phlippen, S. en S. Duijn (2022). Arbeidstekorten onder klimaatberoepen steeds grotere drempel voor de energietransitie. In: *Sustainaweekly*, 25 april 2022, p. 2-4.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019). Publieke opinie. In: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 53-76). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven – bericht 1/2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ROB (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski en J. Omlo (2021). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVO (2020). *Lange Termijn Renovatiestrategie. Op weg naar een CO₂-arme Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland. Geraadpleegd 19 oktober 2022 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/06/lange-termijn-renovatiestrategie-op-weg-naar-een-co₂-arme-gebouwde-omgeving](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/06/lange-termijn-renovatiestrategie-op-weg-naar-een-co2-arme-gebouwde-omgeving).
- Scholte, S., Y. de Kluizenaar, T. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schulenberg, R. en M. Vlekke (2022). *Stresstest kosten van het levensonderhoud*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Schwencke, A.M., L. Schreurs, L. Kik en R. Hoenkamp (2021). *Monitor 2021: Participatiemonitor. Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Resultaten tot en met 2020. Wind op land en niet-gebouwgebonden zon*. Leiden: ASISEARCH en Bosch & van Rijn (in opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)).
- Schyns, P. (2016). *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2018). *Energietransitie en werkgelegenheid. Kansen voor een duurzame toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019). *Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun overwegingen voor aardgasvrije alternatieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en Y. de Kluizenaar (2021a). *Woningverduurzaming: Kunnen en willen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningverduurzaming*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en W. Mensink (2021b). Meedoen aan woningverduurzaming. In: L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Straver, K., A.G. Fijn van Draat, S. van Polen, R. Kooger, M. Hulshof en B. Wesselink (2017). *De winnaars en verliezers van de energietransitie. Verkenning van problemen, visies en oplossingen*.
- Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)
- Swart, L. en S. van der Laan (2022). Ondernemen organisaties op milieu- en klimaatverantwoorde wijze? In: *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers - editie 3*. Geraadpleegd 8 december 2022 via digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-3/ondernemen-organisaties-op-milieu-en-klimaatverantwoorde-wijze.
- TK (2019/2020). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*. Brief van 25 november 2019 van de minister van EZK inzake aanbidding Integrale Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK) aan Eerste Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 32813, nr. L.
- TK (2021/2022a). *Inzet op arbeidsmarktkrapte voor de klimaat- en digitale transitie*. Brief van de ministers van Economische Zaken en Klimaat en voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer van 15 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29544, nr. 1120.
- TK (2021/2022b). *Aanhangsel van de Handelingen*. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, Aanhangsel 2651.
- TK (2022). *Aanpak arbeidsmarktkrapte*. Brief van 24 juni 2022 van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Armoedebeleid Participatie en Pensioenen (APP), Economische Zaken en Klimaat (EZK), Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) en Langdurige Zorg en Sport (LZS) aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29544, nr. 1115.
- TK (2022/2023). *Appreciatie resultaten gedragsscan beleidsprogramma Klimaat*. Brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer van 11 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32813, nr. 1117.
- Vergeer, R. (2017). *Wie profiteert van het klimaatbeleid? Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens*. Delft: CE Delft.
- Vergeer, R., F.J. Rooijers en M. Davidson (2017). *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid: de impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid*. Delft: CE Delft.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Vermeij, L., J. Iedema, J. Boelhouwer, I. Ooms en J. Kullberg (2021). *Vier typen gemeenten. Een laagdrempelig instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten een plek te geven in SCP-onderzoek* (achtergrondnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (nog te verschijnen). *Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving

