

Draagvlak bij burgers voor duurzaamheid

Corjan Brink, Theo Aalbers, Kees Vringer

Samenvatting

Burgers verwachten dat de overheid het voortouw neemt bij het aanpakken van duurzaamheidsproblemen. In deze bijdrage wordt ingegaan op onderzoek dat in opdracht van het MNP is uitgevoerd naar draagvlak dat er momenteel onder burgers bestaat voor een beperkte set van maatregelen die bijdragen aan het dichterbij brengen van doelen met betrekking tot biodiversiteit, klimaatverandering en ontwikkeling. Het onderzoek is uitgevoerd door Veldkamp en TNS NIPO en beschreven in Verhue et al. (2007).

Inleiding

Hoewel de gemiddelde Nederlander goed op de hoogte is van mondiale duurzaamheidsproblemen, handelt hij er als consument vaak niet naar. In de tweede duurzaamheidsverkenning van het MNP (MNP, 2007) zijn opties in kaart gebracht die kunnen helpen om het ontwikkelingsvraagstuk aan te pakken, klimaatverandering tegen te gaan en biodiversiteitsverlies te stoppen. Deze opties kan de overheid met verschillende maatregelen implementeren.

Voor het onderzoek naar draagvlak zijn opties geselecteerd die in potentie een significante bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelen voor klimaat, biodiversiteit en ontwikkeling (Tabel 1). Deze opties zijn vertaald naar concrete beleidsmaatregelen, met verschillende niveaus van bijbehorende kosten en baten (zie Verhue et al., 2007). Om een beeld te krijgen van de mate van consensus in verschillende EU-lidstaten, is het onderzoek naar draagvlak niet alleen in Nederland uitgevoerd, maar ook in Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Zweden en Engeland.

Tabel 1. Opties die naar maatregelen zijn vertaald in het onderzoek naar draagvlak bij burgers.

Biodiversiteit

Minder ruimtegebruik in de landbouw (wereldwijd) om verlies aan biodiversiteit tegen te gaan

Klimaatverandering

Reductie van CO₂-emissies door de energie-efficiëntie te verhogen

Reductie van CO₂-emissies bij elektriciteitsopwekking

Ontwikkelingssamenwerking

Minder sterfte door ziekte en honger in ontwikkelingslanden door directe hulp

Hulp gericht op betere toegang tot onderwijs in ontwikkelingslanden

Voorzien in betere infrastructuur door investeringen in ontwikkelingslanden

Meeste burgers willen duurzaamheidsvraagstukken opgelost zien

Het is niet verrassend dat een meerderheid van de burgers in Nederland en de onderzochte Europese landen de aanpak van het broeikaseffect, de biodiversiteit en de armoedeproblematiek ondersteunt, als daar geen kosten tegenover staan. De aanpak van biodiversiteit en de verbetering van de infrastructuur in ontwikkelingslanden krijgen de minste steun. Het relatief beperkte draagvlak voor biodiversiteitsmaatregelen komt overeen met de lage prioritering die burgers aan dit vraagstuk geven (Visser et al., 2007). Wanneer burgers offers moeten brengen voor de oplossing van de vraagstukken, neemt het draagvlak af. De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van het type instrument of maatregel dat wordt ingezet, de hoogte van de kosten en het verwachte effect.

Weinig draagvlak voor maatregelen om biodiversiteitsverlies tegen te gaan

Omdat voor het verbouwen van veevoer relatief veel landbouwgrond nodig is, brengen vlees- en zuivelconsumptie relatief veel ruimtegebruik met zich mee. Een heffing op vlees en zuivel om het ruimtegebruik hiervoor terug te dringen, roept weerstand op bij burgers, zowel in Nederland als in de andere Europese landen. Een heffing waardoor de vleesprijs met circa 50% toeneemt, heeft het grootste draagvlak in Italië (49%), Engeland (53%) en Zweden (62%). Voor een vermindering van het ruimtegebruik door de inzet van genetische gemodificeerde gewassen (GMO) bestaat geen meerderheidsdraagvlak, ook al heeft GMO geen invloed op de voedselprijs. In Nederland accepteert bijna de helft van de burgers (47%) het gebruik van veevoer uit genetisch veranderde gewassen. In de andere landen is de weerstand tegen deze maatregel groter (gemiddeld draagvlak is minder dan 40%). In Nederland is het draagvlak voor genetische modificatie van gewassen groter dan het draagvlak voor de verhoging van de prijs voor vlees en zuivel.

Biodiversiteitsverlies kan ook worden voorkomen door kwetsbare natuurgebieden buiten Europa aan te kopen. Voor een belasting van circa 5 euro per persoon per maand voor de aankoop van natuurgebieden buiten Europa is alleen in Zweden een meerderheid (52%) gevonden. In Nederland ligt het draagvlak voor deze maatregel op 40%.

Breed draagvlak voor maatregelen tegen klimaatverandering

In tegenstelling tot de maatregelen voor het behoud van biodiversiteit is er relatief veel draagvlak te vinden voor beleid dat erop gericht is klimaatverandering tegen te gaan. Ook als burgers de kosten van de CO₂-maatregelen in hun afweging meenemen is er onder ruim tweederde van de burgers in de onderzochte landen draagvlak voor maatregelpakketten die een CO₂-reductie opleveren van ten minste 10% (Nederland), 12% (Engeland), 13% (Frankrijk, Italië en Zweden) of 14% (Duitsland). In Polen is net geen tweederde meerderheid te vinden voor een emissiereductie van 5%. Voor het maatregelpakket met een CO₂-reductie van 10% waarvoor in Nederland het hoogste draagvlak is gevonden is een gemiddeld huishouden, rekening houdend met de lagere energiekosten, circa € 10,- per maand kwijt.

Bij vergelijking van de afzonderlijke maatregelen blijkt er in alle landen meer draagvlak te zijn voor de maatregel waarbij de overheid beperkingen oplegt aan het bedrijfsleven dan voor maatregelen die dicht bij de burger staan. Hierbij valt te denken aan het verplicht isoleren van bestaande woningen en het verplichtstellen van zuinigere huishoudelijke apparaten en auto's. Daarbij lijkt het niet uit te maken dat de burger de

kosten van deze maatregelen (deels) kan terugverdienen. Dit beperktere draagvlak zou te maken kunnen hebben met de grotere zichtbaarheid van de laatste categorie maatregelen. Ook zou mee kunnen spelen dat bij de laatste categorie maatregelen enkele consumptiegoederen sterk in prijs toenemen, terwijl bij energiebesparing door producenten het consumptiepakket over het geheel genomen slechts beperkt in prijs zal stijgen.

Aantrekkelijkheid van hernieuwbare energiebronnen deels tenietgedaan door hoge kosten

In alle onderzochte landen geniet de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (biomassa, wind en zon) de grootste voorkeur. Daarna volgen aardgas, kernenergie, kolen met CO₂-opslag en kolen zonder CO₂-opslag. Ook uit andere Europese onderzoeken zoals de Eurobarometer komt naar voren dat hernieuwbare energie als aantrekkelijkst wordt gezien en kernenergie en kolen als minst aantrekkelijk. De verschillen in voorkeur voor de diverse energiebronnen verdwijnen echter grotendeels, als burgers geconfronteerd worden met de verschillen in de kosten voor elektriciteitsopwekking uit deze bronnen. In elk land gaat de aantrekkelijkheid van hernieuwbare energiebronnen deels verloren door de relatief hoge kosten hiervan. In Nederland en Zweden is de invloed van deze kosten op het draagvlak het kleinst. In Polen en Engeland, waar de huidige kosten van elektriciteit relatief laag zijn, is deze invloed het grootst. Ook als rekening gehouden wordt met de kosten, blijft er in Polen en Italië een duidelijke voorkeur bestaan voor hernieuwbare energiebronnen boven kernenergie. Beide landen wekken op dit moment nog geen elektriciteit op uit kernenergie. In de meeste landen is het draagvlak voor kolen met CO₂-opslag vergelijkbaar met dat voor kernenergie. Alleen in Polen is het draagvlak voor kolen met CO₂-opslag vergelijkbaar met dat voor hernieuwbare energiebronnen (Tabel 2).

Tabel 2. Draagvlak onder burgers voor veranderingen in de elektriciteitsopwekking die leiden tot een reductie in CO2-emissies van 10%^a en de kostenstijging hiervan (Bron: Verhue et al., 2007).

	Kolen vervangen door hernieuwbare bronnen		Kolen vervangen door kernenergie		Kolen in combinatie met CO2-opslag	
	Kostenstijging ^b	Draagvlak	Kostenstijging ^b	Draagvlak	Kostenstijging ^b	Draagvlak
Nederland	7-12%	80%	2-10%	77%	2-8%	76%
Duitsland	5-8%	90%	2-8%	85%	2-7%	86%
Frankrijk	4-5%	84%	Niet gemeten		1-4%	81%
Italië	5-10%	84%	2-8%	76%	2-5%	79%
Polen	10-20%	71%	5-20%	61%	5-15%	72%
Zweden ^a	1-2%	86%	0-1%	85%	0-1%	86%
Engeland	9-18%	84%	3-15%	82%	3-12%	82%

a Door het hoge aandeel kernenergie en/of hernieuwbare bronnen is het aandeel kolen in de huidige elektriciteitsopwekking in Frankrijk en Zweden niet toereikend om een 10%-reductie te halen. De weergegeven waarden voor het draagvlak voor Frankrijk en Zweden gelden voor een CO2-reductie van 6% respectievelijk 3%.

b Procentuele stijging van de elektriciteitsrekening ten opzichte van het niveau in 2004 (Eurostat, 2007; zie ook hoofdstuk 3). Het aangegeven bereik geeft de onzekerheid in de kostenschatting aan (zie hoofdstuk 3). Voor elke maatregel is verondersteld dat de kosten per ton CO2-reductie in de verschillende landen vergelijkbaar zijn. Omdat de huidige kosten van elektriciteit verschillen tussen landen (laag in Polen en Engeland en hoog in Zweden), verschilt de relatieve kostenstijging tussen landen aanzienlijk.

Burgers zijn bereid extra belasting te betalen voor ontwikkelingssamenwerking als dat zichtbaar wat oplevert

Zowel in Nederland als in de andere landen is een meerderheid van de burgers bereid meer belasting te betalen om de jaarlijkse uitgaven van de overheid aan ontwikkelingssamenwerking met 20% te verhogen. Zij zijn hier echter alleen toe bereid als daar duidelijke resultaten tegenover staan, namelijk minder doden door honger en ziektes en een toename van het aantal kinderen dat toegang heeft tot basisonderwijs. Voor ontwikkelingssamenwerking die pas op langere termijn resultaat oplevert, zoals een verbetering van de infrastructuur, bestaat minder draagvlak (Tabel 3). Opvallend is dat de omvang van het behaalde effect, dat wil zeggen het aantal mensen dat er baat bij heeft, nauwelijks invloed heeft op het draagvlak. Wel neemt het draagvlak af als de kosten hoger worden.

Tabel 3. Draagvlak onder burgers voor een verhoging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking met 20–40% bij verschillende effecten^a (Bron: Verhue et al., 2007)

	huidige niveau van uitgaven aan ontwikkelings- samenwerking (% BBP)	10–20 miljoen minder doden door honger en ziekten	25–100 miljoen kinderen beter toegang tot onderwijs	Verbetering van de gehele infrastructuur binnen 20–30 jaar
Nederland	0,8%	46 - 51%	46 - 55%	30 - 35%
Duitsland	0,4%	55 - 62%	53 - 61%	23 - 30%
Frankrijk	0,5%	51 - 58%	50 - 63%	22 - 27%
Italië	0,3%	61 - 67%	59 - 67%	41 - 50%
Polen	0,1%	65 - 72%	63 - 69%	49 - 56%
Engeland	0,5%	44 - 53%	47 - 58%	25 - 32%
Zweden	0,9%	56 - 63%	57 - 67%	28 - 32%

a Bij de berekening van het draagvlak is verondersteld dat er geen eisen worden gesteld op het gebied van goed bestuur en het respecteren van de mensenrechten.

Contact details

Corjan Brink

Milieu- en Natuurplanbureau

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

e-mail: Corjan.Brink@mnp.nl

telefoon: 030-274 3639

Referenties

MNP, 2007. Nederland en een duurzame wereld: armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning. Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven.

Verhue, D., Binnema, H. en Mulder, S., 2007. Denken, doen en draagvlak. Achtergrondrapport. Veldkamp, Amsterdam.

Visser, H., Aalbers, T.G., Vringer, K. en Verhue, D., 2007. Hoe Nederlandse burgers prioriteiten toekennen aan de sociale agenda. Een analyse van de 2003-, 2005- en 2006-enquêtes. Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven.