



Planbureau voor de Leefomgeving

# INHOUDELIJKE VOORBEREIDING NATIONAAL BURGERBERAAD KLIMAAT

PBL KENNIS AAN TAFEL DISCUSSIONOTITIE

**Jetske Bouma**

11 maart 2024

PBL

## Colofon

**Inhoudelijke voorbereiding nationaal burgerberaad klimaat:** PBL kennis aan tafel discussienotitie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2024  
PBL-publicatienummer: 5506

### Contact

Jetske Bouma ([jetske.bouma@pbl.nl](mailto:jetske.bouma@pbl.nl))

### Auteurs

Jetske Bouma

### Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:  
Bouma, J.A. (2024), **Inhoudelijke voorbereiding nationaal burgerberaad klimaat:** PBL kennis aan tafel discussienotitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

<b>Colofon</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
Waarom discussie over inhoudelijke voorbereiding burgerberaad?	6
<b>Vraagafbakening- klimaateffecten</b>	<b>7</b>
Klimaateffecten van consumptiegedrag	7
Duurzamer in Nederland of duurzamer mondiaal?	10
<b>Vraagafbakening- individu of systeem</b>	<b>11</b>
Rol overheid- burger	11
Rol bedrijven	12
Kosten, baten, lasten en rechtvaardigheid	14
<b>Maatschappelijke perspectieven</b>	<b>15</b>
Opvattingen klimaat & energietransitie	17
<b>Beleid rond verduurzaming gedrag</b>	<b>18</b>
Verduurzaming mobiliteitsgedrag	18
Autogebruik	19
Vlieggedrag	20
Verduurzaming voedselvraag	21
Verduurzaming spullengebruik	23
<b>Discussie</b>	<b>26</b>
<b>Referenties</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage: Vraag aan het burgerberaad</b>	<b>33</b>

# Voorwoord

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gaat het [Nationaal Burgerberaad Klimaat](#) organiseren, op verzoek van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met dit burgerberaad wil het kabinet de invloed van Nederlanders op de klimaatopgave vergroten, door hen om advies te vragen. Daarnaast wil het kabinet meer mensen beter betrekken bij politieke besluitvorming die hen raakt.

Het burgerberaad zal bestaan uit 175 gelote Nederlanders van 16 jaar of ouder. Samen vormen zij een afspiegeling van de samenleving. Zij komen minimaal zes keer bij elkaar, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De deelnemers gaan met elkaar in gesprek over de vraag: 'Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?' Ze krijgen hiervoor informatie en kennis vanuit verschillende perspectieven. Ook kunnen zij zelf bepalen welke informatie ze gebruiken, en welke deskundigen en belanghebbenden ze spreken. De deelnemers voeren een dialoog vanuit hun eigen ervaring, waarbij naar iedereen wordt geluisterd. Zo komen ze samen tot een set aanbevelingen. Uiteindelijk overhandigt het burgerberaad dit advies aan het kabinet.

In het kader van de eerste voorbereidingen van het burgerberaad heeft het OFL het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om een discussienotitie te schrijven. Het doel van deze discussienotitie is om de vraagstelling van het burgerberaad en beschikbare informatie te verkennen, door zoveel mogelijk relevante studies van verschillende kennisinstellingen en deskundigen in kaart te brengen. Daarmee dient deze discussienotitie als vertrekpunt voor een dialoog over de afbakening van de vraagstelling en de verdere inhoudelijke voorbereiding van het burgerberaad. Aan de hand van deze discussienotitie gaat het OFL de komende tijd in gesprek met relevante kennisinstellingen en (ervarings)deskundigen.



Janneke de Jong  
*Algemeen Secretaris*  
*Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving*

# Inleiding

Op 14 juli 2023 heeft het kabinet ingestemd met de instelling van een nationaal burgerberaad klimaat rond de vraag: ‘Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?’. Deze discussienotitie gaat over de inhoudelijke voorbereiding van dit burgerberaad.

De discussienotitie is geschreven op verzoek van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) in het kader van de PBL faciliteit ‘Kennis aan tafel’. Hiervan is sprake als het gaat om een duidelijke afgebakende vraag die in een kortlopend traject kan worden beantwoord. In het geval van deze notitie is gedurende de periode oktober-november 2023 ongeveer een dag per week aan het schrijven besteed. De notitie is daarmee nadrukkelijk een eerste verkenning. Gepoogd is om zoveel mogelijk kennis over mogelijke verduurzamingsopties met betrekking tot de vraagstelling te verzamelen. Hiertoe zijn PBL experts op voedsel, mobiliteit en circulaire economie gebied bevraged op relevante studies en is er op internet naar relevante studies gezocht. Daarnaast is naar relevante studies gezocht op de websites van Milieu Centraal, het Kennisinstituut Mobiliteit, het CBS, het voedingscentrum en de rijksoverheid. Studies die na november 2023 zijn verschenen zijn niet meegenomen. Een eerdere versie van deze notitie is voorgelegd aan de geconsulteerde PBL experts, met het verzoek om feedback en reflectie. Deze feedback is in voorliggende notitie verwerkt.

Het primaire doel van deze discussienotitie is om, naast een verkenning van de vraagstelling en beschikbare informatie, een discussie op gang te brengen over de afbakening van de vraag en de inhoudelijke voorbereiding van het burgerberaad. Hierbij is het streven om expliciet stil te staan bij de verschillende perspectieven die er op de vraagstelling mogelijk zijn. Het Overlegorgaan voor de fysieke Leefomgeving (OFL) zal de notitie gebruiken voor een of meerdere discussiebijeenkomsten met relevante kennisinstellingen en ervaringsdeskundigen in voorjaar 2024.

In het eerste deel van de discussienotitie wordt verkend wat we weten over de klimaatimpact van spullengebruik, reizen en voedselconsumptie en wat dit zou kunnen betekenen voor de afbakening van de vraag aan het burgerberaad. De tweede sectie gaat in op de vraag wie er verantwoordelijk is voor het verduurzamen van de consumptie (burger, bedrijfsleven en/of overheid) en wat dit betekent voor de vraagstelling. Deze sectie gaat ook in op hoe het met informatie over de kosten en baten van verduurzaming en de mogelijke verdelingseffecten is gesteld. De derde sectie bespreekt kort wat we weten over hoe de samenleving tegen het verduurzamen van de Nederlandse consumptie aankijkt, en de vierde sectie gaat in op mogelijke verduurzamingsopties. Deze laatste sectie gaat zowel in op gedragsinterventies (voorlichting, nudges, informatie, subsidies, etc.) als op meer systemische interventies gericht op de meer structurele factoren die verduurzaming van spullen gebruik, eten en reizen in de Nederlandse samenleving in de weg staan. De notitie besteedt speciale aandacht aan de witte vlekken, het abstractie niveau van de beschikbare informatie en of de klimaat, sociaaleconomische en verdelingseffecten van de opties waar het burgerberaad mogelijk mee gaat komen zichtbaar kunnen worden gemaakt. Vragen als hoe de beschikbare informatie op een voor iedereen te begrijpen manier aan het burgerberaad kan worden voorgelegd, wat er nodig is om het leertraject van deelnemers goed te kunnen faciliteren en hoe burgerberaad en samenleving inhoudelijk kunnen worden verbonden worden hoogstens zijdelings opgepakt. Ten slotte gaat discussienotitie in op de mogelijke invulling en rol van een kennispanel.

# Waarom discussie over inhoudelijke voorbereiding burgerberaad?

Veel van de aandacht bij de organisatie van een burgerberaad gaat, terecht, naar de organisatie van het proces. Hoe kan er voor worden gezorgd dat daadwerkelijk een dwarsdoorsnede van de samenleving aan een burgerberaad mee doet, hoe kunnen deelnemers worden begeleid en gefaciliteerd en hoe worden politiek en samenleving betrokken bij de organisatie, het verloop en de uitkomsten van het beraad, etc. (zie ook Brenninkmeier et al. 2021). De inhoudelijke voorbereiding krijgt vaak wat minder aandacht, terwijl een recente publicatie van het Europese KNOCA netwerk (dat klimaatberaden helpt om de impact en kwaliteit van de besluitvorming te vergroten) het essentiële belang van goede informatievoorziening onderstreept. Immers, het is van groot belang dat de deelnemers aan een burgerberaad goed over het onderwerp van het beraad worden geïnformeerd zodat zij zich hierover een mening kunnen vormen (Brenninkmeijer et al 2021, OECD 2020).

Bij de informatievoorziening aan een burgerberaad zijn er diverse aandachtspunten (OECD 2020): informatie moet accuraat en relevant zijn, en verschillende perspectieven op de materie vertegenwoordigen, deelnemers moeten gedurende het traject ondersteuning krijgen om te kunnen leren en zich met betrekking tot het onderwerp een mening te kunnen vormen en de vorm waarin informatie en kennis wordt aangeboden is daarbij relevant. Een goede inhoudelijke voorbereiding vraagt allereerst om een goede afbakening van de vraagstelling, deze bepaalt immers welke informatie en kennis relevant voor het burgerberaad zijn. Vervolgens kan, op basis van de afbakening, over de selectie van deskundigen en de organisatie van contra-expertise worden nagedacht. Tenslotte moet er worden nagedacht over hoe informatie zodanig aan het burgerberaad kan worden gepresenteerd dat deze voor iedereen begrijpelijk is (KNOCA 2023).

In deze discussienotitie wordt verkend hoe de vraag die aan het burgerberaad gesteld is kan worden afgebakend en wat dit zou betekenen voor de inhoudelijke voorbereiding van burgerberaad. De vraag die aan het burgerberaad gesteld is is breed en veelomvattend, waarbij het kabinet reeds met een zekere invulling van de vraagstelling gekomen is (zie bijlage). Zo stelt het kabinet dat met 'Nederland' wordt verwezen naar burgers, bedrijven en overheden en worden ook de begrippen 'eten', 'spullen' en 'beter voor klimaat' nader afgebakend. In deze discussienotitie reflecteren we op verschillende mogelijke afbakeningen van de vraagstelling, en nemen daarin ook de aandachtspunten van het kabinet mee. Vragen die bij de afbakening bijvoorbeeld aan de orde komen zijn of het burgerberaad zich vooral moet richten op de eerstvolgende kabinetsperiode, of dat het ook over het toekomstige gebruik van spullen, reizen en voedselconsumptie mag gaan, en of het vooral moet gaan over maximale klimaatimpact in Nederland of breder over mondiale verduurzaming.

Twee concrete punten die bij de afbakening een rol spelen zijn over welke klimaateffecten we het hebben en over welk spectrum van verduurzamingsopties het gaat. Richt het burgerberaad zich hoofdzakelijk op het directe klimaateffect van eten, reizen en spullengebruik of gaat het ook over indirecte effecten? Idem, richt het burgerberaad zich primair op klimaateffecten in Nederland, of ook mondiaal? Waar het de opties betreft om klimaateffecten te verminderen is het de vraag of het hier vooral moet gaan over verandering van individueel consumentengedrag of ook over meer systemische interventies, zoals bijvoorbeeld een verbod op fossiele reclame (Bouwman et al. 2023) of strengere regulering van de luchtvaart. Idem, gaat het hoofdzakelijk om overheidsinterventies of ook om interventies bij, of door, bedrijven of door consumenten zelf?

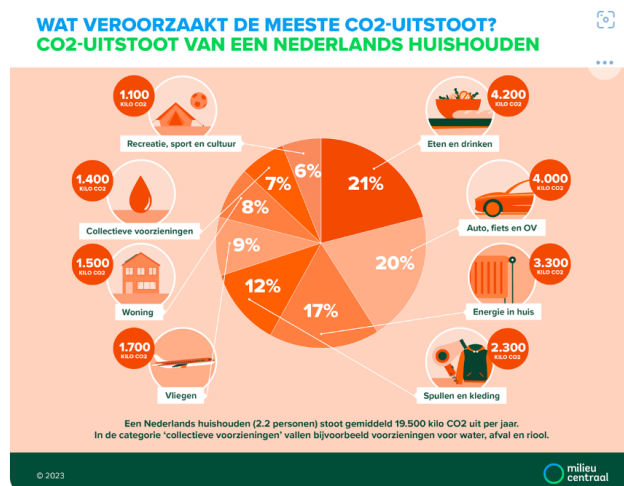
# Vraagafbakening- klimaateffecten

Waar hebben we het eigenlijk over, als we het hebben over reizen, eten en spullengebruik. Hoe bakenen we dergelijk consumptiegedrag af, wat is logisch vanuit klimaatperspectief? Hoe toegankelijk is de informatie over de klimaateffecten van reizen, eten en spullengebruik en in hoeverre zijn de verschillende studies het over de belangrijkste klimaateffecten eens? Is de vraag aan het burgerberaad vooral gericht op het verduurzamen van de consumptie in Nederland of zou het ook over mondiale duurzaamheid moeten gaan?

## Klimaateffecten van consumptiegedrag

Als je op google 'klimaatimpact Nederlands huishouden' intypt kom je meteen op de website van Milieu Centraal met informatie over de gemiddelde CO<sub>2</sub> uitstoot per huishouden en wat de belangrijkste klimaatklappers zijn. De zes klappers die genoemd worden zijn 1. Minder vlees eten, 2. Minder vliegen, 3. Minder auto rijden, 4. Huis isoleren, 5. Energie besparen en 6. Minder spullen kopen. Milieu Centraal laat ook zien wat de klimaatimpact van de verschillende opties is.

Figuur 1 Klimaatbelasting consumptie huishoudens



Op deze afbeelding zie je waar de CO<sub>2</sub>-uitstoot vandaan komt voor een gemiddeld huishouden.

Bron: Milieu Centraal 2023

De zes klappers komen *grosso modo* overeen met Ivanova et al (2020) die de diverse (internationale) studies op een rij hebben gezet die onderzochten hoe we de CO<sub>2</sub> uitstoot van onze consumptie kunnen verlagen. Uit de 53 studies die ze vonden maakten ze een top 10 van interventies. Implementatie van deze top 10 zou tot 9.2 ton CO<sub>2</sub>eq reductie per capita/jaar leiden waarmee het mondiaal gezien haalbaar zou worden om ons tot 1.5 graad opwarming te beperken. Het gaat hier om maatregelen als het zonder auto leven, en van openbaar vervoer gebruik maken, minder vliegen, volledig gebruikmaken van hernieuwbare energie, omschakelen naar een veganistisch dieet, hergebruik en isolatie. Opties als meer lokaal en plantaardig eten, verminderen van autogebruik, verminderen van vlees- en zuivelgebruik, en het plaatsen van zonnepanelen staan ook in de lijst, alleen lager omdat de impact minder is (Ivanova et al. 2020).

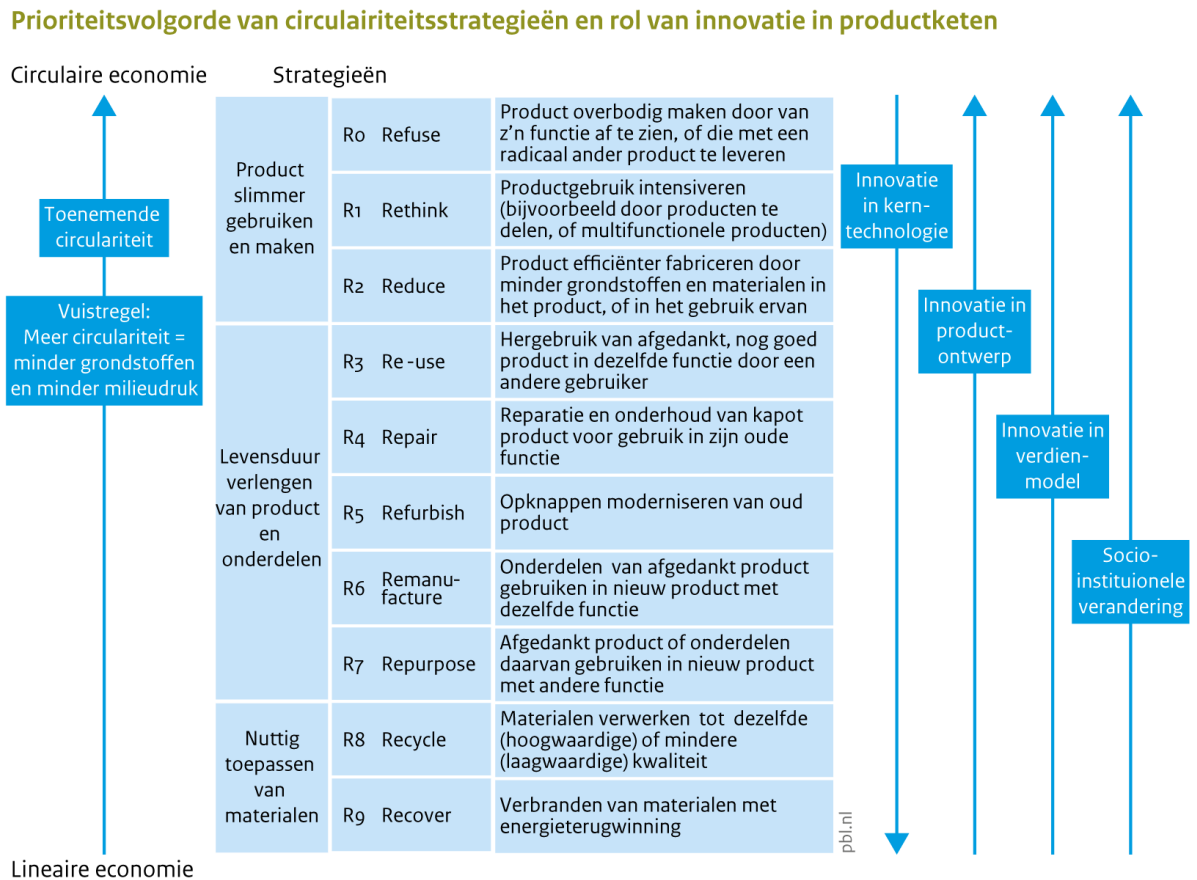
Spullengebruik zit niet in het overzicht van Ivanova et al (2020) waarschijnlijk omdat de klimaatimpact van spullengebruik veelal indirect is: een belangrijk deel van de klimaatimpact van spullengebruik ontstaat bij de winning van grondstoffen, het productieproces en de afvalverwerking, die bovendien vaak elders plaatsvinden. Een studie van CE Delft (Bergsma et al 2020) toont hoe groot deze indirecte klimaateffecten kunnen zijn. Volgens de studie wordt indien rekening wordt gehouden met indirecte klimaateffecten niet 12% maar 34% van de klimaatimpact van een huishouden verklaard door spullengebruik. Het verschil met Milieu Centraal wordt verklaard door de definitie van spullengebruik: Milieu Centraal richt zich op een subset van spullen, CE Delft maakt een grove inschatting op basis van algemene import en export gegevens en de algemene consumentenvraag.

Over de klimaatimpact van autogebruik, van vliegen en van dierlijk eiwit en vlees consumptie is weinig discussie - deze komen in vrijwel alle studies als belangrijke klimaatklappers naar voren. De vraag is nog wel of bij reizen vooral naar mobiliteit of ook naar de klimaatimpact van de bestemming wordt gekeken. Zo heeft een cruisereis meer klimaatimpact dan een kampeervakantie en zorgt een bezoek aan een pretpark voor meer CO<sub>2</sub> uitstoot dan een strandwandeling. Peeters et al (2021) laten zien dat het meest bepalend voor de klimaatimpact van reizen echter de afstand tot de bestemming is: een focus op mobiliteit (vliegen of ander transport) lijkt daarmee gerechtvaardigd. Voor de afbakening van de vraag aan het burgerberaad lijkt daarmee vooral de definitie van spullengebruik een aandachtspunt.

Veel studies die gaan over de milieu-en klimaateffecten van spullengebruik (en productie) richten zich niet op een specifieke categorie spullen, maar op manieren om meer circulair met spullen om te gaan. De veelgebruikte zogenaamde R-benadering richt de aandacht op het streven om de efficiëntie van energie- en grondstoffengebruik te verbeteren door van *recover, recycle, repair & refurbish* naar *reuse, redesign, reduce* en *refuse* te gaan. Hiervan wordt veel gebruikt gemaakt in het denken over een circulaire economie. Om de klimaatimpact van spullengebruik te bepalen wordt gebruik gemaakt van milieueffect analyses die de hele levenscyclus van een product in de beschouwing meenemen- afhankelijk van de gebruikte R-strategie neemt de klimaatimpact van een product toe of af. Zo is de klimaatimpact van een nieuwe bank groter dan die van een tweedehands, gerepareerde bank, en ook groter dan die van een bank die is gemaakt van gerecyclede materialen. Het technisch gehalte van dergelijke studies is hoog, wat niet verwonderlijk is, omdat vele aannames moeten worden gemaakt over i) hoe huishoudens spullen gebruiken, ii) of en zo ja hoe efficiënter met materiaal en energiegebruik in de productie van die spullen kan worden omgegaan en iii) welke opties huishoudens hebben om spullen te repareren, of op andere wijze de levensduur te verlengen. In zijn algemeen kan op basis van het energie en materiaalgebruik van spullen wel een beeld van de klimaatimpact worden geschetst. Soms ontstaan hierbij afwentelingseffecten tussen directe en indirecte klimaateffecten: denk hier bijvoorbeeld aan zonnepanelen of elektrische auto's die veel energie (en materiaalgebruik) kosten bij de productie (indirecte klimaat effecten) maar gedurende het gebruik zorgen voor minder fossiele energiegebruik (directe klimaateffecten). Andersom geldt dit ook: het lang gebruiken van verouderde elektrische apparaten scoort misschien/ goed voor indirecte klimaatimpact (niet steeds een nieuwe wasmachine), maar slecht wat betreft directe klimaat-impact (inefficiënt energiegebruik).



Figuur 2 Prioriteitsvolgorde van circulariteitsstrategieën en de rol van innovatie in productketens



Bron: RLI 2015; bewerking PBL

Bron: PBL 2023

Het meer circulair maken van de omgang met spullen sluit aan bij de afbakening van ‘spullengebruik’ die het kabinet suggereert. Het sluit ook aan bij hoe het kabinet ‘beter voor het klimaat’ invult, een invulling waarbij nadrukkelijk ook naar het belang van een reductie van grondstoffengebruik en de indirecte klimaateffecten van onze consumptie (en effecten elders) wordt gekeken.

De focus van het ministerie van IenW ligt voor consumptiegoederen bij vijf (Nederlandse) productketens: elektrische en elektronische apparaten; verpakkingen en wegwerpproducten; textiel en meubels. Het is de vraag of dit ook de afbakening van spullengebruik voor het burgerberaad moet zijn. Enerzijds zou dit mooi aansluiten bij de beleidsagenda, en gaat het over spullen waar de burger als consument dagelijks keuzes in maakt. Anderzijds is de klimaat-en milieuimpact van deze 5 productgroepen beperkt in relatie tot de totale klimaat-en milieu-impact van onze consumptie, en vallen spullen met een grote klimaatimpact zoals auto’s, huizen, kunstmest en chemische producten hiermee buiten de scope. Het concreet benoemen van de spullen waar het burgerberaad zich op gaat richten lijkt voor het concreet krijgen van de discussie relevant- een algemeen gesprek over meer hergebruik en ander productontwerp maakt niet tastbaar welke veranderingen er aan de consumentenkant nodig zijn.

## Duurzamer in Nederland of duurzamer mondiaal?

En hiermee komen we misschien wel bij het belangrijkste discussiepunt, namelijk of veranderingen in consumptiegedrag nodig zijn. Lang is de (beleids)aanricht gericht geweest op het efficiënter gebruikmaken van energie en grondstoffen vanuit de gedachte dat hiermee economische groei binnen planetaire grenzen mogelijk zou zijn (zie ook recente ESB, met oa van den Bergh 2023, de Bruyn 2023). Zeker als we mondiale rechtvaardigheid, grondstoffenschaarste en andere milieueffecten in de afweging meenemen is het minderen van consumptie (in absolute zin) eigenlijk de enige robuuste oplossing voor het verbeteren van de mondiale duurzaamheid (Rammelt et al 2023). Mede door de groei en ontwikkeling van de wereldbevolking is de groei van consumptie dusdanig gebleken dat deze, in elk geval niet op wereldschaal, is vol te houden (zie bijv. Akenji et al 2021). Dit blijkt ook uit de eerder besproken klimaatklappers van Ivanova et al (2020) die grotendeels over anders consumeren en consuminderen gaan.

Voor de afbakening van de vraag aan het burgerberaad is het relevant omdat het bepaalt of het perspectief gericht is op mondiale duurzaamheid of op verbetering van de klimaatimpact van consumptie in Nederland. Vanuit mondiaal perspectief bekeken is het noodzakelijk om minder te gaan consumeren. Vanuit Nederlands perspectief wordt steeds duidelijker dat om de klimaatdoelen in 2050 te halen vermindering van energiegebruik nodig is, maar of consuminderen nodig is is de vraag. Het kabinet heeft in zijn vraag aan het burgerberaad consuminderen als aandachtspunt meegegeven, en stelt tegelijkertijd dat efficiëntie verbeteringen en verduurzamingsopties zoals het reduceren van voedselverspilling, stimuleren van elektrisch rijden, recyclen van plastic en hergebruik van spullen ook deel van de vraagstelling zijn. Mijn suggestie zou zijn om hier in de voorbereiding van het burgerberaad expliciet bij stil te staan, en het als discussiepunt aan het burgerberaad mee te geven: In hoeverre gaat het burgerberaad zich richten op consumptie verandering en in hoeverre op consumptie verduurzaming.

***Samenvattend kan met betrekking tot de invulling van de begrippen ‘eten’, ‘spullen’ en ‘reizen’ de vraag worden afgebakend tot ‘Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we als Nederland minder vlees gaan eten, minder voedsel verspillen, minder vliegen, minder auto rijden, minder nieuwe spullen gebruiken of wel vaker duurzaam geproduceerde spullen kopen, vaker duurzaam geproduceerd voedsel eten en vaker duurzame vervoersmodaliteiten gebruiken om de klimaatimpact van onze consumptie te reduceren’?***

***Met betrekking tot spullengebruik is het te overwegen om te benoemen om welke spullen het gaat. Hierbij kan worden aangesloten bij de beleidsagenda dan wel worden gekozen voor spullen met maximale klimaatimpact. Een belangrijk keuze is of het burgerberaad zich hoofdzakelijk richt op reductie van de klimaat-effecten van het huidige consumptieniveau, of dat er ook aandacht komt voor anders consumeren, waarbij het consumptieniveau zelf ter discussie komt te staan. De suggestie is om hier in de voorbereiding van het burgerberaad expliciet bij stil te staan, en het als discussiepunt aan het burgerberaad mee te geven.***

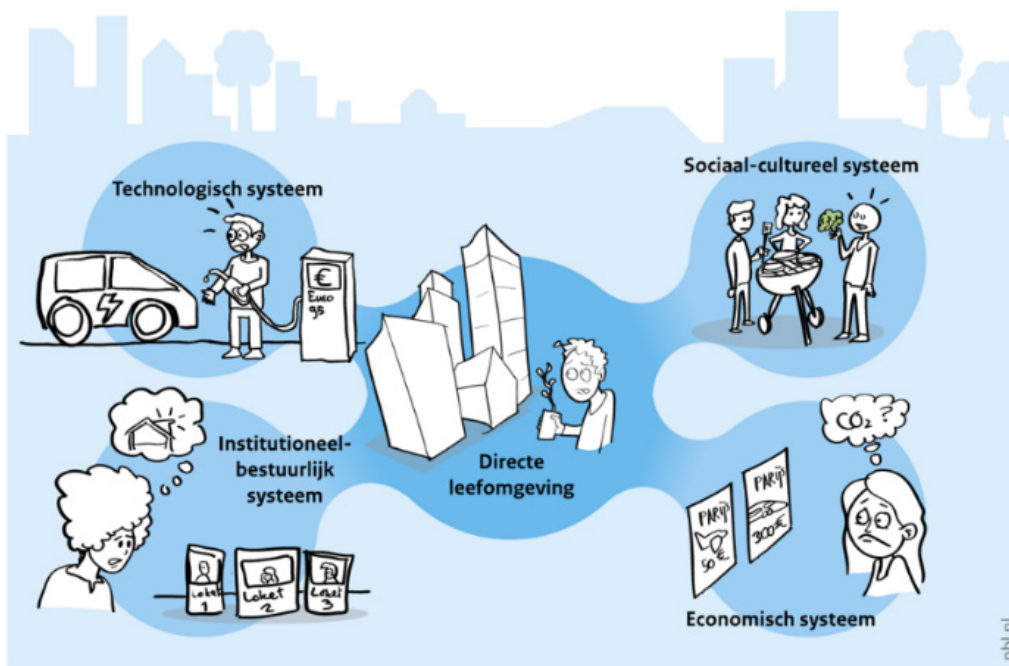
# Vraagafbakening- individu of systeem

Bij het bespreken van de mogelijkheden van hoe we als Nederland op een manier met eten, reizen en spullen om kunnen gaan die beter is voor het klimaat is het de vraag of de aandacht zich moet richten op de verandering van individueel consumentengedrag of ook op meer structurele veranderingen. Dit is relevant voor de informatievoorziening rond het burgerberaad omdat het om andere kennis en deskundigheid gaat. Iets vergelijkbaars geldt voor de vraag of de focus ligt bij overheidsinterventies, vrijwillige gedragsverandering door burgers en/of wat het bedrijfsleven aan de verduurzaming van de Nederlandse consumptie kan bijdragen. Of bij alle drie.

## Rol overheid- burger

De afgelopen 10-15 jaar is veel aandacht naar de eigen verantwoordelijkheid van burgers uitgegaan. Een beter milieu begint bij jezelf was jarenlang de slogan en burgers (en bedrijven) werden (soms) met financiële prikkels en (vaker) met informatie en bewustwordingscampagnes gestimuleerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen (BINN 2022). Vrijblijvende, op individuele consumentengerichte maatregelen zoals bewustwordings- en informatiecampagnes zijn echter niet erg effectief gebleken: ze werken vooral voor de (kleine) groep intrinsiek gemotiveerde consumenten die duurzaamheid toch al belangrijk vindt (Bouma et al. 2023). Daarbij blijkt uit diverse studies dat veel burgers weliswaar zeggen bereid te zijn om hun gedrag te verduurzamen, maar dit in de praktijk beperkt doen (zie bijvoorbeeld I&O 2020, Koch en Vringer 2023). Vaak blijkt dat mensen er niet toe komen als het teveel moeite kost, en blijkt ook dat ze er eigenlijk geen dingen voor willen laten. We willen best afval scheiden en energie besparen, maar spullen delen en minder vlees eten doen we liever niet (Koch en Vringer 2023). Daarbij vinden we anders consumeren lastig (zie ook TNO 2023), ook omdat we houden van vlees, vliegereizen, autorijden en winkelen.

Onze omgeving speelt in het bepalen van ons gedrag een belangrijke rol: als iedereen vlees eet is het lastig om vegetarisch te blijven, en als het veel duurder is om de trein te nemen dan te vliegen is de keuze snel gemaakt. Hier kunnen overheden met systemisch beleid en structurele maatregelen wat aan doen. Overheden kunnen het anders leren consumeren stimuleren door bijvoorbeeld milieukosten te beprijsen (zodat niet-duurzame keuzes duurder worden), strenger te normeren (zodat bedrijven duurzamer gaan produceren, en niet-duurzame opties van de markt verdwijnen), duurzame innovaties te stimuleren (zodat duurzame opties goedkoper worden en/of er meer duurzame alternatieven op de markt komen), het eenvoudiger te maken om duurzamer te gaan leven (aanleg infrastructuur, OV, laadpalen, subsidieregelingen). Dergelijke meer systemische interventies hebben (veel) meer effect maar kennen ook nadelen, zoals een mogelijk verlies aan concurrentiepositie en sociale verdelingseffecten. Voor gedragsverandering is vaak een combinatie van gedrags- en systemische interventies noodzakelijk om zowel verandering te krijgen in (de toegankelijkheid van) het aanbod als in de factoren van invloed op de vraag en gewoontegedrag. Het is de vraag of het burgerberaad dergelijke opties wil meenemen in haar beraadslagingen.



Bron: PBL

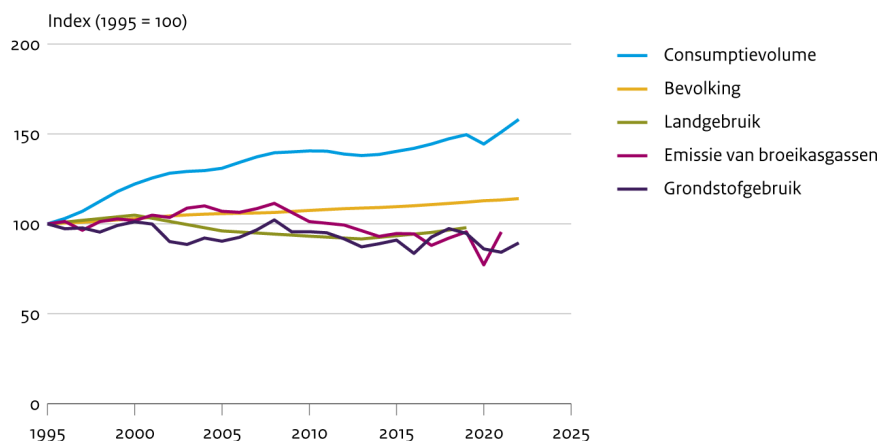
Bron: PBL 2023

## Rol bedrijven

Ook bedrijven kunnen het nodige bijdragen, al dan niet gestimuleerd door overheden. Denk hier bijvoorbeeld aan hoe Tesla elektrische auto's populair wist te maken en hoe de ontwikkeling van vleesvervangers heeft geleid tot een groeiende groep flexitariërs. Andersom beïnvloedt de private sector sterk de (niet-duurzame) keuzes van consumenten- denk bijvoorbeeld aan het effect van reclame (Andrews et al 2018) en het grote aanbod van niet-duurzame producten in winkels en supermarkten.

Figuur 3 Milieudruk Nederlandse consumptie

### Milieudruk Nederlandse consumptie



Bron: CBS, LEI, RUG, FAO, UNEP

PBL/aug23  
www.clo.nl/nl013711

Een recent uitgekomen publicatie van het RLI (2023) laat zien dat de Nederlandse consumptie sinds 1995 met 58 procent is gestegen, en dat dit onder meer komt door het grote aanbod aan (zeer) goedkope producten die vaak (zeer) milieuvervuilend (elders) geproduceerd zijn. Het rapport stelt dat verduurzaming van de economie niet kan zonder een halt toe te roepen aan de wegwerpmaatschappij. Dit vraagt om verdergaande afspraken en normering van productie bij het bedrijfsleven.

Het mede verantwoordelijk maken van de private sector aan de verduurzaming van productie en consumptie vraagt om meer dan vrijblijvende afspraken: private sector belangen gaan vaak slecht samen met het collectieve belang van een gezond en stabiel klimaat en ecosysteem, en om echte verduurzaming te bewerkstelligen moeten handhaafbare afspraken worden gemaakt. Daarbij lopen groene, duurzame bedrijven vaak tegen de barrière op dat hun productiekosten hoger liggen dan die van niet-duurzame bedrijven (omdat ze met de effecten op het milieu rekening houden) waardoor het lastig concurreren is. Beprijzing van milieukosten creëert een meer gelijkwaardig speelveld, maar de moeilijkheid hier is dat markten internationaal zijn en dat het maken van internationale afspraken over duurzame productiestandaarden vaak lastig is. Het RLI (2023) wijst in dit kader op een aantal ontwikkelingen in EU wet- en regelgeving die verduurzamingen van het aanbod van consumptiegoederen makkelijker zou maken, en ook het Europese *emission trading system* (ETS) van CO<sub>2</sub> uitstootbeprijzing werkt het creëren van een gelijk speelveld in de hand. Onderdeel van dit laatste is dat Europa vanaf 2026 niet-duurzaam geproduceerde producten van buiten de EU met een import heffing mag beprijsen. Iets dergelijks is er nog niet waar het de reductie van milieuvervuiling en grondstofverspilling betreft.

Wat de eigen verantwoordelijkheid van burgers betreft blijkt ten slotte steeds opnieuw weer dat het maken van eigen, duurzame keuzes een enorme wilskracht en doe-vermogen vereist (WRR 2017). Mensen moeten, los van de sociale norm, in staat zijn hun eigen afweging te maken en daarbij naast hun private voorkeuren ook oog weten te houden voor de lange termijn en voor collectieve belangen. Desondanks zijn er de nodige initiatieven van groepen burgers om duurzamer met eten, reizen en spullen om te gaan. Overheden kunnen dergelijke initiatieven steunen, en zo verantwoordelijkheden delen, maar om Nederlandse consumptiepatronen te verduurzamen cq veranderen is meer nodig. Zo suggereert het RLI (2023) advies dat overheden burgers moeten steunen met informatie en keurmerken maar ook door bijvoorbeeld stuntprijzen (bijvoorbeeld rond black Friday) en reclames te verbieden.

***Samenvattend, is de suggestie met betrekking tot de aanvullende vraag van het kabinet aan het burgerberaad over de verdeling van verantwoordelijkheden om expliciet stil te staan bij de spanning tussen individuele en collectieve belangen en de lastigheid voor burgers en bedrijven om als individuele actoren voor de duurzame keuze te gaan. De suggestie is om expliciet stil te staan bij de te verwachten klimaateffecten van de verschillende verduurzamingsopties. Vrijblijvende maatregelen, zoals communicatie- en informatiecampagnes en niet-handhaafbare afspraken met het bedrijfsleven, zijn over het algemeen niet erg effectief gebleken. Het is belangrijk om dit in de discussies mee te nemen.***

***Overheden zijn verantwoordelijk voor de borging van collectieve belangen, en kunnen duurzame keuzes logischer, makkelijker, eenvoudiger en goedkoper maken. Dit vraagt om systemische interventies zoals normering, beprijzing en regulering. Het is de vraag of het burgerberaad dergelijke opties in haar beraadslagingen mee wil nemen.***

## Kosten, baten, lasten en rechtvaardigheid

Het kabinet heeft een aantal aanvullende vragen gesteld aan het burgerberaad over de verdeling van lusten en lasten tussen burgers, bedrijven en overheden, tussen huidige en toekomstige generaties en tussen hier en elders, en hoe we omgaan met maatregelen die grote gevolgen hebben voor onze economie. Wat de verdeling van lusten en lasten tussen burgers, bedrijven en overheden, tussen nu en straks en tussen hier en elders betreft is een belangrijk aandachtspunt bij de voorbereiding van het burgerberaad hoe om te gaan met de belangen van diegenen die niet aan tafel zitten. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door de sociaaleconomische effecten voor anderen van de door het burgerberaad gesuggereerde opties zichtbaar te maken en hier expliciet bij stil te staan. De WRR (2023) heeft recent een rapport over verschillende rechtvaardigheidsprincipes uitgebracht dat hier behulpzaam bij kan zijn. In zijn algemeen is het belangrijk om mogelijke afwentelingseffecten zichtbaar te maken, zowel waar het afwenteling naar andere actoren, andere milieudomeinen, andere landen en toekomstige generaties betreft.

Wat de mogelijke effecten op de economie betreft is het belangrijk om de vraag in perspectief te plaatsen en niet alleen aandacht te besteden aan wat anders consumeren de samenleving kost (gevolgen voor economie) maar ook wat het oplevert (gezondheid, betere kwaliteit leefomgeving). Naast zicht op wat het veranderen van voedselconsumptie-, mobiliteits- en aankoopgedrag ons kan opleveren, is zicht op wat het ons kost, en hoe de lusten en lasten van de beoogde verandering verdeeld zijn, van belang. Het gaat hier zowel over de kosten voor individuele burgers (zoals hogere prijzen voor vlees, vliegen, spullen, energiegebruik en autorijden) als over de bredere sociaaleconomische effecten, zoals de Nederlandse concurrentiepositie en werkgelegenheid. Ook hier is het belangrijk om niet alleen te kijken naar wat we op de korte termijn mogelijk verliezen maar ook naar wat het op de langere termijn kan opleveren. Zo is Nederland wereldmarktleider in vleesvervangers, een positie die door beleid gericht op vlees minderen mogelijk kan worden versterkt. Door maatregelen te nemen die onze consumptie verduurzamen kunnen we onze economie een impuls geven om te innoveren, zie bijvoorbeeld Aghion et al (2019) voor discussie over groen innoveren.

Als we vliegen, auto- en spullengebruik en vlees eten in Nederland duurder en moeilijker maken moeten we wel opletten dat het niet ten koste gaat van de toegankelijkheid van werk, publieke voorzieningen en andere zaken voor bepaalde bevolkingsgroepen of delen van Nederland. Dit was een belangrijke reden voor de gele hesjes opstand in Frankrijk. Het ging bij dit protest om het duurder maken van diesel waardoor de leefbaarheid van het platteland voor grote bevolkingsgroepen beperkt werd (zie ook Martin en Islar 2020). Hoe verdelen we de lusten en lasten? Wie kunnen autogebruik substitueren met OV gebruik, en wie kunnen dat niet? Dit zijn belangrijke vragen waarover bij de voorbereiding van het burgerberaad moet worden nagedacht.

***Samenvattend, is de suggestie om bij de inhoudelijke voorbereiding van het burgerberaad aandacht te besteden aan wat minder vliegen, autorijden, spullen kopen en vlees eten ons kost en oplevert, en hoe de lusten en lasten over de samenleving, en tussen nu en later en hier en elders, zijn verdeeld. Of de kennis en informatie om dit te doen ook beschikbaar zijn is nog onduidelijk- zeker is dat voor het in kaart brengen van alternatieve ontwikkelingspaden nog vrij weinig kennis en informatie beschikbaar is. Hier moet bij de samenvatting van het kennispanel over worden nagedacht.***

# Maatschappelijke perspectieven

Het afgelopen jaar zijn er verschillende studies gedaan naar het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid, waaronder voor maatregelen gericht op verandering van consumentengedrag. Milieu Centraal kijkt sinds 2021 elk jaar naar veranderingen op het gebied van consumentengedrag en in opdracht van de Tweede Kamer is hier ook aandacht voor in de nationale klimaatraadpleging.

Bij de nationale klimaatraadpleging (Populytics 2023a), waaraan 11.500 Nederlanders meededen (waarvan 3000 in representatief panel) viel op dat het gros van de mensen ervoor is om vliegen duurder te maken, en treinreizen goedkoper, en om het kopen van nieuwe spullen te belasten. Rechtvaardigheidsargumenten spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van maatregelen: zo vindt men dat je vliegen wel mag belasten omdat het om luxe gedrag gaat (zeker op korte afstanden) maar vlees en benzine ziet men als basisbehoeften en daarom is men over het belasten daarvan een stuk minder enthousiast. Het principe van de vervuiler betaalt vindt men belangrijk - maar niet als het over basisbehoeften gaat. Net als in de klimaatraadpleging 2021 vindt men het ook belangrijk dat de baten van een maatregel hoger zijn dan de kosten en dat de kloof tussen arm en rijk niet toeneemt. Van de respondenten is 20% uitgesproken voor of tegen meer klimaatbeleid, de 80% meerderheid steunt belastingmaatregelen die niet-duurzame consumptie verminderen. De extra belasting moet wel gebruikt worden om duurzame consumptie aantrekkelijker te maken. Tenslotte valt op dat men zelfvoorzienendheid belangrijk vindt, o.a. bij de energievoorziening.

Populytics heeft op de data van de klimaatraadpleging een clusteranalyse losgelaten om te onderscheiden welke clusters van perspectieven er zijn. Het kleinste cluster (cluster 4) bestaat uit respondenten die het klimaatprobleem niet zo belangrijk vinden en zo min mogelijk last willen hebben van klimaatbeleid. Het andere kleine cluster (cluster 3) bestaat juist uit mensen die het klimaatprobleem heel erg belangrijk vinden en menen dat er maximaal op klimaatbeleid moet worden ingezet. De andere twee clusters, van elk 40%, verschillen vooral in de mate waarin men vindt dat klimaatbeleid wat mag kosten en sociaaleconomische gevolgen mag hebben voor de economie.

Figuur 4 Resultaten clusteranalyse Populytics

	Cluster 1 (41%)	Cluster 2 (40%)	Cluster 3 (13%)	Cluster 4 (7%)
Prijs van vlees en zuivel verhogen en dit geld gebruiken om landbouw in Nederland te verduurzamen	23%	53%	93%	1%
Korte vluchten verbieden en internationaal treinverkeer verbeteren	47%	76%	93%	9%
Strengere eisen voor elektronische apparaten zoals airco's, stofzuigers en tv's	43%	70%	99%	9%
Kleding van hergebruikte materialen wordt goedkoper en kleding van nieuwe materialen wordt duurder	48%	74%	99%	12%
Nieuwe spullen duurder maken en het repareren van spullen goedkoper maken	42%	67%	99%	9%
Vliegen wordt duurder en internationale treinreizen worden goedkoper	53%	80%	100%	4%
Autorijden op benzine en diesel wordt duurder en ander vervoer wordt goedkoper	33%	60%	95%	6%
Woningeigenaren verplichten om hun woning te verduurzamen	38%	60%	85%	8%

Bron: Populytics (2023a)

NB. Rood betekent dat 0-20% van de respondenten de inzet van de genoemde interventie wenselijk vindt, bij oranje 21-40%, geel 41-60%, lichtgroen 61-80% en donkergroen 81-100%.

Waar in de klimaatraadpleging respondentent wat betreft leeftijd en opleidingsniveau gelijkmatig over de clusters zijn verspreid, bleek uit een cluster analyse op basis van Balans voor de Leefomgeving 2020 data dat perspectieven op leefomgevingsvraagstukken van elkaar verschillen op basis van leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, mate van verstedelijking van de woonplaats en vertrouwen in de overheid (Weessies et al. 2023). Burgers die meer klimaatbeleid willen hebben over het algemeen meer vertrouwen in overheden, en respondenten wegen de problemen die zij ervaren in hun directe leefomgeving mee in hun wensen rond en prioritering van leefomgevingsbeleid.

Milieu Centraal (2022, 2023) verzamelt informatie over zelfgerapporteerd gedrag met betrekking tot wonen (energiegebruik, woonoppervlakte en duurzaam bouwen), mobiliteit (vakantie en dagelijkse mobiliteit), circulaire omgang met spullen (circulaire economie) en voeding onder een representatieve dwarsdoorsnede van 4000 Nederlanders. Hun bevindingen laten zien dat de meeste Nederlanders (ongeveer driekwart) openstaan om duurzaam te leven. Echter, slechts een kwart van de 98 onderzochte duurzame gedragingen wordt daadwerkelijk door de meerderheid vertoond. Tussen 2021 en 2023 zijn mensen meer hun best gaan doen om energie te besparen, verder zijn er nauwelijks veranderingen.

Volgens de studie zijn mensen tot op zekere hoogte bereid om voor korte afstanden met de trein in plaats van het vliegtuig op vakantie te gaan, een elektrische of brandstofzuinige auto kopen, meubels te kopen die zijn gemaakt van milieuvriendelijk materiaal, en weinig kleding aan te schaffen. Ze zijn veel minder bereid om een auto te delen, veganistisch te eten, of minder vlees of zuivel te eten. Uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat er niet één 'Nederlandse consument' is: er zijn aanzienlijke verschillen tussen groepen. Zo staan hbo/wo-opgeleiden in het algemeen meer open voor duurzaam gedrag, maar ze vertonen minder duurzaam gedrag dan mensen met een mbo-1 opleiding of geen vervolgopleiding. Zo vliegen ze vaker, rijden meer auto en hebben over de gehele linie een grotere milieubelasting- wat vooral komt doordat hoger opgeleiden over het algemeen meer te besteden hebben. Dit is overigens al tijden hetzelfde, zie bijvoorbeeld SCP (2016), PBL (2020a,b). Onderzoek van het CBS (2021) laat zien dat 35% van de consumenten zegt minder vlees te willen gaan eten. De redenen waarom mensen minder vlees willen gaan eten blijken te verschillen; zo is voor vegetariërs de zorg om dierenwelzijn het belangrijkste, en speelt voor vleesminderaars naast het milieu de eigen gezondheid een belangrijke rol. Vooral hoger opgeleiden zijn bereid om in het kader van klimaatbeleid minder vlees te gaan eten.

Populytics kwam ten slotte recent met twee aanpalende raadplegingen over milieu-en energiebeleid. De eerste, over milieubeleid (Populytics 2023b) bevroeg 5000 Nederlanders over het Nederlandse milieubeleid. Uit de raadpleging bleek dat twee derde van de respondenten (62%) zich zorgen maakt om het milieu. Daarbij noemen ze in het bijzonder luchtvervuiling (genoemd door 51%), klimaat (51%) en vervuiling met stoffen die niet verdwijnen, zoals microplastics en PFAS (50%). Slechts een kwart van de deelnemers vindt dat de regering geen extra maatregelen hoeft te nemen. Het beschermen van de volksgezondheid vindt men een belangrijk doel van milieubeleid. Uit de andere studie (Populytics 2023c) over het energiesysteem bleek dat mensen het belangrijk vinden dat Nederland niet afhankelijk wordt voor energie van anderen, en hechten aan leveringszekerheid. Verduurzaming mag niet teveel kosten, vinden vooral respondenten met een bescheiden inkomen, en sterke schouders moeten de zwaarste lasten dragen. Mensen lijken zich vooral zorgen te maken over leveringszekerheid en toegang, wat ook bleek uit TNO (2022) onderzoek waarin mensen zich meer zorgen bleken te maken over verkleining van de veestapel, de overstap naar aardgasvrij en de installatie van warmtepompen dan een vliegtaks of kerncentrales.



# Opvattingen klimaat & energietransitie

Eind november kwam het CBS met een grote studie over hoe Nederlanders aankijken tegen klimaatverandering en de energietransitie (CBS 2023). De studie onder 18.327 Nederlanders van 18 jaar of ouder maakt gebruik van een vragenlijst (de belevingen vragenlijst) die het CBS ook in 2020 heeft gebruikt. In de studie wordt aandacht besteed aan de opvattingen van respondenten over klimaatverandering en de energietransitie en hoe ze aankijken tegen duurzaam wonen, duurzame mobiliteit, duurzame voeding en een meer klimaatbewuste leefstijl. Het onderzoek is daarmee de moeite waard om bij de voorbereiding van het burgerberaad besproken te worden.

Uit het onderzoek blijkt dat 93% van de Nederlanders meent dat het klimaat verandert, en dat de zorgen sinds 2020 licht zijn toegenomen. Ruim 80% vindt dat de overheid zich bezig moet houden met klimaatbeleid, en ruim 40% vindt dat de overheid niet genoeg doet. In vergelijking met 2020 maken respondenten zich meer zorgen over de kosten van klimaatbeleid: 58% maakt zich zorgen over kosten, eerder was dat 50%. Het zijn vooral mannen, laagopgeleiden en personen uit huishoudens met een lage welvaart die zich zorgen maken. Vooral hoogopgeleiden, vrouwen en stedelingen zien klimaatverandering als een groot probleem. Met betrekking tot de energietransitie vindt bijna de helft van de Nederlanders dat aardolie en aardgas minder gebruikt moeten worden, 10% vindt dat met fossiele energie moet worden gestopt. Zonne- en windenergie worden gezien als alternatieven, al is het enthousiasme hierover lager dan in 2020 en is het draagvlak voor kernenergie juist substantieel toegenomen (van 25 naar 36%). 7% van de mensen heeft een warmtepomp en 22% overweegt in de komende twee jaar een warmtepomp aan te schaffen. 35% van de huishoudens heeft zonnepanelen. Bij woningisolatie en aanschaf zonnepanelen spelen kosten een (belangrijke) rol. 88% van de respondenten zegt de verwarming lager te zetten en energiebesparende maatregelen te nemen. Wat mobiliteit betreft zegt 32% de auto dagelijks te gebruiken, en laat 79% de auto wel eens bewust staan. Het aandeel mensen dat de auto laat staan om geld te besparen is toegenomen: van 9 naar 14%. Het dagelijkse OV gebruik is ten opzichte van 2019 afgenomen (4 ipv 8%) en ook fietsgebruik is gedaald. 3% van de huishoudens heeft een elektrische auto, en 3% overweegt er een aan te schaffen. 41% van de Nederlanders heeft het afgelopen jaar gevlogen (minder dan in 2020 toen dit 46% was). Ruim een kwart voelt zich hier schuldig over (meer dan eerder) en 71% overweegt minder te vliegen voor het klimaat. Houdingen ten aanzien van voeding zijn niet veranderd: 5% is vegetariër, 34% vindt dat ze minder vlees zouden moeten eten, 70% wil vlees eten niet opgeven. Met betrekking tot een klimaatbewuste leefstijl heeft 18% van de Nederlanders het gevoel dat hun leefstijl niet uitmaakt, 53% denkt dat dit wel zo is. 62% weet wat ie zelf kan doen: zo doen respondenten vaker een trui aan, en douchen korter. Ook tweedehands kleding wordt vaker gedragen (18 ipv 13%).

***Samenvattend lijken de opvattingen van Nederlanders over klimaatverandering en de energietransitie ten opzichte van 2020 nauwelijks te zijn veranderd, behalve dat meer mensen zich zorgen zijn gaan maken over de kosten van het klimaatbeleid. De grote middenmoot vindt klimaatbeleid belangrijk, en zegt er zelf aan te willen bijdragen, waarbij mensen verschillen in hoeveel het mag kosten, en waar de nadruk moet liggen (kernenergie of juist niet, kwaliteit leefomgeving). Vliegen en spullen mogen best duurder worden, autorijden en vlees eten niet, leveringszekerheid is belangrijk, luchtkwaliteit en de volksgezondheid zijn dat ook. Verder liggen vooral minder autorijden en minder vlees eten gevoelig, de bereidheid hiertoe is laag.***

# Beleid rond verduurzaming gedrag

Kijken we naar wat er de afgelopen 15-20 jaar aan op consumenten gericht verduurzamingsbeleid heeft plaatsgevonden dan is er vooral sprake geweest van vrijblijvende maatregelen zoals informatie en voorlichtingscampagnes. Rond autogebruik waren er fiscale regelingen om het gebruik van elektrische auto's te stimuleren, en in grote steden is er parkeerbeleid, maar rond vliegen, vlees eten en spullen gebruik was hier geen sprake van. Meer systemisch beleid, dat het consumenten daadwerkelijk makkelijker maakt om duurzamer te consumeren, heeft grotendeels ontbroken, zeker waar het om het verminderen van vliegen, autorijden, spullen gebruiken en vlees eten gaat. Dit komt deels doordat anders consumeren vaak haaks op de belangen van het bedrijfsleven staat: zo liet recent een Europese studie zien dat lobby van de vleessector de belangrijkste reden is waarom er nog geen prijsbeleid is om plantaardig eten te stimuleren (SAPEA 2023).

Overheden hebben substantieel op innovatiebeleid, en het vergroten van het aanbod van duurzame opties, ingezet: bijvoorbeeld waar het om de ontwikkeling van andere verpakkingsmaterialen en efficiënter omgaan met energie en grondstoffen in de maakindustrie en bij ketenactoren gaat (zie bijvoorbeeld de ICER, PBL 2023). Daartoe zijn zowel rond voedsel als spullengebruik de nodige afspraken met de private sector gemaakt. Zo hebben supermarkten zich in convenanten zoals de Green Protein Alliance vastgelegd om consumenten tot meer duurzame keuzes te bewegen. Een recente studie van Questionmark (2023) laat zien dat supermarkten hier inderdaad stappen in hebben gezet. Zo is het aanbod van vleesvervangers sterk toegenomen, en zijn sommige supermarkten bezig om het aanbod van biologische producten en van duurzaam geproduceerde producten te vergroten of zelfs de norm te maken, bijvoorbeeld door geen groente en fruit meer in te vliegen en ervoor te zorgen dat alle koffie en chocola duurzaam zijn geproduceerd. Ook rond de reductie van voedselverspilling is het nodige gebeurd. Met betrekking tot de gedragsbeïnvloeding van consumenten blijkt het effect van informatie en keurmerken op individuele consumenten beperkt te (Brandon et al 2017). Voor het gros van de consumenten geldt dat ze zeggen best duurzamer te willen consumeren maar dat ze het vaak niet doen omdat het duurder, ingewikkelder of onaantrekkelijker is. Hierbij moet het belang van sociale normen niet worden onderschat: de norm is nog steeds dat vliegen, autobezit, vlees eten en veel spullen hebben tekenen van welvaart zijn. Daarbij worden we dagelijks overspoeld met reclame voor verre vliegreizen, snelle auto's, prachtige spullen en grote hamburgers. Wat dit betreft zijn de recente oproepen om tot beperking van reclame en stunt-aanbiedingen te komen interessant (Bouman et al 2023, RLI 2023).

## Verduurzaming mobiliteitsgedrag

Volgens de laatste PBL verkenning van duurzame mobiliteitsopties (2020) neemt sinds 2006 de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de Nederlandse mobiliteit af, door het gebruik van biobrandstoffen, door zuiniger auto's en door het groeiende aandeel van elektrische voertuigen. De verwachting is dat bij huidig beleid de uitstoot in 2030 toch nog maar met 10% gedaald is ten opzichte van 1990, waarmee emissievrije mobiliteit in 2050 - nodig voor het tweegradendoel en voor de ambities uit de Klimaatwet - nog ver weg is. Knoppen waar het beleid aan kan draaien zijn het gedrag (vervoervolume, modal split) en technologie (energieverbruik en uitstoot per energie-eenheid). Van de overgang naar elektrisch rijden wordt hierbij veel verwacht. Fiscale stimulering van het bezit van een elektrische auto versnelt deze overgang, maar tegen aanzienlijke kosten voor de overheid.

Met betrekking tot de luchtvaart is de uitstoot aanzienlijk, maar de overstap op hernieuwbare energie lastig en de internationale concurrentie hevig. Denkbare maatregelen zijn het beprijzen en normeren van emissies, al richten technologische ontwikkelingen in de vliegtuigindustrie zich sowieso al op het zuiniger maken van vliegtuigen en is het de vraag welke extra efficiëntieverbeteringen hier mogelijk zijn. Interventies gericht op ticketprijzen of SAF bijmengverplichtingen zijn mogelijk effectiever, maar dit moet verder worden verkend.

## Autogebruik

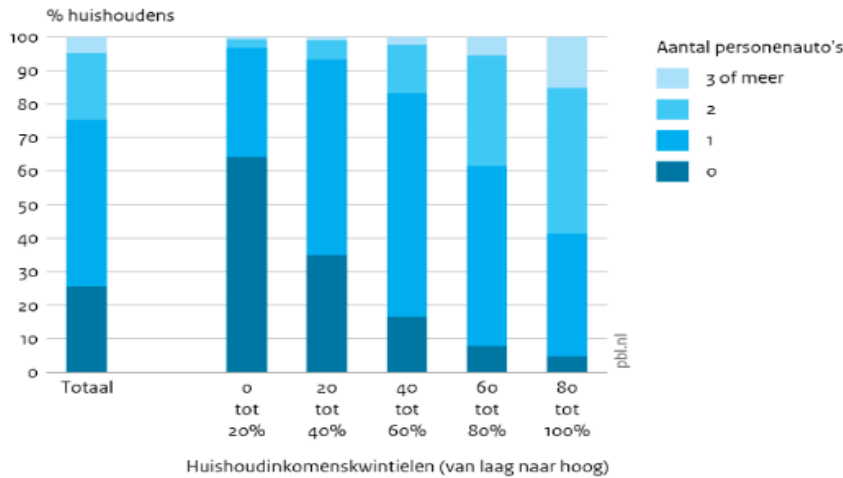
De meeste beleidsaandacht met betrekking tot de verduurzaming van autogebruik is gericht op het reduceren van emissies en verbeteren van de efficiëntie van het brandstofgebruik gericht (PBL et al. 2021). Zo is het met de sloopregeling aantrekkelijker gemaakt om vervuilende auto's uit de roulatie te halen, is met fiscale voordelen de aanschaf van elektrische auto's gestimuleerd, en is er sprake van normering waar het om de uitstoot van benzine en dieselauto's gaat. In grote steden heeft het parkeerbeleid invloed op autobezit en gebruik en met speciale milieuzones wordt wat extra aan de luchtkwaliteit gedaan. Door Covid is tijdelijk het autogebruik en vlieggedrag sterk afgenomen- maar dit is inmiddels vrijwel terug op het oude niveau. Volgens het KIM is de verwachting dat meer thuiswerken blijvend zal leiden tot een afname van 2% van het autogebruik en 9% van het OV gebruik, en 2,5% meer fietsen (KIM 2022, Knoop et al. 2022). Toch is het bredere plaatje dat zonder aanvullend beleid autogebruik in de toekomst zal toenemen.

Een vaak besproken optie om het autogebruik te verminderen is rekeningrijden- een maatregel die zowel voor het reduceren van files als voor het beperken van emissies kan werken. De milieuschade van fossiele energiegebruik door auto's is aanzienlijk, zowel in termen van CO<sub>2</sub> uitstoot als luchtverontreiniging. Door milieuschade in de prijzen van benzine en diesel mee te nemen ontstaat er een prikkel om zuiniger met fossiele brandstoffen om te gaan. Van de totale milieuschade in Nederland wordt het grootste deel door verkeer en vervoer veroorzaakt: het PBL (2018) berekende dat van de 31 miljard die we jaarlijks aan milieuschade als samenleving veroorzaken, 12 miljard wordt veroorzaakt door verkeer, en 3,5 miljard door vliegverkeer. In het coalitieakkoord van 2021 is afgesproken om uiterlijk in 2030 de motorrijtuigenbelasting (op basis van autobezit) om te vormen tot een belasting om basis van de afgelegde afstand- wat in zekere zin een vorm van rekeningrijden is. Volgens het KIM (2022) zal hierdoor naar verwachting het wagenpark groeien, maar daalt het totale autogebruik. Dit omdat automobilisten uitwijken naar alternatieve vervoersmiddelen, reizen naar dichterbij gelegen bestemmingen of de reis helemaal niet meer maken.

Met betrekking tot de verdelingseffecten van rekeningrijden is het verschil tussen stadse en meer landelijke inwoners van Nederland van belang. Zijlstra et al (2022) laten zien dat mensen buiten de grote steden steeds meer afhankelijk van de auto zijn, omdat de afstanden tot werk, sociaal netwerk en voorzieningen toenemen. Bastiaanssen en Breedijk (2022) tonen aan dat bereikbaarheid voor alle vervoerswijzen het hoogst in de Randstad is en in de steden. Mensen die zich (moeten) verlaten op het openbaar vervoer hebben aanzienlijk minder bereikbaarheid, vooral als ze wonen in landelijk gebied, in de stadsranden of in suburbane kernen. Terwijl het particulier autobezit per inwoner in de centrum-stedelijke gebieden daalde (in de grote steden verliest de auto zijn aantrekkingskracht dankzij parkeerbeleid en tal van alternatieven voor de eigen auto) steeg het autobezit in meer landelijke gebieden doordat zich de afgelopen decennia een verschuiving van werkgelegenheid en voorzieningen naar locaties langs stadsranden heeft voorgedaan (zie ook RLI et al. 2023).

Figuur 5 Bezit personenauto's in huishoudens naar inkomen

**Aandeel huishoudens naar personenautobezit (incl. auto van de zaak), 2020**



Bron: CBS; RDW; bewerking PBL

Bron: PBL 2023

Voor de discussies in het burgerberaad betekent dit dat het belangrijk is dat i) het beraad ook wat betreft regionale vertegenwoordiging (en spreiding van inwoners uit stad en platteland) een representatieve afspiegeling van de samenleving is en ii) dat er bij de bespreking van verduurzamingsopties aandacht aan de consequenties van maatregelen in termen van toegankelijkheid en bereikbaarheid wordt besteed (ofwel dat er ook verduurzamingsopties worden besproken die iets aan de bereikbaarheid en betaalbaarheid doen van het OV). Zo bleek uit de klimaatrapportage (2023) dat burgers zich i) zorgen maken over maatregelen gericht op het verminderen van autorijden op benzine en diesel gebruik en ii) benadrukken dat het OV beter en goedkoper moet worden (want dat niet iedereen zich een elektrische auto kan permitteren). Waar vliegen wordt gezien als luxe ziet men autorijden als een basisbehoefte- men kan anders niet komen waar men zijn moet.

## Vlieggedrag

Wat vermindering van vlieggedrag betreft zijn opties o.a. om vliegen duurder te maken en korte vluchten te verbieden. Uit de recente nationale klimaatrapportage bleek dat de meeste burgers dit een goed idee vinden, zeker als de bestemming goed bereikbaar is per trein. Durand en Romijn (2023) becijferen dat in 2030 naar verwachting tussen 5.600 en 16.000 vluchten door de trein vervangen kunnen worden. Bij een gemiddelde vliegtuigbezetting van 150 passagiers betekent dit dat tussen 0,8 en 2,4 miljoen vliegvluchten per jaar door de trein kunnen worden vervangen. In 2040 gaat het om 11.000 tot 23.000 vluchten, wat neerkomt op 1,6 tot 3,4 miljoen vliegvluchten. Deze vliegvluchten zijn goed voor 6% tot 22% van alle vliegvluchten op 13 verbindingen (steden op 500-600 km afstand van Nederland) die het rapport heeft onderzocht. De mate waarin deze substitutie kan worden gerealiseerd, hangt sterk af van verbeteringen in het spooraanbod tussen Nederland en verschillende Europese steden. Eerder onderzoek (PBL 2020) wees uit dat de kosten van het verbeteren van internationale treinverbindingen aanzienlijk zijn.

Het is belangrijk om te constateren dat het belasten van CO2 emissies van de luchtvaart lastig is vanwege internationale afspraken. Het belasten van emissies binnen Europa is mogelijk, maar kan zorgen voor weglekeffecten. Gebruikmaken van het ETS emissiehandelssysteem en versnelde inzet van duurzame brandstoffen bieden mogelijk een oplossing.

Zijlstra en Uitbeijerse (2023) laten zien dat inzetten op vrijwillige vermindering van vlieggedrag door burgers waarschijnlijk weinig oplevert omdat er met betrekking tot het eigen vlieggedrag (sterk) sprake van cognitieve dissonantie is. De rechtvaardiging om toch te vliegen ontleent men aan een gevoelde noodzaak om te vliegen, en verwijzing naar het gedrag van anderen. Overigens vloog een ruime meerderheid van de Nederlanders in 2022 niet en zeker een kwart van de volwassen Nederlanders heeft in 5 jaar tijd helemaal niet gevlogen. Omgekeerd is 20% van de reizigers goed voor meer dan de helft van alle recreatieve vliegtrips in 5 jaar tijd. Indien de overheid meer beleidsmaatregelen neemt, zoals beprijzing van de luchtvaart en beperking van de capaciteit op luchthavens, kan dat direct bijdragen aan de klimaatdoelen en indirect aan het beeld dat de overheid verantwoordelijkheid neemt.

## Verduurzaming voedselvraag

Doelstelling van het voedselbeleid is om de verhouding plantaardig- dierlijk eiwit in het Nederlandse consumptiepatroon te verschuiven naar 50:50- een verhouding die nu op 40:60 ligt (MinLNV 2022). Het verminderen van de consumptie van dierlijke eiwitten staat op de beleidsagenda omdat de productie van dierlijke producten (vlees, zuivel en eieren) een belangrijke oorzaak van klimaatverandering is, en overconsumptie niet goed voor de gezondheid is. Het advies is om niet meer dan 500 gram vlees per week te eten, terwijl in Nederland het gemiddelde rond de 800 gram voor mannen, en 600 gram voor vrouwen ligt (Voedingscentrum 2023, RIVM 2023). De maatschappelijke kosten van dierlijk eiwit zijn aanzienlijk: Funke et al (2022) berekenen dat het meenemen van de milieukosten in de prijzen tot een prijsstijging van tenminste 50% zouden leiden.

Het huidige voedselbeleid bestaat hoofdzakelijk uit informatie- en bewustwordingscampagnes. Een aantal supermarkten hebben zelf doelen gesteld (deels via de Green Protein Alliance) om de verhouding te verschuiven (Questionmark 2023). Als onderdeel van deze afspraken is het aanbod van vleesvervangers de afgelopen jaren in het assortiment van supermarkten sterk toegenomen, en besteedt bijvoorbeeld de Albert Heijn in de Allerhande veel aandacht aan recepten om vaker plantaardig te eten. Hoeveel effect dit heeft is vooralsnog onduidelijk (Dagevos et al 2022, ABN Amro 2022). Breder is veel energie gestoken in het bewegen van consumenten om voor de duurzame keuze te gaan. Uit onderzoek blijkt dat het effect van dergelijke interventies (keurmerken, nudges, informatie) vaak beperkt is (Kwasny et al. 2022). Voor consumenten die sowieso al gemotiveerd waren om duurzamer te consumeren kan het als stimulans werken (Morren et al 2021), maar het totale effect van informatie, nudges en bewustwording op het verduurzamen van consumptiegedrag is over het algemeen vrij beperkt. De Krom et al. (2020) en PBL (2019) benadrukken het belang van praktijken, waarbij gecombineerd aandacht wordt besteed aan individuele gedragsverandering, voedselvaardigheden, en de (sociale en fysieke) voedselomgeving. Een meta-analyse van Mah et al (2019) van studies uit de gezondheidswetenschappen onderstreept dit. Deze studie vindt dat, uitgaande van de vier P's (van promotie, prijs, product en plaatsing) interventies die prijsbeleid, promotie en plaatsing (en het aanbod en de beschikbaarheid van producten) combineren het meest effectief zijn. Hierbij is ook de inzet rond de P van product essentieel (en dit ligt in de keten): uiteindelijk is het belangrijk dat er alternatieven komen die consumenten een goede vervanger voor dierlijk eiwit vinden, zoals innovaties op het gebied van smaak en textuur, maar ook in het gebruik van insecten, kweekvlees en vegetarische afhaalmaaltijden.

Het is interessant om te weten dat Nederland mondiaal koploper is in de markt van vleesvervangers, en dat in Nederland het aanbod en de consumptie van vleesvervangers het hoogst vergeleken met de rest van Europa is (Bullah et al 2023). Tot voor kort waren vleesvervangers duurder dan de meeste vleessoorten, een prijsverschil dat pas recent is afgenomen (Questionmark 2022). In juni 2022 waren vleesvervangers voor het eerst goedkoper dan vlees (ABN Amro 2022). Uiteraard zijn er vele andere, goedkopere manieren waarop consumenten het vlees in hun maaltijd kunnen vervangen, maar veel mensen weten niet hoe ze bijvoorbeeld met peulvruchten kunnen koken (Voedingscentrum 2023). Vleesvervangers zijn daarom een ingang voor verandering van eetgedrag.

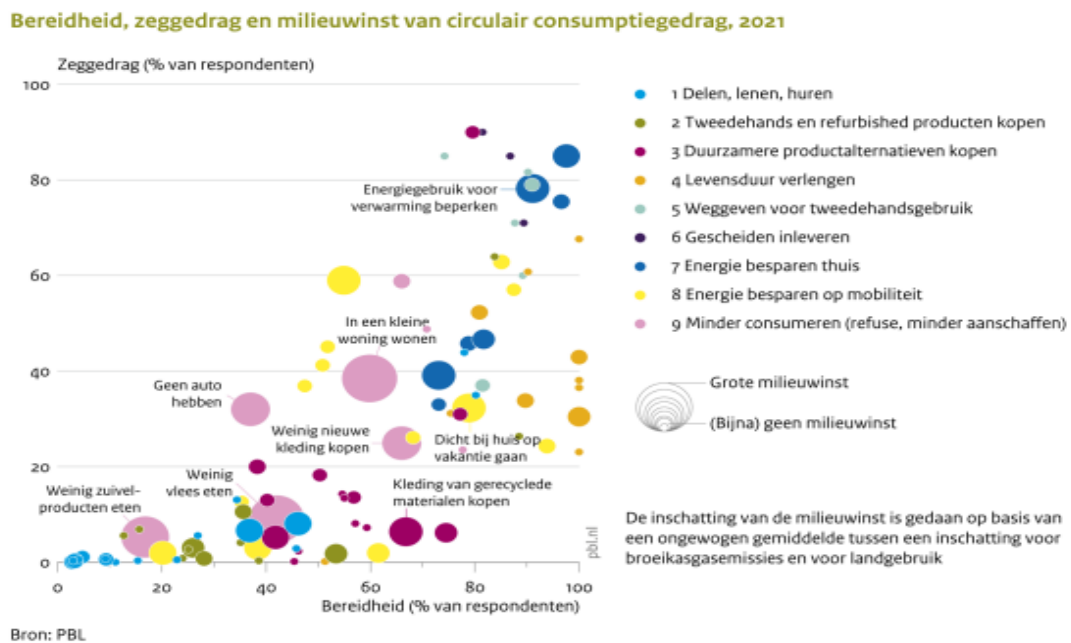
Uit de klimaatrapportage (2023) blijkt dat er beperkt steun is voor het duurder maken vlees en zuivel, ook niet als het geld voor verduurzamen landbouw wordt besteed. Men wil dit niet omdat vlees en zuivel worden gezien als basisbehoeften en men voedsel al duur genoeg vindt. In zijn algemeen zijn burgers niet enthousiast over belastingen en heffingen, maar de weerstand tegen een belasting op vlees is extra groot. Michielsen en van der Horst (2022) concluderen uit een analyse van de uitingen op social media dat de weerstand o.a. zit in het vinden dat i) de overheid zich niet met hun consumptiekeuzes moet bemoeien, ii) vlees eten normaal is en bij onze cultuur hoort en iii) 'de elite' hun gewoonten wil afpakken. Andere studies laten zien dat de weerstand tegen een belasting op vlees samenhangt met onbegrip en een niet-weten dat de milieueffecten van vlees eten aanzienlijk zijn (Pechey et al. 2022) naast de vrees dat een heffing gevolgen zal hebben voor het huishoudbudget (De Groot en Evenhuis 2018). Ook rechtvaardigheid speelt bij de beoordeling van de wenselijkheid van een vleesbelasting een belangrijke rol: juist omdat vlees als een basisbehoefte gezien wordt, en armere huishoudens een relatief groter deel van hun inkomen aan voedsel uitgeven. Klenert et al. (2022) laten zien hoe door bijvoorbeeld het BTW tarief op groente en fruit te verlagen en andere toeslagen te verhogen (denk bijvoorbeeld aan AOW, kinderbijslag) hier rekening mee kan worden gehouden.

Met betrekking tot de rol van bedrijven kunnen ketenactoren ervoor zorgen dat plantaardig eten aantrekkelijker wordt, bijvoorbeeld door vleesvervangers lekkerder te maken, te komen met vegetarische maaltijdpakketten en receptsuggeraties en te zorgen voor voldoende aanbod van plantaardige eiwit producten, ook in wijken waar dit niet populair is. Minder reclame voor vlees, zuivel en eieren, en geen kilonallers, hoort hier ook bij, en het reorganiseren van het productaanbod zodat het logischer wordt om niet-dierlijk eiwit producten te kopen. Overheden kunnen dit stimuleren met innovatiegeld (ontwikkeling vleesvervangers, kweekvlees) en door ontwikkelingen te monitoren en middels normstelling en eisen omtrent de rapportage van bedrijven over hun inspanningen scherper te sturen op verduurzaming. Uit het gezondheidsdomein is wel duidelijk geworden dat het aantrekkelijker en gemakkelijker maken van een ander consumptiepatroon alléén onvoldoende is om mensen tot verandering te bewegen: meer dwingende stimulansen, zoals prijsbeleid, normstelling en verandering voedselomgeving zijn nodig om consumptiepatronen te veranderen. Overigens is in samenwerking met het bedrijfsleven voedselverspilling gereduceerd (EZK 2023).

# Verduurzaming spullengebruik

Als we het hebben over de verduurzaming van het eigen consumptiegedrag dan onderscheiden Koch en Vringer (2023) in hun analyse van zeggedrag drie clusters in de bereidheid tot verandering. Het eerste cluster omvat gedrag dat de meeste consumenten nog niet in praktijk brengen en waartoe ze ook niet bereid zijn. Het betreft hier onder andere het delen, lenen en huren van producten, het kopen van opgeknapte en tweedehandsproducten en het minder consumeren van een aantal producten (in dit geval van vlees, zuivel of het hebben van een auto). Het tweede cluster omvat gedrag dat de meeste consumenten nog niet in praktijk brengen, maar waartoe ze wel bereid zijn. Hier gaat het onder andere om het kopen van duurzamere productalternatieven, het verlengen van de levensduur van producten en het minder consumeren van een aantal producten. Het derde cluster omvat gedrag dat de meeste consumenten al in praktijk brengen, namelijk het inleveren van producten ten behoeve van recycling, het weggeven van producten voor tweedehands gebruik en het thuis energie besparen.

Figuur 6 Bereidheid, zeggedrag en milieuwinst van circulair consumptiegedrag



Bron: Koch en Vringer 2023

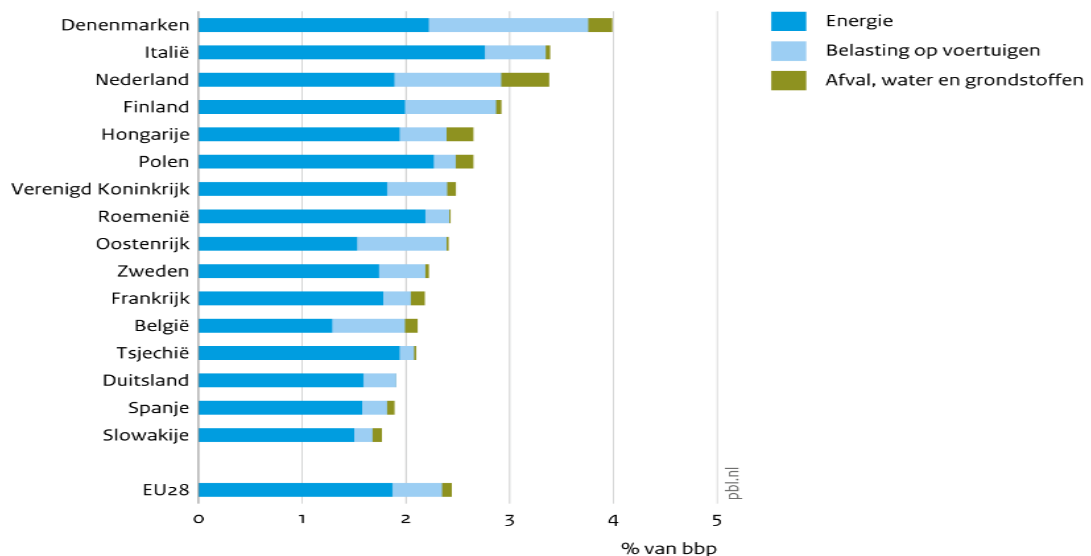
Koch en Vringer (2023) suggereren om stimulerend beleid te richten op gedrag dat zowel een groot veranderpotentieel als een grote potentiële milieuwinst heeft- zoals kleiner wonen, weinig kleding kopen of dichtbij op vakantie gaan. Maar ook met maatregelen met een groot veranderpotentieel en een kleinere milieuwinst kan milieuwinst behaald worden als een grote groep consumenten meedoet. Hier gaat het met name om het kopen van duurzamere productalternatieven en het verlengen van de levensduur van producten.

Uit de klimaatraadpleging (2023) kwam dat respondenten de Tweede Kamer adviseren om veel in te zetten op maatregelen die circulair gedrag stimuleren met betrekking tot de consumptie van kleding, elektronica en spullen. Met betrekking tot deze maatregelen zijn er relatief weinig zorgen over draagkracht en solidariteit. Er is ruime steun voor een belasting op nieuwe spullen, als het geld wordt gebruikt om reparaties te stimuleren. Ook voor strengere eisen voor elektronische apparaten zoals airco's, stofzuigers en tv's is draagvlak. Dit zijn interessante opties voor het burgerberaad om te verkennen, zeker als daarbij ook sociaaleconomische en verdelingseffecten in de discussie worden meegenomen.

De suggestie uit de klimaatraadpleging sluiten aan bij de bredere discussie om het belastingstelsel te herzien en de belastinggrondslag te verschuiven van een belasting op arbeid naar een belasting op grondstoffen en materialen. Zo'n verbreding van de milieubelastinggrondslag zou door het duurder maken van grondstoffen, tegelijk kunnen bijdragen aan realisering van de doelstellingen van het klimaat- en circulaire economie beleid. De genoemde maatregelen zijn geanalyseerd in een PBL studie uit 2017, die naar de opties voor fiscale vergroening kijkt. De studie concludeert dat de milieuschade van CO<sub>2</sub> emissies door energieverbruik het beste belast kan worden via reeds bestaande belastingen op energie. Veel van het fossiele grondstoffenverbruik in de productiefase, zoals kolen voor productie van ijzererts en aardolie en aardgas voor plasticproductie en kunstmest, is momenteel van energiebelasting vrijgesteld. In totaal valt momenteel 45 procent van het fossiele energieverbruik buiten de belastinggrondslag van de in Nederland van toepassing zijnde belastingen op energie (PBL 2017). Door ook belasting op het energieverbruik bij de productie van spullen te heffen wordt de milieuschade in de prijzen meegenomen, worden producten duurder, en ontstaat er een prikkel om minder te consumeren. Belastingtechnisch vereist dit geen nieuwe grote ingreep aangezien in principe gebruik kan worden gemaakt van de bestaande belastingen op energie (PBL 2017). Wel dienen deze zich meer te gaan richten op de productie, wat ook effect heeft op de consumptie omdat producenten hogere kosten doorberekenen. Een dergelijke belasting herziening kan gevolgen hebben voor de Nederlandse concurrentiepositie. Zoals het figuur laat zien scoort Nederland Europees gezien al vrij hoog wat betreft milieubelastingen.

Figuur 7 Milieubelastingen naar heffingsgrondslag

Milieubelastingen naar heffingsgrondslag, 2015



Bron: Eurostat

Bron: PBL (2017)



De RLI stelt ten slotte dat de huidige wegwerpmaatschappij een barrière vormt voor de noodzakelijke omslag naar een duurzame economie. Het rapport komt met 4 aanbevelingen om de werptrend te keren: 1) middels EU wet- en regelgeving (de Europese Ecodesign-verordening en transparantierichtlijnen) afdwingen van duurzame productieprocessen; 2) middels Europese wet- en regelgeving aansturen op langere levensduur van producten (Europese recht op reparatie en Richtlijn consumentenverkoop) en faciliteren van hergebruik en reparatie; 3) middels een uitbreiding van de wet- en regelgeving rond producenten verantwoordelijkheid (UPV) aansturen op waardebewoud door hergebruik, hoogwaardige recycling en retourlogistiek; en 4) Het via informatie en bewustwordingscampagnes, keurmerken en een verbod op stuntprijzen ondersteunen van burgers bij het maken van bewuste keuzes en beschermen van burgers tegen manipulatie.

# Discussie

Uit deze eerste verkenning van de vraagstelling aan het nationaal burgerberaad klimaat blijkt dat i) er veel informatie beschikbaar is en ii) er een aantal inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt. Om met het laatste te beginnen: de eerste inhoudelijke keuze is hoe reizen, eten en spullengebruik worden gedefinieerd. Vanuit maximale klimaatimpact geredeneerd kan de vraag aan het burgerberaad worden afgebakend tot minder vliegen, minder autorijden, minder vlees eten en minder nieuwe spullen gebruiken, maar er kan ook worden overwogen om het reduceren van voedselverspilling, efficiënter vormgeven en gebruikmaken van spullen en verduurzamen van het auto- en vlieggedrag hier aan toe te voegen. Het voordeel is dat het pallet aan verduurzamingsopties hiermee wordt verbreed, het nadeel dat de potentiële klimaatimpact van de adviezen van het burgerberaad mogelijk afneemt. Mogelijk, omdat minder ambitieuze maatregelen makkelijker te implementeren zijn (zie ook Koch en Vringer 2023). Aan de andere kant is het burgerberaad juist het gremium om dilemma's rond beperking van consumentengedrag te bespreken, en na te denken over hoe dergelijk beleid op een rechtvaardige, effectieve, en acceptabele manier kan worden vormgegeven.

De tweede inhoudelijke keuze is of de vraag aan het burgerberaad wordt ingekaderd als een advies voor de komende kabinetsperiode, of dat het burgerberaad wordt gevraagd om te komen met een visie op hoe we in de komende 10-20 jaar onze consumptie kunnen verduurzamen, en wat dat betekent voor het huidige beleid. Bij de laatste invulling van de vraag is de kans groter dat het burgerberaad met meer systemische suggesties komt, zoals investeringen in het OV en beter bereikbare woonwijken, maar het maakt de vraag aan het burgerberaad ook ingewikkelder, ook wat de informatievoorziening betreft.

De derde inhoudelijke keuze is of er bij verduurzamingsopties vooral wordt gedacht aan mogelijke overheidsinterventies, of ook aan opties die burger(initiatieven) zelf kunnen oppakken of mogelijke veranderingen door en bij maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. In het laatste geval is het de vraag hoe niet-overheden bij de besluitvorming van het burgerberaad betrokken kunnen worden betrokken aangezien zij zich niet hebben gecommitteerd (zoals kabinet en Tweede Kamer wel gedaan hebben) om iets met de uitkomsten te doen.

Kijken we naar de beschikbare informatie dan is het niet moeilijk om het huidige gebruik, de verdeling van dit gebruik en de klimaat effecten van spullen gebruik, voedselconsumptie en reizen in beeld te brengen. Er is veel informatie beschikbaar, en die is over het algemeen ook vrij toegankelijk, alleen waar het over spullengebruik gaat is de informatie wat technischer omdat het hier levenscyclusberekeningen van (in)directe klimaateffecten betreft. Met betrekking tot de verdeling van het gebruik (wie rijden er auto, vliegen, eten vlees) is het nodige bekend, alleen bij spullengebruik is dit minder het geval.

	Huidige gebruik	Verdeling gebruik	Klimaat effect	Verduurzamings opties	Klimaateffect opties	Verdelings-effecten	Welvaarts-effecten
Reizen							
Eten							
Spullen							

Wat betreft verduurzamingsopties is de beschikbaarheid van informatie mede afhankelijk van hoe de vraag wordt afgebakend. Zeker waar het over vermindering autogebruik en vlees eten gaat is er vrij veel bekend over het effect en de verdelingseffecten van verschillende verduurzamingsopties, en ook rond vermindering vlieggedrag en spullengebruik is het nodige bekend. Dit geldt veel minder voor de bredere welvaarts- en verdelingseffecten, deze zijn zeker bij spullen gebruik onduidelijk.

Tenslotte zijn er nog een drietal meer algemene discussiepunten waar bij de inhoudelijke voorbereiding van het burgerberaad over moet worden nagedacht. Ten eerste, hoe de internationale dimensie van het vraagstuk en de belangen van toekomstige generaties worden meegenomen in de besluitvorming. Hiertoe is het allereerst belangrijk om expliciet te benoemen wie er niet aan tafel zitten. Soms helpt het om dit zichtbaar te maken met een lege stoel. Vervolgens is het belangrijk om erop bedacht te blijven dat opties die worden besproken de kosten van verduurzaming niet op toekomstige generaties of mensen elders afwentelen. Dat wil zeggen: niet onbewust. Het kan zijn dat het burgerberaad het rechtvaardig vindt om de lusten en lasten zo te verdelen dat deze bij toekomstige generaties of mensen elders terecht komen, maar dit moet dan wel expliciet besproken zijn. Hiertoe is het essentieel dat afwentelingseffecten zichtbaar worden gemaakt. Dit kan door naast kosten ook toekomstige baten te tonen, of bij vermeden kosten te laten zien wat de toekomstige milieuschade, of het verlies aan welvaart is. Ook waar het gaat om de internationale dimensie is dit belangrijk: Wij kunnen hier misschien wel blijven autorijden, vliegen, nieuwe spullen kopen en veel vlees eten maar wat betekent dit voor de rest van de wereld, zeker als we grondstof-schaarste en biodiversiteitsverlies in het verhaal meenemen.

Ten tweede, hoe in de beraadslagingen van het burgerberaad de bredere samenleving meegenomen wordt. Voor acceptatie van de opties waar het burgerberaad uiteindelijk mee zal komen is dit van essentieel belang. In dit kader is het mooi om te zien dat er de afgelopen paar jaar al flink geoefend is met klimaatraadplegingen, waarin burgers om hun mening wordt gevraagd. Het is het overwegen waard om dit instrument expliciet in te zetten tijdens de looptijd van het burgerberaad, om op deze wijze zowel het burgerberaad te voeden als om de verduurzamingsopties waar het burgerberaad aan denkt aan een bredere dwarsdoorsnede van de samenleving voor te leggen.

Ten derde, hoe er bij de samenstelling van het kennispanel kan worden zorg gedragen voor een brede inkadering zonder dat het burgerberaad wordt overspoeld met informatie en presentaties van deskundigen. Hierover moet uitgebreider worden nagedacht en gesproken maar bekeken vanuit deze discussienotitie zouden er in elk geval 3 deskundigen moeten komen rond voedsel, reizen en spullen die op de klimaateffecten van vliegen, autorijden, vleeseten en spullengebruik kunnen ingaan. Daarnaast zouden er 1 of 2 deskundigen moeten zijn die iets kunnen zeggen over de bredere welvaarts- en verdelingseffecten en 1 of 2 deskundigen die iets kunnen zeggen over de gedrags- en sociaaleconomische effecten van de verschillende verduurzamingsopties en hun maatschappelijke acceptatie, efficiëntie en effectiviteit. Naast deze 7-9 deskundigen kan worden overwogen om 3 ervaringsdeskundigen bij het kennispanel te vragen die iets kunnen zeggen over de manier waarop iets aan de verduurzaming van gedrag kan worden gedaan. Hierbij kan worden gedacht aan burgerinitiatieven, maar ook aan sociaal opbouwwerk of een gemeente die bezig is geweest met verduurzaming van de mobiliteit en directe leefomgeving. Of er ook deskundigen moeten worden betrokken die iets kunnen zeggen over de verschillende perspectieven die er in de samenleving op het verduurzamen van ons gedrag met betrekking tot voedsel, reizen en spullengebruik zijn is de vraag: als tussentijds gebruik wordt gemaakt van burgerraadplegingen is dit wellicht niet nodig (dan spreekt immers de 'samenleving' via de raadpleging direct tot het beraad).

Tenslotte is het goed om te benadrukken dat juist aan de systemische kant de informatievoorziening een uitdaging is. We weten redelijk goed wat sub-optimalisatie van het huidige systeem oplevert (rekeningrijden, reduceren van voedselverspilling, verbeteren aanbod vleesvervangers, elektrisch subsidiëren, efficiënter omgaan met energie en grondstoffen, gedragscampagnes), maar minder goed hoever je reikt met een systeemverandering waarin bijvoorbeeld de auto een minder dominante rol heeft omdat de ruimtelijke inrichting ander gedrag uitlokt en OV beter toegankelijk is. Ook de betekenis van plantaardig consumeren, minder spullen gebruiken en anders consumeren voor onze economie & samenleving kunnen niet goed worden overzien, zowel in termen van kansen als in termen van risico's.

# Referenties

- ABN-AMRO (2022) Kansen voor vlees en zuivelvervangers Naar een meer plantaardig dieet
- Aghion, P., Hepburn, C., Teytelboym, A., & Zenghelis, D. (2019). Path dependence, innovation and the economics of climate change. *Handbook on green growth*, 67-83.
- Akenji, A. et al. (2021). 1.5-Degree Lifestyles: Towards A Fair Consumption Space for All. Hot or Cool Institute.
- Andrews, M., van Leeuwen, M. L., & van Baaren, R. B. (2018). Seks, humor en het Beloofde Land: de 33 beste beïnvloedingstechnieken uit de reclame.
- Bastiaanssen, J, Breedijk, M (2022) Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag
- Benders en Zuidema (2021) Milieu-impact circulaire opties voedsel en verpakkingen, Monitoring en sturing circulaire economie, IREES-2021-03, Universiteit van Groningen,
- Bergh, J.van den (2023). Groeidiscussie verzwakt draagvlak voor klimaatbeleid, ESB, 108(4827), 23 november 2023
- Bergsma, G., Snijder, L., Bruinsma, M., De Graaff, L. (2020). Top 10 milieubelasting gemiddelde Nederlandse consument - update Versie 2020, CE Delft: Delft
- BINN (Behavioural Insights Netwerk Nederland) (2022) Gedragsadviezen: Gedragwetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen. Den Haag: Ministerie van EZK
- Bouman, M. et al (2023). Wetenschappelijk advies- Een verbod op fossiele reclame, essentieel maar niet voldoende. Advies in reactie op debat tweede kamer.
- Bouma, J.A., De Hollander, G., Van Doren, D., Martens, A (2023) Betrokken burgers- Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving, Den Haag: PBL
- Brandon, A., Ferraro, P. J., List, J. A., Metcalfe, R. D., Price, M. K., & Rundhammer, F. (2017). *Do the effects of nudges persist? theory and evidence from 38 natural field experiments*. National Bureau of Economic Research.
- Brenninkmeijer et al. (2021). Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen. Den Haag
- Bruyn, S (2023). Vanuit welvaart gezien zijn verschillen tussen groene groei en degrowth klein, ESB, 108(4827)
- Bulah, B. M., Tziva, M., Bidmon, C., & Hekkert, M. P. (2023). Incumbent entry modes and entry timing in sustainable niches: The plant-based protein transition in the United States, Netherlands, and United Kingdom. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 48, 100735.
- CBS (2023) Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2023. Den Haag
- CBS (2021) Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020. Den Haag
- Dagevos, H., Verhoog, D., van Horne, P., Hoste, R. (2022). Vleesconsumptie per hoofd van de bevolking in Nederland, 2005-2021. Wageningen Economic Research, Rapport 2022-117: Wageningen
- De Groot, J. I., & Schuitema, G. (2012). How to make the unpopular popular? Policy characteristics, social norms and the acceptability of environmental policies. *Environmental Science & Policy*, 19, 100-107.

- Durand, A., Romijn, G. (2023). Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor in 2030 en 2040 Discussienotitie, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Kabinet IenW: Den Haag
- EZK (2023) Kamerbrief Voedselverspilling in Nederland – nieuwe cijfers voedselverspilling bij huishoudens & keten, onderzoek versnellingsagenda. Min EZK: Den Haag
- Funke, F., Mattauch, L., Bijgaart, I. V. D., Godfray, H. C. J., Hepburn, C., Klenert, D., ... & Treich, N. (2022). Toward Optimal Meat Pricing: Is It Time to Tax Meat Consumption?. *Review of Environmental Economics and Policy*, 16(2), 219-240.
- I&O (2020). Duurzaam denken is (nog steeds) niet duurzaam doen. Geraadpleegd via: <https://www.ioresearch.nl/actueel/duurzaam-denken-is-nog-steeds-nietduurzaam-doen/>
- Ivanova, D., Barrett, J., Wiedenhofer, D., Macura, B., Callaghan, M., & Creutzig, F. (2020). Quantifying the potential for climate change mitigation of consumption options. *Environmental Research Letters*, 15(9), 093001.
- KIM (2022) Mobiliteitsbeeld 2021- be kroonde mobiliteit. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid: Den Haag
- Klenert, D., Funke, F., & Cai, M. (2023). Meat taxes in Europe can be designed to avoid overburdening low-income consumers. *Nature Food*, 1-8.
- Knoop, M., Krabbenborg, L., Romijn, G., Wortelboer, P (2022) Verwachte effecten van betalen naar gebruik Inzichten vanuit de literatuur en een expertsessie Achtergrondrapport. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Krom, M. de, M. Vonk & H. Muilwijk (2020), Voedselconsumptie veranderen: bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren, Den Haag: PB
- KNOCA (2023). Knowledge curation in climate assemblies: selection and presentation of evidence, <https://knoca.eu/>
- Koch, J., Vringer, K (2023). Hoe ‘circulair’ zijn nederlandse consumenten? Een empirisch onderzoek naar gedrag, bereidheid en de potentiële milieuwinst van circulair consumeren. PBL achtergrondrapport
- Kwasny, T., Dobernic, K., & Riefler, P. (2022). Towards reduced meat consumption: A systematic literature review of intervention effectiveness, 2001–2019. *Appetite*, 168, 105739.
- Mah, C. L., Luongo, G., Hasdell, R., Taylor, N. G., & Lo, B. K. (2019). A systematic review of the effect of retail food environment interventions on diet and health. *Current Nutrition Reports*, 8, 411-428.
- Martin, M., & Islar, M. (2021). The ‘end of the world’ vs. the ‘end of the month’: understanding social resistance to sustainability transition agendas, a lesson from the Yellow Vests in France. *Sustainability Science*, 16, 601-614.
- Michielsen, Y. J., & van der Horst, H. M. (2022). Backlash against meat curtailment policies in online discourse: Populism as a missing link. *Appetite*, 171, 105931. MinLNV (2021)
- Milieu Centraal (2023). Monitor Duurzaam Leven- Hoe duurzaam leeft Nederland? Monitoring van 98 duurzame keuzes en openheid tot duurzaam gedrag, Milieu Centraal, Utrecht
- Milieu Centraal (2022). Rapport milieudruk consumptiedomeinen wonen en vrijetijd in opdracht van PBL
- Morren, M., Mol, J. M., Blasch, J. E., & Malek, Ž. (2021). Changing diets-Testing the impact of knowledge and information nudges on sustainable dietary choices. *Journal of Environmental Psychology*, 75, 101610.

- OECD (2020) *Innovative Citizen Participation & New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*
- OECD (2021), *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*, OECD Publishing, Paris
- PBL (2017), *Fiscale vergroening: belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval*, PBL.
- PBL (2018) *Monetaire milieuschade in Nederland*. PBL: Den Haag
- PBL (2019), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2020). *Burger in zicht, overheid aan zet: Balans van de Leefomgeving 2020*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag
- PBL, TNO, RIVM, CBS (2021), *Beleidsverzicht en factsheets beleidsinstrumenten. Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*, Den Haag: PBL.
- Pechey, R., Reynolds, J. P., Cook, B., Marteau, T. M., & Jebb, S. A. (2022). Acceptability of policies to reduce consumption of red and processed meat: A population-based survey experiment. *Journal of Environmental Psychology*, 81, 101817.
- Peeters et al (2021) *Circular Economy: The impact of circular choices in holidaymaking and mobility*, Breda: HAS.
- Populytics (2023a) *Burgerkeuzes in kaart: resultaten van de Nationale Klimaatraadpleging 2023*, Populytics: Delft
- Populytics (2023b) *Uitkomsten van een inwonersraadpleging over het milieubeleid in Nederland*, Populytics: Delft
- Populytics (2023c) *Resultaten van de Landelijke Energieraadpleging 2023*, Populytics: Delft
- Rammelt, C. F., Gupta, J., Liverman, D., Scholtens, J., Ciobanu, D., Abrams, J. F., ... & Zimm, C. (2023). Impacts of meeting minimum access on critical earth systems amidst the Great Inequality. *Nature Sustainability*, 6(2), 212-221.
- Rli (2023). *Weg met de wegwerpmaatschappij! Raad voor de Leefomgeving*: Den Haag
- Rli, ROB, RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag: Rli
- Questionmark (2022) *Hoe betaalbaar is plantaardig? Denktank Questionmark*: Amsterdam
- Questionmark (2023) *Superlijst Groen*, Denktank Questionmark: Amsterdam
- RIVM (2023) *Voedselconsumptiepeiling 2019-2021*, zie [Wat eet en drinkt Nederland? | Wat eet Nederland](#)
- SAPEA, Science Advice for Policy by European Academies. (2023). *Towards sustainable food consumption*. Berlin
- SCP (2016) *De toekomst tegemoet Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later Sociaal en Cultureel Planbureau*: Den Haag
- TNO (2023) *Anders consumeren om klimaatdoelen te halen. Een verkenning van manieren om het systeem te veranderen en hoe iedereen daaraan kan bijdragen*. TNO
- Weessies, N., Bouma, J.A., Van der Lippe, T., Porsius, J. (2023) *Verschillen in houding ten aanzien van milieu en klimaat in Nederland*, *Tijdschrift voor Beleid en Maatschappij* 2023 (50): 143-165

- Witte, J., Zijlstra, T. en Bakker, S. (2022) Verklaringen voor de verschillen in autobezit bij Nederlandse huishoudens. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid-Over de verdeling van klimaatkosten, Den Haag: WRR
- Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: WRR.
- Zijlstra, T, Uitbeijerse, G. (2023). Klimaatbesef en minder vliegen? Achtergrondrapport, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Kabinet IenW: Den Haag
- Zijlstra, T., Wite, J. en Bakker, S. (2022) De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid



# Bijlage: Vraag aan het burgerberaad

Deze vraag en uitleg zijn een voorstel van het kabinet aan de Tweede Kamer. Het kabinet en de Tweede Kamer stellen de volgende vraag aan het burgerberaad:

## 'Hoe kunnen we als Nederland eten en spullen gebruiken op een manier die beter is voor het klimaat?'

Door onze manier van leven verandert het klimaat. Dat komt door de uitstoot van broeikasgassen zoals CO<sub>2</sub>. De stijging van de zeespiegel, steeds extremer weer, droogte en overstromingen bedreigen het leven van mensen en dieren. Daarom heeft Nederland met andere landen afgesproken om de uitstoot enorm te verlagen. Als we in Nederland anders eten en anders omgaan met spullen stoten we minder uit. De vraag is: hoe kunnen we dat het beste doen? Dit vragen we aan het burgerberaad: wat kunnen burgers, bedrijven en overheid doen om elkaar daarbij te helpen? Het is belangrijk dat dit op een rechtvaardige manier gaat, zodat iedereen mee kan doen.

Hieronder legt het kabinet de vraag uit. De deelnemers van het burgerberaad bepalen zelf waar ze de nadruk op leggen.

- 1) Met '**Nederland**' worden burgers, bedrijven en overheid bedoeld. Het gaat over de rol die zij spelen in het omgaan met eten en spullen. Burgers kunnen andere producten kopen en bedrijven kunnen producten anders maken. De overheid kan dat aanmoedigen met regels en geld. De vraag aan het burgerberaad gaat over wie wat moet doen. Waar gaan mensen zelf over en wat moeten bedrijven en overheden doen?
- 2) Met '**eten**' bedoelt het kabinet drie onderwerpen. Ze gaan over hoe we omgaan met voedsel:
  - Wat we eten: hoe kunnen we meer plantaardig eten en minder vlees? Denk aan het aanbod van vleesvervangers en aan de rol van reclame en supermarkten.
  - Wat burgers en bedrijven weggooien: hoe gaan we voedselverspilling tegen? Denk aan portiegroottes en houdbaarheidsdata en afval.
  - Hoe bedrijven eten verkopen: wat helpt burgers duurzamere keuzes te maken? Denk aan keurmerken, logo's en *true pricing* (= prijs die vervuiling meerekent).
- 3) Met '**spullen gebruiken**' bedoelt het kabinet hoe we omgaan met apparaten, kleding, meubels en gebruiksvoorwerpen. Hier horen ook drie onderwerpen bij:
  - Spullen kopen: Hoe kunnen burgers en bedrijven duurzamere spullen kopen? Of minder spullen kopen? Denk aan tweedehands of spullen lenen.
  - Spullen gebruiken: Hoe kunnen burgers en bedrijven spullen langer gebruiken? Denk aan onderhouden, repareren en opnieuw gebruiken (recyclen).

- Spullen maken: Hoe kunnen bedrijven spullen op een duurzamere, schonere manier maken en in elkaar zetten? Denk aan spullen maken met minder materialen, hergebruikte materialen of duurzamere materialen. En ervoor zorgen dat spullen lang mee gaan en beter te repareren zijn. Of spullen dichterbij huis maken, zodat er minder vervoer nodig is.
- 4) Met '**die beter is voor het klimaat**' wordt een meer duurzame, schonere manier bedoeld die leidt tot minder uitstoot van broeikasgassen. En ook tot minder gebruik van grondstoffen.
- Nederland wil in 2030 ruim de helft minder CO<sub>2</sub> uitstoten dan in 1990. En in 2050 klimaatneutraal zijn. Zo helpt Nederland om klimaatverandering af te remmen.
  - Ook wil Nederland in 2030 de helft minder grondstoffen uit de bodem halen die op kunnen raken. Zoals mineralen en metalen. En in 2050 wil Nederland helemaal 'circulair' zijn. Dat betekent dat we helemaal geen grondstoffen meer uit de bodem halen die op kunnen raken. Maar dat we grondstoffen hergebruiken of dat we grondstoffen gebruiken die weer aangroeien. Dit helpt de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verlagen, ook in het buitenland.
  - De uitkomsten van het burgerberaad helpen deze twee doelen te behalen.
- 5) Het kabinet geeft de volgende **vragen en dilemma's** mee bij beantwoorden vraag:
- Wat is een rechtvaardige aanpak? Hoe verdelen we de lusten en lasten tussen burgers, bedrijven en overheden? Hoe houden we rekening met lage inkomens? En hoe houden we rekening met komende generaties? En de gevolgen van onze consumptie voor andere landen in de wereld?
  - Hoever mag de overheid gaan om het gedrag van mensen te beïnvloeden? En hen te helpen meer duurzame keuzes te maken?
  - Mogen duurzame producten duurder zijn of moeten juist vervuilende producten duurder zijn?
  - Moeten we minder gaan kopen en wat betekent dat voor onze economie?
  - Moeten producten altijd en overal beschikbaar zijn? Of is het goed als de beschikbaarheid van producten afhankelijk is van seizoenen en locatie? Denk aan frambozen in de winter.
  - Hoe gaan we om met maatregelen die goed zijn voor het klimaat maar andere problemen tegenwerken? Zoals biodiversiteit (de hoeveelheid verschillende dieren en planten) en circulaire economie (minder afval, meer opnieuw gebruiken)?
- 6) Het kabinet gaat aan de slag met uitkomsten van het burgerberaad in de volgende **plannen**:
- Vernieuwing van het Nationaal Programma Circulaire Economie (2025)
  - Gedragsstrategie Burgers en Circulaire Economie (2023)
  - Klimaatplan 2024, uitwerking van het onderdeel Leefstijl (2024)
  - Uitwerking van het integrale voedselbeleid