



Signalement 16 april 2021

Verduurzaming bezien vanuit burgerperspectief

De sociale kant van de verduurzaming verdient urgent meer aandacht. Het tegengaan van klimaatverandering via de energietransitie vergt naast grote technologische en economische aanpassingen ook veranderingen in de manier van leven (wonen, vervoer, consumeren) en in de woon- en leefomgeving. De aanscherping van (Europese) emissiereductiedoelen en het herstel uit de coronacrisis nopen tot belangrijke keuzes met grote invloed op de kwaliteit van leven. Die keuzes gaan gepaard met vragen over rechtvaardigheid: hoe de lusten en de lasten te verdelen?

Het Klimaatakkoord stelt dat de haalbaarheid van verduurzaming staat of valt met brede en actieve betrokkenheid van burgers. Het staat niet zonder meer vast dat burgers in deze ontwikkelingen mee *kunnen* en mee *willen*. Daar rekening mee te houden is van groot belang. Het SCP zet hier vanuit het perspectief van de burger een aantal aandachtspunten voor beleid op een rij, voor de klimaataanpak in het algemeen en voor ruimtelijke ingrepen en woningverduurzaming in het bijzonder.

De energietransitie impliceert verandering in de manier van leven van burgers, met name in gebruik van fossiele energie voor vervoer en in de woning. Het uitfaseren van fossiele brandstoffen betekent een omslag naar vervoer, koken en verwarmen met grotendeels duurzaam opgewekte energie.

Iedereen krijgt te maken met ingrepen in de woon- en leefomgeving, zoals:

- in en om huis: de overstap van aardgas naar duurzame elektriciteit en warmte (bv. via een warmtenet), energiebesparing (bv. betere woningisolatie, warmteterugwinning, zuinigere apparaten);
- in de collectieve ruimte: wind op land en water; zon op land, water en gebouwen; uitbreiding van het stroomnet, connectie warmtebronnen en woonwijken.

Wat burgers vinden van klimaatverandering en klimaatmaatregelen

Een meerderheid van de burgers onderkende (peiling mei 2019) dat klimaatverandering een gevolg is van menselijk handelen en is daar in enige mate bezorgd over (beide ruim driekwart).

- Een meerderheid onderschrijft het belang van het tegengaan van klimaatverandering door energiebesparing en energietransitie (beide ruim driekwart) en van een andere manier van leven in brede zin (circa zeven op de tien).
- Bij een substantieel deel (circa vier op de tien) leeft het gevoel dat een kleine groep klimaatmaatregelen aan de rest opdringt.
- Ook zijn er zorgen dat de energietransitie het leven duurder maakt (bijna driekwart) en de ongelijkheid zal vergroten, en dat de lasten niet eerlijk worden verdeeld, met name niet tussen burgers en bedrijven (beide bijna twee derde).

De grenzen aan het draagvlak voor klimaatmaatregelen en de zorgen over waar de kosten ervan neerdalen, zijn problematisch, zeker nu aangescherpte beleidsdoelen een versnelling vergen.

De klimaataanpak vraagt om een bredere benadering, waarbij in planvorming, ontwikkeling en uitvoering van beleid nadrukkelijker aandacht is voor wat maatregelen betekenen voor de burger en voor de samenleving, met oog voor de verdeling van lasten én lusten (zowel tussen burgers en bedrijven als tussen groepen burgers).

Ruimtelijke ingrepen

De energietransitie betekent claims op de ruimte, naast concurrerende claims voor grootschalige woningbouw, natuurbeheer en infrastructuur. Enerzijds vraagt dit ruimte voor initiatieven van burgers. Anderzijds betekent dit ruimtelijke ingrepen waartegen bezwaren kunnen ontstaan vanwege gevolgen voor de directe leefomgeving of het landschap. Bij sommige burgers leeft het gevoel dat de ene groep er meer baat bij (of juist meer last van) heeft dan de ander. Lokaal ziet het SCP ongenoegen over betrokkenheid bij de besluitvorming. Het verdient aanbeveling om burgers vroegtijdig te betrekken bij de integrale ruimtelijke ingrepen in hun woonomgeving.

De invloed van burgers op dergelijke ruimtelijke ingrepen valt volgend jaar onder de Omgevingswet. Uitgangspunt is dat initiatiefnemers (waaronder overheden zelf) aan minder regels gebonden zijn, mits zij tijdig en volledig alle belanghebbenden informeren en in het proces betrekken. Hierin schuilt beleidsoptimisme over initiatiefnemers en burgers, met de impliciete aannames dat burgers tijdig en voldoende geïnformeerd én geïnteresseerd zijn en ze de tijd en de mogelijkheden voor betrokkenheid hebben:

- Informeren vergt openheid van initiatiefnemers en een goed informatiesysteem, waarbij burgers de informatie ook kunnen controleren op betrouwbaarheid.
- Informeren vergt een degelijke lokale en regionale pers die burgers informeert.
- De ‘participatieparadox’ is dat burgers in het dikwijls abstracte begin van een planfase weinig interesse aan de dag leggen, om zich in de concrete uitvoeringsfase tegen ingrepen te keren, terwijl beleidsmakers dan vinden dat ze hun kans al gehad en gemist hebben.
- Het vergt individuele inspanningen voor collectieve doelen (dilemma van collectieve actie).
- Participatieve democratie doet een beroep op ongelijk verdeeld ‘doenvermogen’, ten voordele van dorpen en buurten vol mondige mensen met goede contacten, met een mogelijke stapeling van ongelijkheden (mattheuseffect) in minder succesvolle dorpen en buurten.
- Burgerfora kunnen wellicht deels uitkomst bieden, maar kunnen niet altijd voorkomen dat er conflicten ontstaan.

Het verdient aanbeveling:

- ruimte te bieden aan burgerinitiatieven;
- ruimtelijke ingrepen in samenhang en in samenspraak te ontwikkelen;
- tijdige en volledige informatie aan en betrokkenheid van belanghebbenden te borgen;
- participatiedrempels (zoals gebrek aan doenvermogen) te identificeren en weg te nemen;
- vroegtijdige dialoog met de samenleving aan te gaan, met open antennes voor de onvrede;
- transparant te zijn in afwegingen rond de energiemaatregelen, alsmede voorspelbaar en betrouwbaar in de uitvoering ervan .

Ingrepen in huis

Bij eigen woningen gaat het om verduurzaming door bewoners zelf. De ervaring met oudere doelen, zoals bevorderen van energiebesparing (isolatie) en van hernieuwbare energie (zonnepanelen), leert dat dit traag gaat. De bevolking is niet onverdeeld voorstander van het aardgasvrij maken van woningen (peiling mei 2019):

- 49% steunt deze maatregel een beetje of meer, 27% is in enige mate tegen;
- wie positief is over de energietransitie is niet per se ook positief over aardgasvrij wonen;

- er zijn zorgen over kosten, gedoe, onzekerheden en er is behoefte aan betrouwbare informatie.

Bovendien verlagen generieke financiële instrumenten financiële drempels vooral voor de meer welgestelden die eigen geld kunnen inbrengen. Het ‘profijt van de overheid’ bedient dan de beter bedeelden, die wellicht ook zonder publiek gefinancierde prikkel hun woning zouden verduurzamen. Minder draagkrachtigen (met onvoldoende middelen voor een eigen investering in verduurzaming) komen vaak niet in aanmerking voor subsidies, leningen of hypotheekleningen. Dat heeft als onbedoeld neveneffect dat minder bemiddelde huiseigenaren met stijgende energieprijzen worden ‘gestraft’ voor hun onvermogen te investeren (idem voor huurders van huiseigenaren die niet aan woningverbetering doen). Hierin schuilt ook het collectieve risico dat juist de energie-onzuinige woningen, waar de meeste winst te behalen is in termen van zowel energiebesparing als wooncomfort, achterblijven in de energietransitie.

Om een versnelling in de verduurzaming door woningeigenaren te realiseren is beleid nodig om de bereidwilligen te stimuleren en te ondersteunen, om onzuinige woningen met voorrang aan te pakken en om de minder draagkrachtige woningeigenaren die niet zelf kunnen verduurzamen te ontlasten en te ontzorgen (en daar een potentieel mattheuseffect weg te nemen).

Het verdient aanbeveling:

- specifiek beleid te ontwerpen voor minder draagkrachtige huiseigenaren;
- specifiek beleid in te zetten om burgers ook praktisch te ontzorgen, zodat ook groepen die om uiteenlopende redenen (anders dan financieel) niet kunnen verduurzamen, toch worden meegenomen;
- extra aandacht te besteden aan het meest onzuinige segment van de woningvoorraad;
- drijfveren van woningeigenaren te benutten en belemmeringen te verminderen.

Geen zekerheid

Hoewel er een groep voorlopers is, is het geen zekerheid dat het gros van de burgers hierin zomaar zal meebewegen. Klimaatverandering en klimaatmaatregelen zijn omgeven met beeldvorming, onzekerheden en zorgen. Wat niet helpt is dat burgers zich gesteld zien voor individuele kosten (ingrepen in hun huis en in hun woonomgeving) ten behoeve collectieve doelstellingen. De rode draad voor beleidslegitimititeit en beleidssucces is oog te hebben voor de sociaal-maatschappelijke kant van deze ingrepen, met inbegrip van wat burgers zien als procedurele en verdelende rechtvaardigheid. De in dit signalement geformuleerde aanbevelingen helpen daarbij.

Literatuur

Broek, Andries van den, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen en Kim Putters (2016). *Niet buiten de burger rekenen*. Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2016/02/03/niet-buiten-de-burger-rekenen>.

Kluzenaar, Yvonne de, Christine Carabain en Anja Steenbekkers (2020). *Klimaatbeleid en de samenleving*. Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/10/12/klimaatbeleid-en-de-samenleving>.

Kluzenaar, Yvonne de, en Paulette Flore. *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (te verschijnen).

Mensink, Wouter (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap*. Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/04/barstjes-in-de-samenleving>.

- Scholte, Samantha, Yvonne de Kluizenaar, Tim de Wilde, Anja Steenbekkers en Christine Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen*. Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/25/op-weg-naar-aardgasvrij-wonen>.
- SCP (2021). *De kwestie: Meedoen aan woningverduurzaming*. Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://digitaal.scp.nl/pdf/kwesties-voor-het-kiezen-2021/samenvatting-kwestie-meedoen-aan-woningverduurzaming.pdf>.
- Steenbekkers, Anja en Samantha Scholte (2019). *Onder de pannen zonder gas?* Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/09/05/onder-de-pannen-zonder-gas>.
- Steenbekkers, Anja, Rick Fransman en Wouter Mensink (2021). Meedoen aan woningverduurzaming. In: Lonneke van Noije, Debbie Verbeek-Oudijk en Jos de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021* (p. 253-332). Geraadpleegd 15 april 2021 via <https://www.scp.nl/onderwerpen/kwesties-voor-het-kiezen/documenten/publicaties/2021/03/10/kwesties-voor-het-kiezen>.
- Steenbekkers, Anja, Rick Fransman, Yvonne de Kluizenaar en Paulette Flore. *Woningverduurzaming: kunnen en willen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (te verschijnen)

Colofon

Sociaal en Cultureel Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30 | Den Haag
Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

Auteurs

Yvonne de Kluizenaar, Anja Steenbekkers, Wouter Mensink en Andries van den Broek

Den Haag, april 2021