

Werken aan maatschappelijk draagvlak voor een rechtvaardige klimaattransitie

Hoe je de burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid vergroot

Auteurs

Goda Perlaviciute

Yvonne de Kluizenaar

Lorenzo Squintani

Goda Perlaviciute werkt bij de Faculteit Omgevingspsychologie en Lorenzo Squintani bij de Faculteit Rechten van de Rijksuniversiteit Groningen. Yvonne de Kluizenaar is onderzoeker bij het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Dit artikel komt voort uit de samenwerking tussen de Rijksuniversiteit Groningen en het Sociaal Cultureel Planbureau in het project RESPECT (408.ME.19.400), gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Bij de digitale versie op www.romagazine.nl staat een uitgebreide notenbalk.

Burgerparticipatie is een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie. Door aan te sluiten bij de waarden, de leefwerelden, de mogelijkheden en bij de behoeften en zorgen van burgers, kan het bijdragen aan betere beslissingen en beter beleid met meer maatschappelijk draagvlak. Burgers betrekken bij het maken van klimaatbeleid, zeker waar beleid hen raakt, is daarom een goede zaak. Het belang ervan wordt niet alleen breed gezien, maar het is deels ook al wettelijk verplicht.

Veel mensen staan positief tegenover meer inspraak voor burgers bij klimaatbeleid. Ze hechten vooral belang aan

Veel mensen voelen zich onvoldoende betrokken en gehoord bij de ontwikkeling van klimaatbeleid. Het meenemen van perspectieven van alle groepen in de ontwikkeling van beleid is daarom cruciaal. Hoe je de burgerbetrokkenheid vergroot en alle perspectieven meeneemt, onderzochten ze bij de Rijksuniversiteit Groningen en het SCP. Ze zetten de belangrijkste bevindingen op een rij.

de mogelijkheid tot corrigeren of bijsturen en aan inbreng van diverse maatschappelijke perspectieven, ervaringen en belangen.

Maar in de praktijk blijkt het niet eenvoudig om bij het vormgeven van burgerbetrokkenheid de gewenste representativiteit en inclusie van alle groepen en perspectieven te realiseren. Daarom pleiten we voor meer aandacht voor inclusiviteit en rechtvaardigheid in participatietrajecten, door drempels weg te nemen en ruimte te creëren voor waarden en rechtvaardigheidsoverwegingen die voor verschillende (groepen) mensen in de samenleving belangrijk zijn, in de gesprekken.

Klimaatburgerberaad

Er is vaak sprake van participatie-paradox, waar burgerparticipatie wordt gedomineerd door “usual suspects”. Het doorbreken daarvan vraagt niet alleen gelijke kansen om mee te doen, maar vraagt ook dat alle relevante maatschappelijke groepen voldoende worden *gehoord* in de gesprekken.

Het (klimaat)burgerberaad is een instrument dat juist wordt ingezet om burgerbetrokkenheid bij beleid te vergroten. In Nederland bestaan plannen voor een nationaal klimaatburgerberaad en er zijn inmiddels diverse burgerberaden geweest op regionaal (bijvoorbeeld in Gelderland) en lokaal (bijvoorbeeld Leiden, Zwolle en Houten) niveau om klimaatbeleid te bespreken en tot beleidsaanbevelingen te komen.

In de Inwonerraad Energie in 2023 ging een groep van meer dan vijftig ingelote inwoners uit alle hoeken van Nederland in gesprek over een toekomstig duurzaam energiesysteem in ons land. Samen boden ze negentien adviezen aan de toenmalige minister Rob Jetten aan voor het bevorderen van een duurzaam en rechtvaardig energiesysteem.

Burgers willen dat er naar hen wordt geluisterd en dat ze serieus worden genomen

Vragenlijstonderzoek tijdens en na dit proces liet zien dat deelnemers van de inwonerraad en de niet deelnemende bevolking het wenselijk en noodzakelijk vonden om inwoners te betrekken bij besluitvorming over het toekomstige energiesysteem. Op de vraag welke rol de adviezen van de inwonerraad zouden moeten spelen in de beleidsvorming gaven zowel deelnemers als niet-deelnemers de voorkeur aan de adviserende rol. Met andere woorden, burgers willen dat er naar hen geluisterd wordt en dat ze serieus genomen worden, ook al hoeven ze niet de beslissende rol te hebben.

Representativiteit en inclusiviteit

Echter, niet iedereen is even bereid en in staat om deel te nemen. Gebrek aan kennis, interesse of beschikbare tijd kunnen bijvoorbeeld redenen zijn voor mensen om af te haken. Er zijn manieren om zulke drempels te verlagen, bijvoorbeeld het betalen van mensen voor hun tijd of het aanbieden van kinderopvang. Om de *representativiteit* te vergroten, wordt loting ingezet, met quota's voor geslacht, leeftijd en woonplaats, soms aangevuld met maatregelen om meer stem te geven aan ondervertegenwoordigde groepen of specifieke doelgroepen.

pen. Zo kunnen meer jongeren worden ingeloot, omdat de gevolgen van klimaatverandering hen meer raken. Daarnaast kan de *toegankelijkheid* van de vraagstelling bijdragen aan representativiteit en aan *inclusiviteit*: wanneer mensen twijfelen of ze de juiste kennis hebben om bij te dragen, is niet alleen de kans groter dat zij niet meedoen, maar ook de kans dat zij zich minder durven uitspreken.

Een inclusieve vraagstelling, die verschillende groepen aanspreekt, kan verschil maken

De vraagstelling kan er ook voor zorgen dat bepaalde groepen zich niet aangesproken voelen, bijvoorbeeld omdat ze de klimaataanpak als “hobby” van “groene elites” zien. Dus ook een inclusieve vraagstelling die verschillende groepen aanspreekt, kan verschil maken. Bijvoorbeeld, wat is de eigen visie van mensen op hun leefomgeving en wat vinden ze belangrijk? Dat is een inclusievere vraag dan welke duurzame maatregelen ze willen inzetten. Burgers moeten zich voldoende uitgenodigd voelen om alternatieve gezichtspunten en oplossingsrichtingen naar voren te brengen. Een vraag en proces met een te strak afgebakende scope kan de ruimte kleiner maken die mensen voelen om dat te doen.

Participatiemix

Naast aandacht voor representativiteit en *inclusiviteit* binnen instrumenten, kan ook een *mix* van participatievormen bijdragen aan inclusievere burgerbetrokkenheid. Er bestaat immers geen one size fits all en mensen moeten kunnen meedoen op een manier die bij hen past. In ons onderzoek zien we bijvoorbeeld dat vooral ouderen waarde hechten aan keukentafelgesprekken, anderen groepen vinden online methoden passend. Het beter betrekken van groepen die minder goed gehoord worden, vraagt extra aandacht in participatieve processen. Denk bijvoorbeeld aan mensen met minder politiek zelfvertrouwen, mensen die niet graag spreken in het openbaar, anderstaligen of laaggeletterden.

Een zogenoemde *positieve actiebenadering* kan helpen de *inclusiviteit* te vergroten, bijvoorbeeld door participatieve processen te organiseren die uitsluitend deze groepen benaderen, of door de stem van deze groepen zwaarder te laten wegen in participatieve processen. In ons onderzoek zien we dat mensen bereid zijn om positieve actiebenaderingsvormen te accepteren, maar er is geen systematische kennis over praktische invullingen van deze vormen.



Bijeenkomst van de Inwonerraad Energie. Beeld ©ETES2050/Olivier Middendorp

Diversiteit omvat ook verschillen in *waardeoriëntaties*. Vanwege het belang van *waardeoriëntatie* voor gedragsvoorkeuren en voor draagvlak, verdient het aanbeveling in participatieve processen meer aandacht te besteden aan een goede vertegenwoordiging van de verschillende waardeoriëntaties. Er zijn waarden waarvan wetenschappelijk is bewezen dat ze samenhangen met duurzame gedragsintenties en maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid: *groene waarden* (zoals natuur, aarde), *medemenselijke waarden* (zoals kwetsbare groepen, toekomstige generaties), *zelfwaarden* (zoals geld, vooruitgang) en *genietwaarden* (zoals comfort, woonplezier).

Rechtvaardigheid

Maatschappelijk weerstand ontstaat als mensen klimaatbeleid of concrete projecten (bijvoorbeeld windparken) als een bedreiging zien voor hun kernwaarden, en als ze een gevoel hebben dat overheden te weinig rekening houden met hun waarden in de besluitvorming.

Rekening houden met verschillende waarden draagt bij aan betere doordinking van verschillende consequenties van klimaatbeleid, van kosten en effectiviteit tot gevolgen, voor de natuur, verschillende groepen in de samenleving en toekomstige generaties. Een prominent voorbeeld is kernenergie, waarbij het belangrijk is om niet alleen na te denken over hoeveel energie het oplevert, de kosten en emissiereducties, maar ook aan wat de risico's zijn voor omwonenden en hoe om te gaan met het kernafval dat voor de toekomstige generaties zal blijven bestaan.

Het betrekken van waarden in de gesprekken kan ook de inclusiviteit vergroten: iedereen kan iets zeggen over wat hij zelf belangrijk vindt in het leven. Het laatste is ook

belangrijk voor beleid. Beleidsmakers en experts kunnen zelf technische details uitzoeken, maar ze hebben burgers nodig om inzicht te krijgen in wat voor hen, gezien vanuit hun waarden, belangrijk is.

De Inwonerraad Energie heeft de eerste stap gezet om deze waarden met burgers te bespreken. Dit leidde tot het formuleren van maatschappelijke voorwaarden voor klimaatbeleid, bijvoorbeeld meer samendoen dan (alleen) op individueel gedrag focussen, burgers positief benaderen, en lusten en lasten rechtvaardig verdelen onder burgers, bedrijven en overheden. Zowel burgerberaden als andere participatieve trajecten zouden meer gebruik kunnen maken van de view waardeoriëntaties.

Rechtvaardige verdeling is voor burgers een voorwaarde voor acceptatie van klimaatbeleid

Rechtvaardigheidsoverwegingen (zoals procedurele rechtvaardigheid en verdeling van lusten en lasten) spelen een grote rol bij het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, zowel nationaal als bij concrete, lokale projecten. De meeste burgers ervaren de verdeling van lasten van klimaatbeleid als onrechtvaardig: 80 procent en 76 procent vindt de verdeling tussen respectievelijk burgers en bedrijven, en tussen rijke en arme burgers oneerlijk. Dit is een afbreukrisico voor beleid.

Rechtvaardige verdeling is voor burgers een voorwaarde voor acceptatie van klimaatbeleid. Klimaatbeleid kan door verdelingseffecten bestaande ongelijkheid uitvergroten. Het beter doordenken van de doorwerking van beleid voor verschillende groepen in de samenleving is daarom essentieel. Het meenemen van rechtvaardigheidsoverwegingen in gedachteswisselingen over brede klimaatvisies is daarom ook van grote waarde en kan bijdragen aan een rechtvaardiger en meer gedragen klimaatbeleid.

Voorgaande laat zien dat inclusieve burgerbetrokkenheid een goed doordachte aanpak en substantiële inspanning vraagt. Wanneer succesvol kan het bijdragen aan beleid dat verschillende groepen burgers beter meeneemt doordat het beter aansluit bij de waarden, leefwerelden, mogelijkheden, behoeften en zorgen van burgers. Daarbij kan het bijdragen aan een rechtvaardiger klimaatbeleid met meer maatschappelijk draagvlak.