



Planbureau voor de Leefomgeving

Betrokken burgers

ONMISBAAR VOOR EEN TOEKOMSTBESTENDIGE LEEFOMGEVING

SIGNALENRAPPORT

BETROKKEN BURGERS

Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving

Signalenrapport

PBL
Planbureau voor de Leefomgeving

Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 4957

Contact

jetske.bouma@pbl.nl

Auteurs

Jetske Bouma, Guus de Hollander, Didi van Doren, Astrid Martens

Met bijdragen van

Kees Vringer, Rick de Vries, Jarry Porsius, Marieke van der Staak, Sonja Kruitwagen, Jan Matthijsen, Niels Sorel, David Hamers, Petra van der Kooij, Filip de Blois, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Judith Hin, Samantha Scholten en Maarten van Schie.

Met dank aan

Rob Weterings, Bas Arts, Hanneke van Muilwijk, Joost Tennekens en vele andere PBL-collega's voor het meedenken. Olav-Jan van Gerwen, Marc Hanou, Bram Bregman, André van Lammeren, Marko Hekkert en Jacqueline Timmermans voor de review. Eefje Cuppen (Universiteit Leiden), Tanja van der Lippe (UU) en Arjen Buijs (WUR) voor de review en het samenwerken. Yvonne Kluizenaar, Anja Steenbekkers en andere SCP-collega's voor het meedenken. Nick Weessies (UU), Sabine de Graaff (Universiteit Leiden) en Ruben van der Vliet (UU) voor hun thesisonderzoek. Ten slotte willen wij de deelnemers aan de verschillende werksessies die we rond dit Signalenrapport hebben georganiseerd bedanken voor hun waardevolle opmerkingen en inbreng.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Vormgeving en opmaak

Textcetera, Den Haag

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. 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. et al. (2023), *Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*, 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

VOORWOORD 5

INLEIDING: ZONDER DE BETROKKENHEID VAN BURGERS GAAT HET NIET 7

SIGNAAL 1: BURGERBETROKKENHEID GAAT OVER MEER DAN PARTICIPATIE 13

SIGNAAL 2: VERSTERK DE KWALITEIT VAN PARTICIPATIE 19

SIGNAAL 3: NEEM WEERSTAND SERIEUS 25

SIGNAAL 4: MAAK DIVERSITEIT VAN BURGERS UITGANGSPUNT VAN BELEID 29

SIGNAAL 5: DEEL DE FEITEN EN ZORG ERVOOR DAT BELEID BEGRIJPÉLIJK IS 37

SIGNAAL 6: FACILITEER BURGERINITIATIEF EN WERK SAMEN AAN DE OPGAVEN 41

**SIGNAAL 7: MAAK DUURZAAM GEDRAG LOGISCH; ZORG VOOR
EEN GESCHIKTE OMGEVING EN CONTEXT 47**

SIGNAAL 8: LEER MEER VAN DE ERVARINGEN MET EN DE KENNIS VAN BURGERS 53

VERANTWOORDING 57

REFERENTIES 61

Voorwoord

De titel van dit rapport zegt alles: ‘Betrokken burgers – onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving’. Burgerbetrokkenheid is noodzakelijk, gezien de grote opgaven waar Nederland voor staat. De energie- en landbouwtransitie, de woningbouwopgave, het circulair maken van de economie en de andere opgaven in de leefomgeving zullen de dagelijkse leefomgeving en het dagelijks leven van iedereen ingrijpend veranderen. Betrokkenheid van burgers is daarbij essentieel.

5

De laatste jaren is er met name rond het klimaatbeleid meer en meer aandacht voor burgerbetrokkenheid gekomen, denk aan de discussie over de inzet van burgerfora waarvoor inmiddels een voorstel bij de Tweede Kamer ligt. Maar aandacht voor burgerbetrokkenheid is nog geen integraal onderdeel van leefomgevingsbeleid in zijn volle breedte.

Het is niet voor het eerst dat het PBL aandacht vraagt voor ‘de burger’. In het Signalenrapport *De Energieke Samenleving* benadrukten we al hoe belangrijk het is om van de initiatieven, energie en ideeën uit de samenleving gebruik te maken bij het omgaan met de grote leefomgevingsopgaven. En ook in de laatste Balans van de Leefomgeving zetten we het ‘burgerperspectief’ centraal.

In dit Signalenrapport richten we ons specifiek op de betekenis van burgerbetrokkenheid voor het leefomgevingsbeleid. Want meer dan ooit is duidelijk dat het zonder burgerbetrokkenheid niet gaat lukken. Beleid wordt inhoudelijk beter van burgerbetrokkenheid en burgerbetrokkenheid is essentieel voor de ontwikkeling van rechtvaardig en legitiem beleid.

We hopen met dit rapport beleidsmakers een handelingsperspectief te bieden, en hen bewust te maken van de veelzijdigheid van het concept 'burgerbetrokkenheid'. Burgerbetrokkenheid is meer dan participatie, want ook in de vormgeving van interventies, de omgang met weerstand, het samenwerken met burgerinitiatieven, het communiceren over en evalueren van beleid kan meer aandacht aan 'de burger' worden besteed. Waarbij 'de burger' niet bestaat: burgers verschillen in hun 'weten, willen, kunnen en doe-vermogen'. Het is zaak om rekening met deze verschillen te houden en ze als uitgangspunt te nemen bij de vormgeving en uitvoering van leefomgevingsbeleid.

Ten slotte was betrokkenheid ook een sleutelwoord voor ons eigen onderzoek. Van beleidsmakers, burgerinitiatieven, ambtenaren en wetenschappers. Van psychologen, gedragseconomen, bestuurskundigen, filosofen, milieukundigen, biologen en sociologen. We voerden gesprekken, wisselden inzichten en ervaringen uit, en onderzochten vanuit verschillende perspectieven het belang van burgerbetrokkenheid voor de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid. De meerwaarde van brede betrokkenheid werd daarmee meteen duidelijk: in het samenkomen, en soms botsen, van perspectieven ontstonden nieuwe inzichten en zienswijzen. En een breder gedeeld begrip van burgerbetrokkenheid.

We gaan de komende jaren verder met het thema aan de slag.

Marko Hekkert
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Inleiding:

Zonder de betrokkenheid van burgers gaat het niet

Nederland staat voor ingewikkelde veranderopgaven om het land toekomstbestendig te maken. Het wil zijn energievoorziening flink omgooien om minder afhankelijk te worden van fossiele energiebronnen, en zo een steentje bijdragen aan het afzwakken van de wereldwijde klimaatverandering. De leefomgeving moet hier en daar op de schop om de inmiddels al merkbare effecten van die klimaatverandering op te vangen. Het woningtekort vraagt om aanzienlijke bouw- en (om)bouwprogramma's. De economie zal steeds meer circulair moeten gaan draaien om primaire grondstoffen veel efficiënter te gebruiken en schadelijke emissies te vermijden. En er moet het nodige veranderen om de landbouw en voedselvoorziening meer in evenwicht te brengen met de eisen die een vitale natuur, duurzaam milieu en respect voor dieren stellen. Deze veranderingen zullen voor de inwoners van het dichtbevolkte Nederland ingrijpende gevolgen hebben; voor hoe hun leefomgeving er uit zal zien, hoe ze zich verplaatsen, hoe ze wonen en recreëren en hoe ze consumeren, kortom voor hun dagelijks leven en kwaliteit van leven. Zonder de betrokkenheid en steun van burgers hebben de veranderopgaven weinig kans van slagen. De overheid heeft mede daarom de afgelopen tijd steeds meer aandacht voor betrokkenheid van burgers bij het leefomgevingsbeleid.

Kader 1 Burgerbetrokkenheid en de complexiteit van de opgaven in de leefomgeving

Opgaven in de leefomgeving zijn abstract en hangen op een ingewikkelde manier met elkaar samen. Daarom is het niet gemakkelijk om burgers erbij te betrekken. De leefomgeving is een breed en meerlagig begrip dat zowel iemands buurt of wijk als het wereldwijde klimaat- en ecosysteem omvat. Daarbij beïnvloedt wat er in de wijk gebeurt het wereldwijde klimaat-en ecosysteem, en andersom. De relaties zijn complex en niet goed zichtbaar, wat het begrip van de samenhang lastig maakt. De invloed van individuele burgers is beperkt: het is de collectieve optelsom van gedragingen die de kwaliteit van de leefomgeving bepaalt. Voor individuele burgers is het daardoor lastig om verantwoordelijkheid te voelen en te nemen.

Omdat de kwaliteit van de leefomgeving door een complex samenspel van factoren bepaald wordt, is het oplossen van de grote leefomgevingsopgaven ook complex; een ingreep in de ene schakel kan effect hebben op vele andere en kan zo hele ketens in het heden en in de toekomst beïnvloeden. Er zijn geen eenduidige oplossingen voor de klimaat-, biodiversiteits-, grondstoffen-, en ruimtelijke problemen waar de samenleving zich voor gesteld ziet. Er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden, maar elke route kent haar voor- en nadelen én haar onzekerheden.

Naast technisch-inhoudelijke overwegingen bij het nemen van maatregelen spelen daarom ook normatieve overwegingen een belangrijke rol: hoe om te gaan met de verdeling van lusten en lasten, hoe rechtvaardig is het als de rekening doorschuift naar toekomstige generaties of naar samenlevingen elders, en wat kunnen burgers verwachten van elkaar? De tijdsdimensie is een belangrijk kenmerk van leefomgevingsbeleid: de gevolgen van keuzes die nu worden gemaakt, worden vaak pas in de toekomst voelbaar; als de huidige generatie nu verantwoordelijkheid neemt, hebben toekomstige generaties er profijt van. Aandacht voor rechtvaardigheid en de verdeling van lusten, lasten en risico's is dan ook essentieel.

In het Signalenrapport *De Energieke Samenleving* (Hajer 2011) benadrukte het PBL al hoe belangrijk het is om van de initiatieven, energie en ideeën uit de samenleving gebruik te maken bij het omgaan met de grote leefomgevingsopgaven. In de Balans voor de Leefomgeving van 2020 lieten we zien dat er nog wel werelden te winnen zijn als het gaat om aandacht voor burgerbetrokkenheid in het leefomgevingsbeleid. En ook hebben overheden maar beperkt zicht op hoe groepen van Nederlanders aankijken tegen de grote opgaven en het hiervoor bedoelde beleid (Putters 2022). Inmiddels is ook duidelijk geworden dat slechts een deel van de Nederlanders zich bij het leefomgevingsbeleid betrokken voelt (Miltenburg et al. 2022) en dat maar weinigen ertoe komen om hun gedrag te verduurzamen (Koch & Vringer 2023). Maatschappelijke initiatieven blijken bovendien een soort 'glazen plafond' te kennen (Sanders et al. 2018). De noodzakelijke 'schaalsprong' wordt

zelden gemaakt. Zo dreigen breed gedragen oplossingen voor grote maatschappelijke opgaven buiten bereik te blijven.

De betrokkenheid van burgers kan wel eens het sleutelbegrip zijn voor de uitvoering van het transitiebeleid en de verduurzaming van Nederland. Die betrokkenheid zou een breder gedeeld begrip van en voor beleid kunnen bevorderen, en voor meer steun en acceptatie van de transities kunnen zorgen (Smith 2021; Scherhauser 2021; Tjeenk Willink 2021). Daarbij kan de overheid gebruik maken van de kennis, kunde, ervaring en vindingrijkheid van bewoners om beleid te maken dat (lokaal) ook echt past en werkt (Cuppen 2018). En ten slotte zou burgerbetrokkenheid direct kunnen helpen duurzaamheidsdoelen dichterbij te brengen omdat mensen hun gedrag, consumptie- of mobiliteitspatronen veranderen, of bijvoorbeeld zelf initiatief nemen om transities in gang te zetten (WRR 2012). Ook invloedrijke internationale organisaties benadrukken het belang van burgerbetrokkenheid met begrippen als *inclusive governance* (IPCC 2022) of de *whole of society approach* (CBD 2021) om leefomgevingsbeleid effectiever, doelmatiger en rechtvaardiger te maken.

Al met al reden om in dit Signalenrapport opnieuw het belang van burgerbetrokkenheid bij het maken van beleid voor de grote leefomgevingsopgaven centraal te stellen. En daarbij gaat het niet alleen om de *actieve* vorm van eigen initiatief en participatie, weerstand of protest, maar ook om het *passief* ondersteunen, accepteren of juist afkeuren van beleidsontwikkelingen.

Burgerbetrokkenheid in tijden van afnemend burgervertrouwen

Het betrekken van burgers lijkt in de huidige tijd zowel noodzakelijker als moeilijker dan ooit. Veel Nederlanders zijn namelijk somber over de ontwikkeling van het land, en het vertrouwen in de goede intenties en de slagvaardigheid van de overheid daalt (zie onder andere Engbertsen et al. 2021; Sipma et al. 2021). Sommigen hebben zorgen over de kosten van het levensonderhoud en over de beschikbaarheid van woningen voor jongeren. Er is onbehagen over sociale ongelijkheid en de gepercipieerde afbraak van publieke voorzieningen zoals de zorg, de volkshuisvesting, onderwijs of het welzijnswerk. Velen laken de grote missers van de Rijksoverheid in het 'Toeslagendossier' of rond de gaswinning in Groningen. Een deel van de Nederlanders maakt zich ook zorgen over het klimaat, maar een bijna even groot deel vindt juist dat er te veel aandacht naartoe gaat. Daarbij hebben Nederlanders het gevoel dat de polarisatie toeneemt (Miltenburg et al. 2022). Feiten, ficties, waarden, opvattingen en 'verhalen' worden niet breed gedeeld, maar aan de flanken van het politieke spectrum tegenover elkaar gesteld, als onderdeel van een soort culturele strijd, of gekoesterd in internet-'bubbels'.

Kader 2 Burgerbetrokkenheid en legitimiteit van beleid

In Nederland werken 30 energieregio's aan Regionale Energie Strategieën (RES) om in 2050 meer hernieuwbare energie op te wekken. De uitvoering daarvan zal gepaard gaan met grote ingrepen in het landschap en de dagelijkse leefomgeving van veel mensen. Het is daarom relevant in hoeverre de bevolking achter de RES-plannen staat. Uit onderzoek van het PBL blijkt dat de meeste mensen het bestaan van de RES legitiem vinden (Martens et al. 2023). Of zij de RES-plannen willen accepteren blijkt vooral afhankelijk van de mate van invloed die zij ervaren bij de vormgeving van de plannen en de keuzes die daarbij worden gemaakt. Ook vinden ze het belangrijk om volledig en tijdig geïnformeerd te worden, en dat het proces zorgvuldig doorlopen wordt (Martens et al. 2023). Over de plannen zelf vinden ze het belangrijk dat de invloed van wind- en zonneparken op het landschap beperkt wordt, en dat kosten en baten eerlijk verdeeld worden. Mensen staan in sterkere mate achter de RES als zij zich vertegenwoordigd voelen in de RES-organisatie, het gezag van de overheid erkennen, en vertrouwen hebben in de overheid. Ook vinden mensen de RES vaker legitiem als ze windparken en zonneparken als reële oplossing zien voor problematiek rondom klimaatverandering en energieafhankelijkheid.

Dat de RES bestaat en nodig is wordt dus breed geaccepteerd, maar dat betekent niet dat lokale initiatieven voor windparken en zonneparken geen weerstand zullen ondervinden. In het algemeen neemt de steun voor beleid vaak af als de plannen concreet worden (Vringer & Carabain 2019), bijvoorbeeld omdat het beleid haaks staat op lokale of individuele belangen. Dat betekent overigens ook niet dat het beleid daarmee automatisch zijn legitimiteit verliest. Burgers die gevoerd beleid niet steunen, maar er wel in zijn meegenomen, accepteren meestal dat hun mening, argument, weerwoord of protest niet de doorslag geeft en accepteren de wil van de meerderheid of erkennen het algemene belang. De keuzes die worden gemaakt in de vormgeving van het beleid en het beleidsproces zijn hierbij belangrijk.

Maar niet alleen burgers maken zich zorgen over het functioneren van de overheid, en over de manier waarop bij de totstandkoming van overheidsbeleid de belangen, wensen en zorgen van alle (groepen van) burgers behartigd worden. Zo constateerde een Staatscommissie in 2018 dat het democratische stelsel in Nederland niet voor iedereen even goed werkt en dat steeds meer burgers dreigen af te haken (Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018). En bij lokale verkiezingen loopt de opkomst al jaren terug (Schmeets 2017). Ook kunnen feitelijke of gevoelde maatschappelijke achterstanden in opleidingsniveau, inkomen of gezondheid ertoe leiden dat mensen zich afkeren van het traditionele bestel. Ze hebben minder vertrouwen in de politiek, stemmen niet (meer) en zijn vatbaar voor complottheorieën (De Voogd & Cuperus 2021).

Hoewel burgerbelangen geregeld zijn in het democratisch bestel van de rechtsstaat, lijkt dit bestel niet voor iedereen even goed te functioneren. Om dit te verbeteren en het vertrouwen te herstellen, zal er op zoek gegaan moeten worden naar manieren om te komen tot democratische vernieuwing. Meer burgerparticipatie kan een oplossing bieden. Denk aan het instellen van een nationaal burgerforum rond het klimaat- en energiebeleid waar zowel de Commissie Brenninkmeijer als het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor pleiten (Brenninkmeijer 2021; Min EZK 2022, zie ook kader 4). Maar aan burgerparticipatie zijn ook risico's verbonden, juist voor de lokale democratie, zoals uitsluiting van mensen die niet over de noodzakelijke vergadervaardigheden beschikken, of van degenen die het te druk hebben met (over)leven. Ook zouden groepen hun inspraak kunnen gebruiken om 'af te rekenen' met democratisch tot stand gekomen besluiten (Bovens & Wille 2011; Tonkens et al. 2015). Breder wordt ook nagedacht over hoe de overheid haar functioneren richting burgers kan verbeteren in het beter vormgeven van interventies, en het vrijmaken van budget voor participatieve besluitvormingsprocessen (Inspectie der Rijksfinanciën 2020).

Het belang van burgerbetrokkenheid voor de grote leefomgevingsopgaven

Burgerbetrokkenheid kan kortom een cruciale rol spelen bij het maken en uitvoeren van beleid voor de grote leefomgevingsopgaven. We kijken in dit Signaleringsrapport daarom naar wat overheden zouden kunnen doen om zoveel mogelijk alle (groepen van) burgers te betrekken bij leefomgevingsvraagstukken om zo het beleid in allerlei opzichten beter te maken, of het nu om de legitimiteit, de inhoudelijke kwaliteit of de doeltreffendheid gaat. Ook gaan we in op het begrip *burgerbetrokkenheid*; wat kan er allemaal onder worden verstaan, en welke rollen kunnen burgers, (markt)partijen, maatschappelijke organisaties en overheden daarbij in de verschillende fasen van beleidsontwikkeling en -uitvoering vervullen. Verder komt aan bod hoe burgerbetrokkenheid er in de praktijk kan uitzien: wat voor voorwaarden kunnen er bijvoorbeeld worden gesteld aan participatie en inspraak? Hoe om te gaan met (onvermijdelijke) verschillen in macht en handelingsmogelijkheden van burgers en burgerinitiatieven aan de ene kant, en (markt)partijen en overheden aan de andere kant? Wanneer is weerstand ook als constructieve kracht te zien en hoe kan de diversiteit van de samenleving tot uitgangspunt van beleidsontwikkeling worden gemaakt?

Achtereenvolgens bespreken we nu acht *signalen* met betrekking tot het meer-voudige begrip van burgerbetrokkenheid. Ze zijn gebaseerd op analyse van bestaande PBL-casuïstiek rond burgerbetrokkenheid bij leefomgevingskwesties, op de literatuur uit een reeks van wetenschappelijke disciplines, op samenwerking met verschillende universitaire groepen en op eigen vragenlijst- en casusonderzoek. We hebben onze bevindingen getoetst en verrijkt in een drietal werksessies met wetenschappers, beleidsmakers en burgerinitiatieven (zie ook de Verantwoording).

- 1. Burgerbetrokkenheid gaat over meer dan participatie**
- 2. Versterk de kwaliteit van participatie**
- 3. Neem weerstand serieus**
- 4. Maak diversiteit van burgers uitgangspunt van beleid**
- 5. Deel de feiten en zorg ervoor dat beleid begrijpelijk is**
- 6. Faciliteer burgerinitiatief en werk samen aan de opgaven**
- 7. Maak duurzaam gedrag logisch; zorg voor een geschikte omgeving en context**
- 8. Leer meer van de ervaringen met betrokkenheid van burgers**

We denken dat deze signalen beleidsmakers kunnen helpen bij het vormgeven, ondersteunen en uiteindelijk benutten van de burgerbetrokkenheid.

Signaal 1:

Burgerbetrokkenheid gaat over meer dan participatie

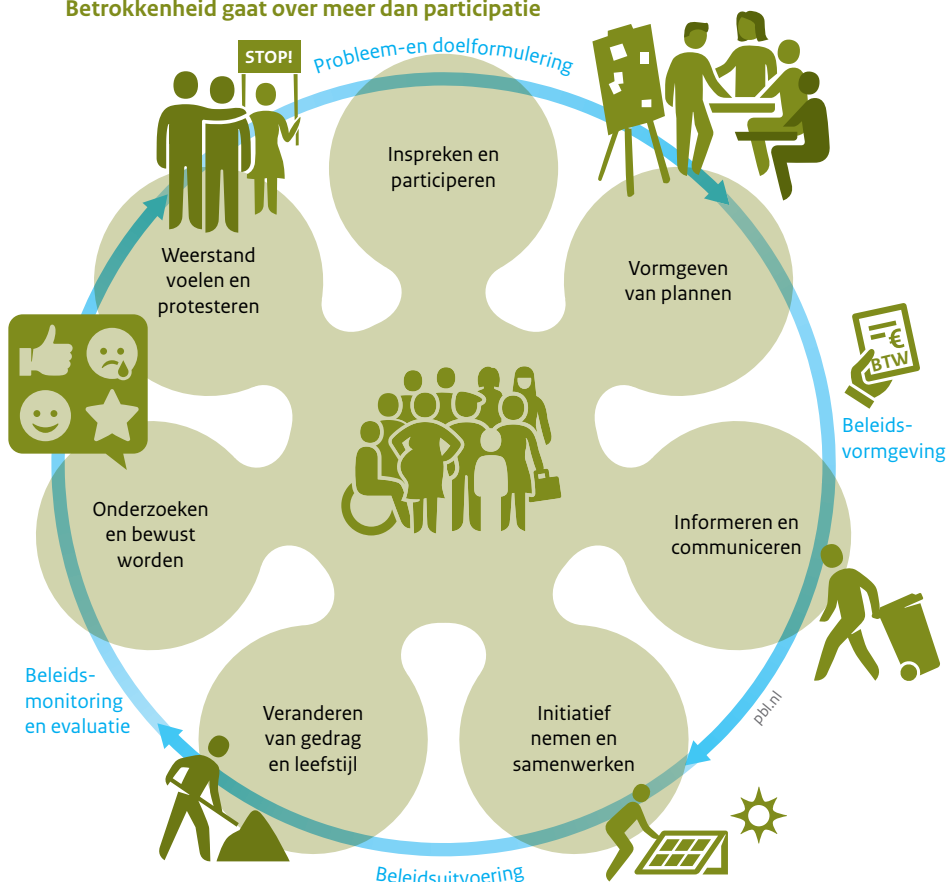
Bij het begrip burgerbetrokkenheid doemt al snel het beeld op van vergader-tafeltjes met grote vellen papier, whiteboards, dikke viltstiften, snelle krabbels op felkleurige post-its, zwetende voorzitters en burgerpanels die 'participeren' bij de beleids(her)vorming in te kleine zaaltjes. Burgerbetrokkenheid wordt dan ook vaak gelijkgesteld aan burgerparticipatie, en alhoewel Arnstein met zijn beroemde participatieladder in 1969 al zei dat participatie veel meer omvat dan inspraak en meepraten, denken de meeste mensen bij participatie en betrokkenheid toch vooral aan vormen van 'meepraten op uitnodiging'.

13

Mensen kunnen hun betrokkenheid echter ook op andere manieren tonen (zie ook figuur 1). Betrokkenheid kan zich ook uiten in het zelf initiatief nemen, het in stilte steunen van beleid en het belangrijk vinden dat er voor de kwaliteit van de leefomgeving wordt gezorgd. Uiteraard is ook weerstand, bijvoorbeeld tegen ingrepen in de (lokale) leefomgeving, een vorm van betrokkenheid. Die kan het gevolg zijn van een 'natuurlijke' weerzin tegen verandering of aantasting van individuele belangen, maar het kan ook een reactie zijn op als onbillijk beschouwde lokale milieudruk, het moeten betalen voor iets waar je het nut niet van inziet of een persoonlijk ervaren verlies aan leefbaarheid door ingrepen in de leefomgeving ten behoeve van het algemeen belang.

Figuur 1

Betrokkenheid gaat over meer dan participatie



Bron: PBL

Betrokkenheid bij de leefomgeving blijkt ook uit het brede scala aan burgerinitiatieven in de samenleving: lokale fossielarme energiecorporaties, *recycle-* en *repair-cafés*, allerlei vormen van stadslandbouw, multifunctionele herinrichting van in onbruik geraakte stedelijke industriepanden of spoorzones, buurtinitiatieven tot verduurzaming of het klimaatbestendiger maken van de wijk, en natuur- en landschapsbeheer (Bredenoord et al. 2020). Dergelijke initiatieven overstijgen vaak de ‘kokers’ van het beleid en dragen niet zelden ook bij aan het sociale weefsel in de wijk, hoewel ze soms evenzeer splitszwam kunnen zijn.

Het idee van de participatiesamenleving gaat in zekere zin uit van eigen initiatief (zie ook Tonkens 2015). Tegelijkertijd is niet iedereen hiertoe in staat en is eigen initiatief ook niet altijd een optie (Sanders et al. 2018). De manier waarop overheden op initiatieven van burgers reageren is van invloed op de betrokkenheid. Zo

kunnen overheden zorgen voor institutionele ruimte en inbedding (bijvoorbeeld door loketten samen te voegen, of door ‘verbinders’ in te schakelen), door expertise te delen, fondsen en samenwerking met andere (commerciële) partijen te organiseren, of mee te denken over en samen te werken bij de opschaling van succesvolle initiatieven (WRR 2012; Hendriks et al. 2014, Wijdeven 2012).

Betrokkenheid kan zich ook uiten in de bereidheid van mensen om hun gedrag te verduurzamen, al dan niet onder invloed van of gefaciliteerd door de overheid: meer plantaardig eten, boodschappen doordachter doen, het huis isoleren of afval beter scheiden voor een zuiniger en meer circulaire economie, vaker te voet, met de fiets of het openbaar vervoer gaan en het vliegtuig laten staan. De overheid kan gedragsverandering van burgers faciliteren (zie bijvoorbeeld BIN NL 2022) en het gemakkelijker en logischer maken. Bijvoorbeeld door de infrastructuur aan te passen en fietsvriendelijker te maken of door technologie toegankelijker te maken, maar ook door normstelling en (handhaving van) wet- en regelgeving, door de vormgeving van het belastingstelsel en het prijsbeleid, denk aan het succes van de salderingsregeling bij zonnepanelen. De manier waarop overheden hierbij omgaan met de ervaringen, motivaties, capaciteiten, zorgen en belangen van burgers is belangrijk voor het gebruik en effect van dergelijke ingrepen, evenals de mate waarin zij aandacht besteedt aan de verdeling van lusten, lasten en risico’s (Chetty 2015; Amir et al. 2005; Tyler 2000).

Ten slotte wordt betrokkenheid beïnvloed door de manier waarop overheden zich verhouden tot de burger bij het verwezenlijken van veranderingen in straat, buurt, wijk of regio. Niet iedereen is in de gelegenheid om mee te doen aan participatietrajecten, is in staat zijn huis te isoleren of bij de juiste loketten subsidie aan te vragen en niet iedereen is overtuigd van nut en noodzaak om van het gas af te gaan. De manier waarop overheden omgaan met de angst van bewoners voor financiële consequenties of veranderingen in energieleveringszekerheid, met hun kennis en (on)kunde van (on)mogelijkheden, is van invloed op burgerbetrokkenheid. Dat geldt evenzeer voor de weerstand tegen omgevingsplannen, de vrees voor overlast, ongemak of verlies aan autonomie (Verloo 2019). Door weerstand te beschouwen als een vorm van participatie op eigen initiatief kunnen (lokale) belangen of publieke waarden die bij de probleemdefiniëring en beleidsvorming uit beeld zijn geraakt weer op de radar komen (Cuppen 2018). Ook mensen die niet meedoen, worden uiteraard geraakt door veranderingen in hun leefomgeving. Ze kunnen het beleid in stilte steunen, dan wel afkeuren, ofwel het simpelweg van belang te vinden dat er goed voor de leefomgeving wordt gezorgd (zie bijvoorbeeld Klösters et al. 2022).

Voor de overheid is het belangrijk zich te realiseren dat wederzijdse communicatie gedurende de hele beleidscyclus van grote betekenis is voor de mate van burgerbetrokkenheid (Blijenberg et al. 2020). ‘Wederzijds’ betekent niet alleen zenden, maar ook ontvangen. Bij ingewikkelde en weerbarstige leefomgevingsvraagstukken staat de overheid aan de lat om zoveel mogelijk een *gemeenschappelijke* basis van

feiten, waarheden, en waarden te waarborgen. Daarvoor zou ze gezamenlijk met burgers, bedrijven en andere partijen op zoek kunnen gaan naar de meest geschikte concepten en beleidsconstructen (*joint fact finding*), en zich met hulp van *citizens science* (zie ook kader 11) of zogenoemde *living labs* een gemeenschappelijk beeld van de situatie kunnen verschaffen om zo tot een gezamenlijk oordeel te komen over de voortgang en effectiviteit van het gevoerde beleid. Vertrouwen dat aan het begin van de beleidsvorming is opgebouwd, moet in stand worden gehouden door voldoende communicatie- en terugkoppelingsmomenten. De betrokkenheid van mensen zou als een rode draad door alle fasen van de beleidscyclus heen moeten lopen, om het leefomgevings- en transitiebeleid zowel uit democratisch en inhoudelijk als uit instrumenteel oogpunt ‘beter’ te maken (waarbij het belangrijk is om te beseffen dat deze drie motieven niet per se in elkaars verlengde liggen). Vooral in de latere fasen van besluitvorming bestaat soms de neiging om terug te vallen in een patroon van gesloten beleidsprocessen.

Achter de veelvoud van vormen voor burgerbetrokkenheid gaan verschillende, soms conflicterende sturingsmodellen, burgerbeelden en gedachten schuil over de verdeling van verantwoordelijkheden. Met aan de ene kant van het spectrum een responsieve overheid die participeert in de ‘energieke’ samenleving (door Van der Steen et al. (2015) aangeduid als ‘overheidsparticipatie’), en helemaal aan de andere kant een overheid die de collectieve verantwoordelijkheid op zich neemt en mensen uitnodigt mee te denken. Daarbij impliceert meer burgerbetrokkenheid een zekere uitruil van rollen en verantwoordelijkheden, die nadrukkelijk in samenhang met de inrichting en het functioneren van het democratisch bestel moet worden beschouwd. Overigens heeft het betrekken van burgers bij de beleids- en besluitvorming niet alleen voordelen: het vraagt van de overheid en burger extra inzet van tijd en middelen en zeker bij technische onderwerpen is de meerwaarde soms gering (zie voor een discussie van de voor- en nadelen bijvoorbeeld Steelman en Asscher 1997).

We gaan in de rest van het Signalenrapport verder in op wat overheden zouden kunnen doen om de betrokkenheid van burgers bij leefomgevingsvraagstukken te vergroten. We staan eerst stil bij de ‘traditionele’ manier waarop beleidsmakers aandacht besteden aan betrokkenheid, namelijk via participatie op uitnodiging. Vervolgens gaan we in op de omgang met weerstand, bijvoorbeeld tegen ruimtelijke ingrepen, een vorm van participatie die spontaan ontstaat, dus niet altijd even goed past in de beleidslijnen die aanvankelijk zijn uitgezet. Daarna staat de diversiteit aan uitingsvormen van betrokkenheid centraal. Na een beschouwing van het belang van aandacht voor de verschillen in het weten, het willen, het kunnen en het doe-vermogen tussen mensen, gaan we in op hoe overheden hier beter mee om zouden kunnen gaan. We ronden het Signalenrapport af met een reflectie op het belang van leren van interacties tussen overheden en burgers, en het belang van het meenemen van de geleerde lessen in de beleidscyclus en de vormgeving van het verdere beleidsproces.

Kortom

Burgerbetrokkenheid gaat over meer dan participatie. Overheden kunnen burgers meer betrekken bij de beleidsvorming en vormgeving van plannen door oog te hebben voor de diversiteit aan perspectieven, ervaringen, motieven en mogelijkheden, door meer aandacht te besteden aan de begrijpelijkheid van informatie en communicatie, door beter samen te werken met burgerinitiatieven en initiatief beter te faciliteren, door meer aandacht te besteden aan gedrag en de belemmeringen om te komen tot duurzaam handelen, door meer te leren van de interactie tussen burgers en overheden en door weerstand serieus te nemen. Wanneer overheden burgers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid betrekken dient de kwaliteit van participatie centraal te staan.

Signaal 2: Versterk de kwaliteit van participatie

(Lokale) overheden zijn steeds vaker verplicht om burgers te betrekken bij de totstandkoming van leefomgevingsbeleid. Inspraak van burgers was al langer wettelijk geregeld; sinds recenter datum is het verplicht dat overheden mensen uitdrukkelijk de gelegenheid geven om in de beleidsvormgeving te participeren (zie ook kader 3). Voor het vergroten van de burgerbetrokkenheid lijkt dit een positieve ontwikkeling, maar het is niet zonder meer een garantie voor daadwerkelijke betrokkenheid van mensen (Van den Broek et al. 2016). Of die zich betrokken voelen, is in belangrijke mate afhankelijk van wat er met hun inbreng gebeurt. Ook is relevant wie er participeren. Vaak blijkt maar een beperkt deel van de samenleving te participeren in beleidsprocessen, en hun waarden, belangen en opvattingen komen niet per se overeen met die van andere bevolkingsgroepen. Burgerparticipatie kan zodoende bestaande sociaal-culturele ongelijkheid bevestigen of vergroten, zeker omdat juist onder diegenen die niet participeren het wantrouwen tegen de overheid en het overheidsbeleid vaak het grootst is (Bleijenberg et al. 2018). Als een participatietraject goed doordacht wordt vormgeven, kan rekening gehouden worden met dergelijke aandachtspunten, bijvoorbeeld door te kiezen voor participatie op uitnodiging, zoals bij een burgerforum (zie kader 4). Overheden beschikken echter niet altijd over de tijd, kunde en middelen om participatieprocessen goed vorm te geven of uit te besteden (Bleijenberg 2021).

Kader 3 Aandacht voor burgerparticipatie in het (omgevings)beleid

Burgerparticipatie wordt steeds vaker via wet- en regelgeving voorgeschreven. In de nieuwe Omgevingswet bijvoorbeeld, die volgens de huidige planning op 1 juli 2023 in werking treedt, zijn regels opgenomen voor participatie. Ook geldt er een motiveringsplicht voor het bevoegd gezag waarin wordt verantwoord hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van beleid en wat de resultaten daarvan zijn (MinBZK 2021). Maar ook in de in 2015 herziene Woningwet is vastgesteld dat gemeenten minimaal één keer per jaar om de tafel moeten gaan zitten met woningcorporaties en huurderbelangenorganisaties, en in het natuurbeleid is het streven naar burgerparticipatie zelfs één van de doelstellingen (Bredenoord et al. 2020).

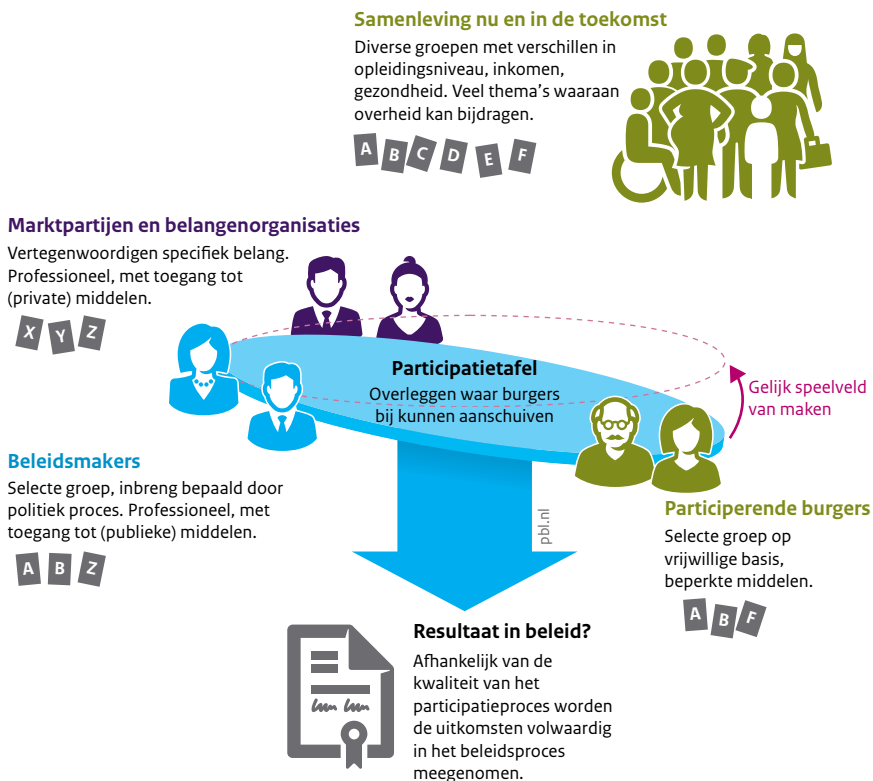
Meer in het algemeen wordt de laatste jaren door de verschillende overheden nagedacht over hoe burgers meer bij het beleidsproces kunnen worden betrokken. Zo heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in september 2022 het wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ naar de kamer gestuurd (MinBZK 2022) dat beoogt om de in de Gemeentewet voorgeschreven inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening, en daarmee ‘de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie (...) te versterken. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis’ (quote van rijksoverheid.nl).

Waar de wet omschrijft dat participatie moet plaatsvinden, wordt niet omschreven hoe die participatie er uit moet zien. Zo zijn in de nieuwe Omgevingswet de termijnen en procedures rond het participatieproces, en de definitie van ‘belanghebbenden’ niet wettelijk vastgelegd, iets wat bij inspraak en rechtsbescherming wel het geval is. Het is daarmee de vraag in hoeverre de verplichting tot participatie in de praktijk ook daadwerkelijk gaat bijdragen aan betere plannen, en aan meer draagvlak en vertrouwen in de samenleving (Boeve & Groothuis 2019). Ook is er zorg dat de belangen van burgers ondersneeuwen wanneer er commerciële belangen in het spel zijn (Soeterbroek 2022).

De literatuur over burgerparticipatie (zie bijvoorbeeld Bleijenberg 2021; Liu et al. 2020; Paradies et al. 2021; OECD 2020) leert dat een aantal specifieke elementen bepalend is voor ‘de kwaliteit’ van participatie. Zo is de timing van het participatieproces belangrijk: burgers willen *tijdig* betrokken worden. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan omdat de vraagstukken in het allereerste begin vaak nog erg abstract zijn (een van de ‘participatie-paradoxen’). Betreft de overheid burgers te vroeg, dan kan het desbetreffende leefomgevingsvraagstuk nog onvoldoende in kaart gebracht zijn; betreft de overheid ze te laat dan hebben de beleidsvoorberei-

Figuur 2

Versterk de kwaliteit van participatie



Bron: PBL

ders bij hun inkadering al zoveel afslagen genomen, dat er geen ruimte meer is om alternatieve perspectieven en ideeën mee te nemen. Participatie is dus al bij het structureren van vraagstukken essentieel. De overheid zou vooraf de ingewikkelde en weerbarstige vraagstukken hanteerbaar moeten maken voor de gewone burger, moet nadenken over welke zaken of aspecten naar voren worden gehaald, en welke genegeerd (en daar open en eerlijk over zijn), en voor zichzelf helder hebben van welke samenhangen, oorzaak-gevolgketens, en werkingsmechanismen de beleidstheorie uiteindelijk uitgaat. Hier zouden vertrouwde 'verbinders' uit de buurt, of wat de WRR frontlijnwerkers noemt, kunnen helpen de 'leefwereld' en de 'systeemwereld' wat dichter bij elkaar brengen (WRR 2012).

In het verlengde hiervan dienen overheden zich bewust te zijn van de verschillen in macht en vermogen tot handelen die bij participatie aan de orde zijn (zie figuur 2). In de eerste plaats haar eigen macht om als overheid de procedures vast te stellen, inhoudelijke en financiële kaders te ontwikkelen, de agenda en het tempo te bepalen, te beslissen wat met de uitkomst van participatie wordt gedaan.

Kader 4 Nationaal burgerforum rond het klimaat-en energiebeleid

Een burgerforum is een van de manieren om burgerparticipatie te organiseren. Mede door de ervaringen die er met burgerfora en andere vormen van directe democratie elders zijn opgedaan (Hendriks et al. 2020) heeft het kabinet de Tweede Kamer verzocht om de instelling van een nationaal burgerforum rond het klimaat-en energiebeleid in overweging te nemen (MinEZK 2022). Dit mede omdat bij de opstelling van het Klimaatakkoord (2019) burgers geen plek aan tafel hadden. De verwachting is dat met dit burgerforum het draagvlak voor het klimaatbeleid vergroot wordt, mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden (Brenninkmeijer et al. 2021.):

De belangrijkste randvoorwaarden zijn dat

- i) het vooraf duidelijk is wat er met de uitkomsten van het burgerforum zal gebeuren in de politiek-bestuurlijke besluitvorming – committeren bestuurders zich alleen om het te lezen, of ook om er op te reageren, het op te nemen in de planvorming of het zelfs een rol te geven in de totstandkoming van beleid of in wet- en regelgeving?
- ii) er voldoende middelen beschikbaar worden gemaakt om het burgerforum inhoudelijk en procesmatig te kunnen ondersteunen en vormgeven
- iii) het burgerforum een goede, liefst representatieve dwarsdoorsnede van de samenleving is en
- iv) er wordt gezorgd voor afstemming en communicatie rond het proces en de uitkomsten met de samenleving, zodat men minimaal op de hoogte is. Liefst vindt er ook inhoudelijke afstemming plaats. Dit kan bijvoorbeeld door een referendum rond de uitkomsten van het burgerforum te organiseren.

Van groot belang voor een goed functionerend burgerforum is ten slotte wat voor vraag er aan het burgerforum wordt voorgelegd: vraagstukken met grote maatschappelijke consequenties, waarbij moreel-normatieve afwegingen een belangrijke rol spelen lijken het meest geschikt (Brenninkmeijer et al. 2021).

Het gaat hier uiteraard ook over de deelname en invloed van andere partijen, zoals (lokale) ondernemers, projectontwikkelaars en diverse maatschappelijke organisaties. Hoeveel daadwerkelijke zeggenschap hebben burgers nog in deze volle arena waarin – als het om leefomgevingskwesties gaat – ook nog een flinke rol is weggelegd voor allerlei adviesbureaus en (markt)partijen?

Bij het vormgeven van het participatieproces zou overwogen kunnen worden deelnemende burgergroepen bepaalde ‘rechten’ te geven, bijvoorbeeld met betrekking tot de formulering van de vraagstelling, de agendering, de informatie over gebruikte kennis en concepten of de betrokkenheid van andere partijen. Sommigen pleiten er ook voor om burgers een eigen budget te geven om onderzoek (contraexpertise) uit te laten uitvoeren (zie bijvoorbeeld Soeterbroek 2022; Tonkens & Hurenkamp 2021).

Kader 5 Burgerbetrokkenheid bij de Regionale Energie Strategieën

Bij de ontwikkeling van de Regionale Energie Strategieën hebben de 30 RES-regio's vanaf het begin geprobeerd om burgers erbij te betrekken (zie ook kader 2). Het PBL heeft in de eerste ronde van de planvorming gekeken naar de verschillende manieren waarop de regio's dit hebben aangepakt (De Vries & Bouma 2023). De manier waarop de dertig regio's dat doen blijkt te verschillen. Zo zijn er binnen de regio's verschillende afwegingen gemaakt waar het om de timing en vormgeving van de burgerparticipatie gaat. Dit mede afhankelijk van factoren zoals het ambitieniveau van de regio en de omvang van de plannen, naast de bestuurscultuur en de geldende verhoudingen tussen gemeenten (Andreani et al. 2022; De Vries & Bouma 2023). Om zicht te krijgen op wat burgers willen worden bijvoorbeeld soms enquêtes uitgezet, maar vaker kiezen regio's ervoor om inspraakavonden of workshops te organiseren, zoals schrijf- en ruimteateliers.

Ook in de manier waarop de regio's met burgers communiceren over de RES-plannen, en de mate waarin ze informatie beschikbaar, vindbaar, en toegankelijk maken, blijken er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten en regio's te zijn. In sommige gemeenten wordt informatie verspreid door middel van huis-aan-huis-brieven, in andere in digitale nieuwsbrieven. Ook de manier waarop informatie op een RES-website wordt gepresenteerd, verschilt van regio tot regio. De ene regio besteedt veel aandacht aan de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de informatie, de andere regio wat minder.

Het blijkt lastig om te bepalen wat het juiste moment is om burgers te betrekken. Regio's en gemeenten die burgers al in een vroeg stadium betrekken, trekken vaker vooral alleen de usual suspects aan, terwijl in regio's die later beginnen met het mobiliseren van burgers die burgers soms het gevoel krijgen nog maar weinig keuzeruimte te hebben. Omdat het plannen en kiezen van participatiemogelijkheden voor burgers grote gevolgen kan hebben voor de uitkomst van de besluitvorming en de verhouding tussen lokale politiek en inwoners, is het proces politiek en bestuurlijk gevoelig. Daarbij speelt mee dat een RES-regio formeel geen bestuurslaag kan en mag zijn, omdat zij geen door burgers gekozen leden heeft. Het vinden van goedkeuring voor besluiten is een bestuurlijk spel waarin gemeenten en provincies de daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid hebben (zie ook Van der Steen et al. 2021).

Ook tussen burgers onderling speelt het aspect van zeggenschap. Voelt iedereen zich in staat om aan het gesprek mee te doen, en hoeveel moeite wordt er genomen om ervoor te zorgen dat de verschillende perspectieven vertegenwoordigd zijn? Hiervoor is het niet per se noodzakelijk dat een representatieve dwarsdoorsnede van de bevolking aanschuift, maar moet wel extra moeite worden gedaan om te zorgen dat de verschillende perspectieven op tafel komen, ook die aan de randen van het spectrum waar vaak gemakkelijk aan voorbij gegaan wordt (Bleijenberg 2021). Dat kan bij de meest kwetsbare groepen ook in de vorm van vertrouwde

vertegenwoordigers (bijvoorbeeld buurtwerkers). Om bij de organisatie van burgerfora ook de niet-gebruikelijke deelnemers aan tafel te krijgen zijn bijvoorbeeld dagvergoedingen, extra ondersteuning en goede procesfacilitering noodzakelijk. (Brenninkmeijer et al. 2021; Hurenkamp & Tonkens 2021). De mate waarin overheden die middelen en capaciteit hebben verschilt, maar velen kampen met een gebrek aan expertise en middelen bij de organisatie van participatieprocessen (De Vries et al. 2021; De Vries & Bouma 2023).

Voor een waardevolle inspraak en burgerparticipatie is het nodig op tijd afspraken te maken over het participatieproces, en vooral ook over wat er met de uitkomsten gebeurt. Dit vraagt om bestuurlijk commitment vooraf over de procedure, de ondersteuning van participanten, de planning, inclusief terugkoppelingsmomenten, en een duidelijke uitleg over hoe de uitkomsten worden verbonden met het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces. Specifiek waar het gaat over de inzet van burgerfora, een bijzondere vorm van participatie, noemt de Commissie Brenninkmeijer het een soort contract: 'Wij zijn de gekozen vertegenwoordigers en wij beslissen uiteindelijk, maar via een burgerforum bieden we burgers in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling de kans om mee te denken, ideeën en oplossingen aan te dragen en keuzes te suggereren of te maken' (Brenninkmeijer et al. 2021: 30). Hierbij zal ook aan verwachtingen-management moeten worden gedaan. De stem van meedenkende burgers is weliswaar belangrijk, maar kan uiteraard nooit exclusief zijn. Het is belangrijk om participatie als aanvulling op het democratisch stelsel, en niet als vervanging ervan te zien (zie ook Roth et al. 2017). Burgerfora en participatie kunnen daarmee bijdragen aan democratische vernieuwing (Hendriks et al. 2020) maar het primaat ligt bij de politiek.

Kortom

Overheden kunnen de kwaliteit van participatie versterken door afspraken over de kwaliteit van het proces vooraf vast te leggen en meer middelen beschikbaar te stellen voor het tijdig en op geschikte wijze betrekken van burgers bij de besluitvorming. Daarbij is het essentieel om participatie beter in te bedden in politiek-bestuurlijke processen en te zorgen voor bestuurlijk commitment vooraf. Overwogen kan worden burgervertegenwoordigers bepaalde rechten (en middelen) te geven om te zorgen voor een gelijk speelveld aan de participatietafel, tussen burgers, overheden en andere (commerciële) partijen.

Signaal 3: Neem weerstand serieus

Niet zelden leidt ruimtelijke (her)inrichting ten behoeve van het algemeen belang tot (extra) plaatselijke milieudruk, aantasting van de leefbaarheid of van gevestigde belangen. Denk maar aan grote windturbines, zonneweiden, het verdichten en/of klimaatbestendig maken van wijken, het aanleggen van verkeersaders door geliefd wandelgebied, de aanleg of het herstel van natuurgebied (inclusief het ‘ecologisch’ omgaan met grote grazers), maar ook aan klassiekers als Schiphol en Tata Steel. Die druk op de kwaliteit van de dagelijkse (of wekelijkse) leefomgeving kan tot weerstand bij de (lokale) bevolking leiden.

25

Lokale druk op de leefomgevingskwaliteit draagt een zekere, bijna onvermijdelijke onrechtvaardigheid in zich: velen profiteren van de ruimtelijke ingreep, zoals een windmolenpark of snelweg, maar er is ook een deel van de bevolking dat er nadeel van ondervindt, en ertegen zal protesteren. De weerstand kan ook voortkomen uit een conserverende wens. Bestaande waarden, of belangen, kunnen namelijk verloren gaan als ze in de plannenmakerij – hoe uitvoerig, zorgvuldig en doordacht ook – expliciet, noch impliciet zijn meegenomen (Van Geel 2021; Soeterbroek 2022). Denk aan cultuurhistorische, natuurhistorische, natuur- of landschappelijke waarden, vrij uitzicht, de huizenprijzen, de betaalbaarheid, maar ook de identiteit, het thuisgevoel of de sociale samenhang.

Kader 6 Veel meer dan één getal

Halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw begon de Nederlandse overheid grenzen te stellen aan de mogelijke schade die mensen ondervinden door blootstelling aan gevaarlijke stoffen, straling, biologische factoren of aan de ongevalsdreiging van industriële installaties. Door risicoberekeningen te doen en normen te stellen (zoals het vaststellen van een maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) per risicofactor) probeerde de overheid de bevolking tegen gevaar en risico's te beschermen. Ondanks deze bescherming ontstond er bij omwonenden van dergelijke overlastgevende of risicovolle activiteiten vaak weerstand.

De weerstand ontstond soms doordat risicoberekeningen als ongeloofwaardig werden gezien, maar ook doordat mensen deze niet altijd zien als een goede maat voor de aanvaardbaarheid van omgevingsrisico's. Uit sociaalpsychologisch onderzoek blijkt dat naast 'kans maal effect' ook andere zaken van belang zijn voor de risicobeleving en de mate waarin mensen risico's aanvaarden (Slovic et al. 1980, 1987; Gezondheidsraad 1996; De Hollander & Hanemaaijer 2003). Meer dan de daadwerkelijke kans op schade, ongelukken en overlijden blijken morele aspecten van grote invloed op de acceptatie van risico's, zoals een billijke verdeling van lusten en lasten of welk maatschappelijk belang gediend is bij blootstelling aan omgevingsrisico's (Van Eeten et al. 2012). Het gedurende tientallen jaren ontkennen van de gevaren van gaswinning, terwijl honderden miljarden euro's werden opgehaald uit de Groningse bodem, geldt als iconisch voorbeeld van tekortschietende instituties die bedoeld zijn om burgers te beschermen.

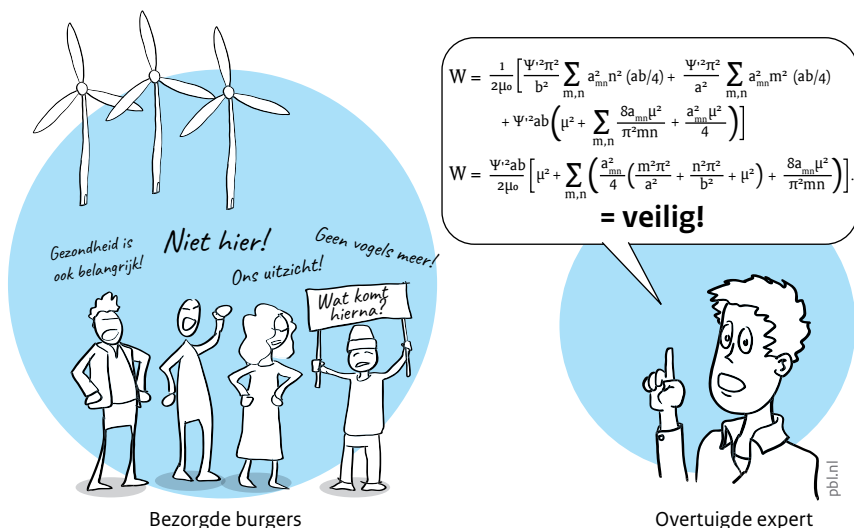
Andere risico's lijken mensen juist opmerkelijk makkelijk te aanvaarden. Het verkeer is in Nederland nog altijd goed voor zo'n 600 doden en 21.000 ernstig gewonden per jaar (CBS 2022). Toch gaat menigeen zonder al te veel terughoudendheid, en niet zelden zonder licht, 's avonds fietsend de stad in. Ook de duizenden jaarlijkse 'fijnstofdoden' lijken de burger niet erg te deren. Te abstract, ze kennen niemand die aan fijnstof is overleden. Anderzijds maken ze zich relatief veel zorgen als er een hoogspanningslijn in de buurt van de woning komt of een zendmast voor mobiele telefonie, ook al zijn de berekende risico's in deze situaties relatief zeer beperkt (de Hollander 2017).

Kortom, risicoberekeningen en normen zijn belangrijk, maar niet genoeg. De beleving van risico kan niet op één noemer worden gebracht. Gebeurt dit wel dan gaan andere waardevolle informatie, zorgen en vragen verloren. Hierdoor voelen burgers zich niet serieus genomen, bijvoorbeeld wanneer risicoberekeningen gebruikt worden om de zorgen van mensen weg te zetten als ongefundeerd (De Hollander 2017).

Weerstand en protest zijn vaak een reactie op een als onrechtvaardig ervaren situatie (De Haas et al. 2019). Het is belangrijk om (lokale) lasten te erkennen, voldoende aandacht te besteden aan de verdeling van risico's en hier ook transparant

Figuur 3

Neem weerstand serieus



Bron: PBL

over te zijn. De afgelopen decennia is er veel onderzoek gedaan naar percepties van burgers rond veiligheid, gezondheid en leefbaarheid van de leefomgeving (zie kader 6). Bij plannen voor grootschalige ingrepen in de leefomgeving verwijzen overheden vaak naar het algemeen belang en vervolgens naar berekeningen en beoordelingen van experts die laten zien dat de ingreep volstrekt veilig en gezond is, of landschappelijk en stedenbouwkundig inpasbaar. Maar dergelijke ambtelijke overtuigingsstechnieken blijken in de weerbarstige praktijk vaak niet te 'werken'. Of burgers omgevingsrisico's en -overlast willen accepteren blijkt weinig te worden bepaald door berekeningen van experts die aantonen dat de kans op negatieve effecten klein is. Los van een groeiend wantrouwen tegenover experts, zeker als ze voor de overheid werken, raken de uitkomsten van dergelijke vaak complexe en weinig transparante rekensommen, redeneringen of ontwerpuitskomsten vaak de kern van de zaak niet (zie ook figuur 3). Bij degenen die zich zorgen maken speelt vaak een veelkleurig palet van waarden en belangen die niet meegenomen worden in berekeningen (zie ook signaal 2 en 5). Een veel grotere invloed heeft dan ook 'het gevoel' dat mensen hebben bij de plannen van de overheid, zoals een gevoel van 'onvrijwilligheid', een gevoel van een oneerlijke verdeling van lusten en lasten of een verondersteld gebrek aan beheersbaarheid van een situatie die groot gevaar kan opleveren.

Ervaringen rond luchthavens, windparken of zware industrieën leren dat overheden de bezwaren van burgers tegen het lokale omgevingsbeleid beter niet kunnen wegzetten als 'NIMBY'; dat verhardt de weerstand alleen maar (Carley et al. 2020; Wolsink 2007). Ruimtelijke ingrepen kunnen voor bepaalde groepen (soms grote schade met zich mee brengen, of het nu gaat om waardedaling van de woning,

Kader 7 Botsende visies op gewenste natuur in natuurconflicten

Er zijn de afgelopen jaren allerlei conflicten geweest over natuurbeheer. Veel conflicten gaan over het kappen van bomen, over een andere inrichting van natuurgebieden, over wildstandbeheer om overbegrazing te voorkomen of om het aanleggen van nieuwe natuurgebieden. Hierbij spelen verschillende perspectieven op de functies van natuur en verschillende voorkeuren voor het soort natuur vaak een rol: zien mensen de natuur vooral als functioneel, of als iets intrinsieks dat recht heeft op bescherming? (Diaz et al. 2015).

Conflicten worden vaak heviger als er fundamenteel andere waarden en perspectieven op natuur(beheer) in het spel zijn (De Haas et al. 2019). Een voorbeeld is het conflict over de bomenkap in Schoorl. Daar speelde de vraag wat zwaarder weegt: stuivende duinen die voldoen aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn of het maatschappelijk gewaardeerde bos waar de lokale bewoners zich verbonden mee voelen. De antwoorden zijn verdeeld en ieder antwoord kent zijn eigen bron van legitimiteit (respectievelijk juridisch of maatschappelijk) (Buijs & Boonstra 2020). Het hoeft ook niet het een of het ander te zijn: na jarenlang conflict zijn in Schoorl de betrokkenen tot een compromis gekomen waarbij een deel van het bos blijft en de burgers betrokken worden bij het toekomstige beheer van het bos. Het conflict heeft energie gekost maar heeft ook geleid tot meer wederzijds begrip voor visies en standpunten. Het laat zien dat conflicten ook een bron van kennis kunnen zijn over wat erop het spel staat (Cuppen 2018).

plaatselijke toename van feitelijke of vermeende gezondheidsrisico's, geur- of geluidsoverlast, of een andere afname van de leefbaarheid door voorzieningen voor het algemeen nut. De overheid zou dit moeten erkennen als daadwerkelijk leed voor de betreffende burgers, en niet moeten schermen met metingen, toetsing aan normen of risicoberekeningen die laten zien dat het allemaal wel meevalt, of acceptabel is. Ze zou kunnen zorgen voor een participatiemodel dat fatsoenlijk om kan gaan met belangen- en waardentegenstellingen (dus niet per se streven naar consensus, zie ook Van Geel 2020). Burgers accepteren hun verlies voor het algemeen belang vaak eerder als ze het gevoel hebben dat het besluitvormingsproces rechtvaardig is verlopen (Tyler 2006, zie kader 7).

Kortom

Het serieus nemen van weerstand vraagt om erkenning van tegenstrijdige belangen en om het niet langer schermen met metingen, toetsing aan normen of risicoberekeningen die laten zien dat het allemaal wel meevalt, of acceptabel is. Overheden zouden kunnen zorgen voor een juridisch kader, waarmee ook beroep kan worden aangetekend, en op zoek kunnen gaan naar materiele en immateriële compensatie-mogelijkheden. En afspraken maken die controleerbaar en handhaafbaar zijn.

Signaal 4: Maak diversiteit van burgers uitgangspunt van beleid

Diversiteit als uitgangspunt voor beleid betekent dat de overheid rekening houdt met de verschillen tussen burgers als zij beleid ontwikkelt en regelingen treft. Politiek, ambtenaren en adviseurs hebben bij het voorbereiden en formuleren van beleid en wetgeving vaak bepaalde beelden in hun hoofd van de al dan niet betrokken mensen. Soms hebben beleidsmakers iemand voor ogen die uiterst zelfredzaam is en hoofdzakelijk 'rationele' keuzes maakt, dan weer iemand die juist met alles geholpen moet worden. Het beeld van de calculerende, tot fraude geneigde burger heeft bij sociaal en welzijnsbeleid in het recente verleden tot schrijnende situaties geleid, zie de Toeslagenaffaire. Die burgerbeelden zijn vaak eenzijdig en lijken soms vooral gesneden naar het doel van de wetgever. Zo is de zelfredzame burger ook een relatief goedkope burger en rechtvaardigt de tot fraude geneigde burger een strenge, controlerende overheid (RVS 2021; Gebhardt & Feijten 2022). Dit zijn slechts twee uitgesproken voorbeelden.

Heeft de overheid een te eenzijdig burgerbeeld, dan kan dit ervoor zorgen dat groepen mensen zich niet herkennen in, of zich niet gesteund voelen door die overheid. Daarbij bestaat ook het risico dat er mogelijkheden om beleid effectiever of rechtvaardiger te maken over het hoofd worden gezien. Zo is het mensbeeld in veel gemeentelijke warmtevisies er een van de zelfredzame burger die het zelf wil regelen; hiermee verdwijnt echter wel de collectieve optie van warmtenetten

Kader 8 Overheidsperspectieven op de burger bij de warmtetransitie

De manier waarop overheden naar burgers kijken is van invloed op de vormgeving van beleid en de manier waarop daarover wordt gecommuniceerd (Gerhardt & Feijten 2022). Voortbouwend op onderzoek van Rodhouse et al. (2021) hebben we gekeken naar de manier waarop gemeenten over burgers schrijven in de gemeentelijke warmtevisies (De Graaff 2022).

Overheden en individuele ambtenaren hebben verschillende perspectieven op de mate waarin burgers keuzevrijheid zouden moeten hebben in of verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor de Nederlandse warmtetransitie (Rodhouse et al. 2021). Het onderzoek van De Graaff (2022) laat zien dat een individualistische kijk op de rol van burgers in de Nederlandse warmtetransitie het meest voorkomt bij ambtenaren, waarin burgers als hoofdverantwoordelijk voor het implementeren van alternatieve warmteoplossingen worden gezien. Daarbij blijken gemeenten grote waarde te hechten aan uitgebreide participatieprocessen, maar deze processen blijken niet of nauwelijks met de ontwikkeling van het beleid verbonden te zijn: zo is er nauwelijks sprake van informatie-uitwisseling en vindt er nauwelijks co-creatie plaats. De Graaff (2022) benadrukt het belang van aandacht voor de systemische dimensies van de warmtetransitie en voor potentiële onrechtvaardigheden en uitsluiting: niet alle burgers zijn zelfredzaam en in staat tot het zelf verantwoordelijkheid nemen en dingen te regelen.

soms naar de achtergrond (De Graaff 2022). Ook in het nadenken over transitie in termen van ‘koplopers’ en ‘achterblijvers’ worden beelden gebruikt die niet per se aansluiten bij de werkelijkheid. Zo was de veronderstelling in het domein van de landbouw dat door het voorbeeld van de natuurinclusieve boer te belichten andere boeren wel zouden volgen (Bouma et al. 2020). Echter, de meeste natuurinclusieve boeren produceren voor zogenoemde nichemarkten, en zijn bovendien vaker intrinsiek gemotiveerd om met zorg voor de natuur te boeren. ‘Gangbare’ boeren zitten veel vaker vast in verdienmodellen die maar zeer beperkt ruimte bieden voor natuurinclusieve praktijken (Koetse & Bouma 2022). Oog voor de verschillen in beweegredenen en in de ervaren belemmeringen maakt het mogelijk om beleid beter (in) te richten, en daarmee de beweging te krijgen die voor de grote transitie-opgaven in de leefomgeving nodig is (zie ook Huttunen et al. 2021; Kaufman et al. 2021).

Om zicht te krijgen op de verschillen tussen mensen is het voor beleid nuttig om een onderscheid te maken tussen ‘het weten, willen, kunnen en doe-vermogen’ van burgers; dit zijn bepalende factoren voor de betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving (zie voor een bespreking van de literatuur Bouma en De Vries 2020; WRR 2017; zie figuur 4). Het belang van weten, willen en kunnen wordt bevestigd in vragenlijstonderzoek waarin burgers naar hun mening over het leef-

Kader 9 Burgerperspectieven op de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid

Nederlanders verschillen in hoe zij tegen het leefomgevingsbeleid aan kijken. Om de verschillende groepen mensen beter bij het milieu en klimaatbeleid te kunnen betrekken is het belangrijk om de verschillen te begrijpen en hier rekening mee te houden in de communicatie over het beleid (Steenbekkers et al. 2021). Met behulp van een Latente Klasse Analyse zijn data van de Balans van de Leefomgeving-vragenlijst (Bouma et al. 2020) gebruikt om 5 groepen van burgerperspectieven op de leefomgeving te onderscheiden (Weessies 2021).

De eerste groep, ruim 5 procent van de respondenten, maakt zich weinig zorgen over het milieu en meent dat het met klimaatverandering wel meevalt. Deze groep is het minst betrokken bij het leefomgevingsbeleid. De tweede groep, 21 procent van de respondenten ziet weinig problemen in zijn directe leefomgeving, en vindt het wel mooi zo: het gros van deze respondenten woont in het landelijk gebied, is relatief laag opgeleid en heeft beperkt vertrouwen in de overheid. De derde groep, 22 procent van de respondenten, lijkt op de tweede groep maar woont vooral in sterk verstedelijkte gebieden en ziet juist veel problemen in de directe leefomgeving. Aan die lokale problemen zou eens wat moeten gebeuren, niet alleen aan het klimaatbeleid. De vierde groep, 31 procent van de respondenten, is hoger opgeleid en heeft een groot vertrouwen in de overheid. Deze groep vindt het leefomgevingsbeleid belangrijk en is relatief tevreden over hoe het ermee staat. De laatste groep, 20 procent van de respondenten, is zeer betrokken bij de leefomgeving en vindt dat er veel meer moet gebeuren omdat de problemen groot zijn en urgent. Dit zijn vooral hoger-opgeleiden met veel vertrouwen in de overheid.

De uitkomsten van Weessies (2021) tonen aan dat houding ten aanzien van milieu en klimaat complex is en dat er diversiteit bestaat in de manier waarop mensen zich zorgen maken over milieu en klimaat. Rond de communicatie en vormgeving van het leefomgevingsbeleid zijn er ten minste drie lessen te leren: aandacht voor verschillen in informatiebehoeften, koppeling van leefomgevingsvraagstukken aan de directe leefomgeving en oog voor verschillen in institutioneel vertrouwen zijn van belang waar het gaat om de houding van mensen ten aanzien van het leefomgevingsbeleid.

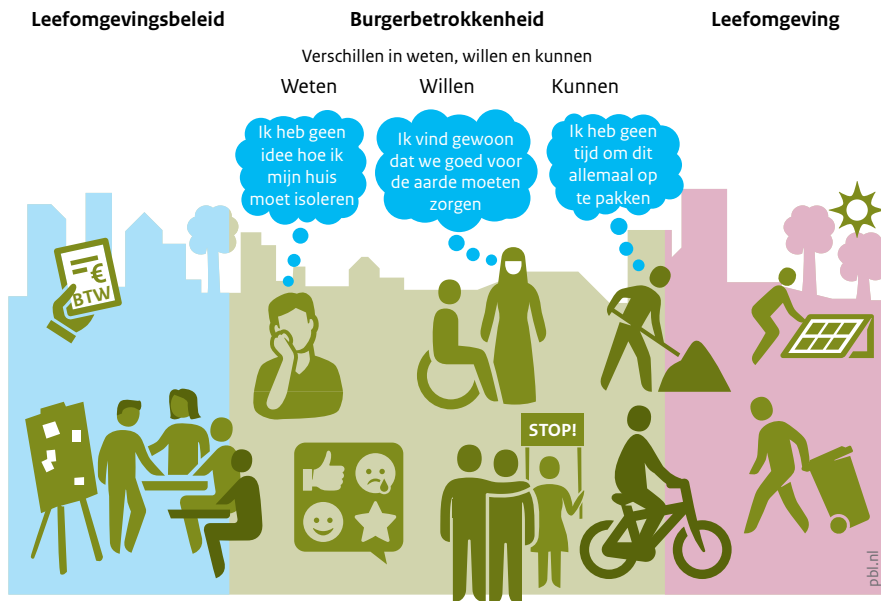
31

omgevingsbeleid wordt gevraagd (Klöstters et al. 2022; Steenbekkers et al. 2021). Zo blijken de mate van verstedelijking van de woonplaats, opleidingsniveau, leeftijd, inkomen, mediagebruik en vertrouwen in de overheid – factoren die van invloed zijn op het weten, willen en kunnen van burgers – samen te hangen met de mate waarin mensen zich bij de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid betrokken voelen (zie kader 9).

Omgekeerd betekent dit overigens niet dat inwoners van bepaalde wijken als vanzelf meer of minder betrokken zijn. Deze onderkenning is relevant omdat over-

Figuur 4

Maak diversiteit van burgers uitgangspunt van beleid



Bron: PBL

heden in toenemende mate kunstmatige intelligentie inzetten om hun beleid specifieker (in) te richten of burgers beter bij hun beleidsvoornemens te betrekken. Hierbij wordt ook vaak van dergelijke demografische variabelen gebruik gemaakt. Daarbij moet men er op bedacht zijn dat toepassing van algoritmes er ook toe kan leiden dat buurten, wijken of specifieke bevolkingsgroepen een bepaald stempel opgedrukt krijgen. Kunstmatige intelligentie kan het ontstaan van (filter)bubbels versterken, leiden tot discriminatie en tot schending van privacy (Arana-Catania et al. 2021, Ceccaroni et al. 2019).

Dat burgers iets weten, willen en kunnen betekent niet automatisch dat ze er ook naar gaan handelen: 'weten is nog geen doen' (WRR 2017). De meeste mensen maken zich bijvoorbeeld weliswaar zorgen over klimaatverandering, en vinden het belangrijk dat er voor de natuur en toekomstbestendigheid van de leefomgeving wordt gezorgd, maar dat betekent niet automatisch dat ze minder gaan vliegen of beleid steunen dat vervuilers bestraft. Deels heeft dit te maken met psychologische factoren, zoals motivatie of houding, maar het komt ook doordat de omgeving en het sociaaleconomische systeem waarin Nederlanders leven, duurzaam handelen vaak lastig maken. Daarbij zijn institutionele structuren niet ingericht op eigen initiatief en betrokkenheid, waarmee het tot uiting brengen van betrokkenheid het nodige van burgers vraagt. Hieronder gaan we kort in op het weten, willen, kunnen van burgers, en op de mogelijkheden die overheden

hebben om iets aan het doe-vermogen van mensen, en hun betrokkenheid bij beleid en leefomgeving, te doen.

‘Weten’

Duurzaamheids- en milieuvraagstukken zijn niet eenvoudig te bevatten, voor wetenschappers, laat staan voor leken. De vraagstukken zijn per definitie groot-schalig, complex, multidisciplinair, ongestructureerd, en omgeven met niet eenvoudig te temmen onzekerheden. Informatie over de (kwaliteit van de) leefomgeving is onvermijdelijk vaak vrij abstract, en sluit maar deels aan bij de ervaringen en belevingswereld van burgers (Roth 1992; Pidgeon & Fischhoff 2011; Fiorino 1990). Het is belangrijk om voorbij de vaak technocratische kennis aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers en hierbij te zorgen voor tweerichtingsverkeer (Grunig & Grunig 1992; Yuan et al. 2017). Daarbij is het een niet-geringe uitdaging om burgers – uit alle maatschappelijke groepen – de gelegenheid te geven hun vragen, zorgen, wensen en ervaringsexpertise in te brengen.

Zoals in de meeste westerse landen speelt een door de sociale media sterk bevorderde polarisatie ook in Nederland de democratische meningsvorming parten. Het weten dreigt soms zelfs een onderdeel van een cultuurstrijd tussen verschillende maatschappelijke groepen te worden, die vaak in extremen tegenover elkaar worden gezet, zoals de stedelijke ‘elite’ versus het platteland, academisch en praktisch opgeleid, winnaars en verliezers van de globalisering en liberalisering. Het ‘gevaar’ bestaat dat de (lokale en digitale) leefwerelden van verschillende kampen elkaar uiteindelijk nog nauwelijks raken, wat op allerlei vlakken de Nederlandse samenleving kan verzwakken (Beugelsdijk 2021).

In de moderne samenleving ontstaan zogenoemde informatiebubbels, waarin groepen mensen vooral informatie onder ogen krijgt die overeenkomt met de eigen overtuiging. Desinformatie en *fake news* kunnen zich snel verspreiden en onnodig wantrouwen vergroten onder burgers. Democratisch debat kan alleen zinvol plaatsvinden als feiten en gevolgtrekkingen tot op zekere hoogte gedeeld worden. Overheden zullen zich moeten afvragen of en hoe ze zich actiever met de bestrijding van desinformatie gaan bezig houden (Wardle & Derakshan 2017); wellicht ook door zich actiever te doen gelden op *social media*, zo suggereren onder anderen Cinelli et al. (2020) en Marres (2018). De uitwisseling van kennis tussen wetenschap, beleid en samenleving zou twee- of meer-richtingsverkeer moeten zijn – bij voorkeur met inschakeling van vertrouwde ‘gelijken’ of rolmodellen (‘peers’). In signaal 5, ‘Deel de feiten en zorg ervoor dat beleid begrijpelijk is’, gaan we hier verder op in.

‘Willen’

Vele factoren bepalen het willen – motivaties, wensen, gedragsintenties – van mensen, en daarmee hun houding ten aanzien van hun leefomgeving en het leefomgevingsbeleid (zie bijvoorbeeld Ajzen 1991; Bamberg et al. 2017). Zoals gezegd willen de meeste mensen een gezonde, duurzame toekomst voor hun kinderen, en maken ze zich zorgen over biodiversiteitsverlies en klimaatverandering, maar nemen toch het vliegtuig voor een beetje zon of avontuur. Mensen willen simpelweg verschillende zaken die niet noodzakelijkerwijs met elkaar in overeenstemming te brengen zijn. Tussen de verschillende dimensies van willen zit spanning, zoals tussen het eigen en het collectieve belang, en tussen korte- en langetermijnafwegingen. Dat leidt ertoe dat wat mensen willen zich niet per se ook vertaalt in hun handelen, waarbij het willen, weten en kunnen overigens met elkaar samenhangen.

Of mensen zich willen bezighouden met meer abstracte wensen zoals een toekomstbestendige leefomgeving, hangt mede af van de mate waarin hun directe levensbehoeften zijn vervuld. Daarmee ondermijnt armoede (en andersoortige vormen van stress) het vermogen om na te denken en besluiten te nemen over de lange termijn (WRR 2017). Vooral mensen met weinig opleiding en inkomen hebben zorgen die hun dagelijks leven en de korte termijn bepalen, omdat ze worden geraakt door tekorten in de zorg, door baanonzekerheid, de achteruitgang van de kwaliteit van het onderwijs en de onzekerheid over de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor hun kinderen. Die fractie ‘onzekeren’ groeit gestaag en is inmiddels groter dan 30 procent (Wennekers et al. 2019; Putters 2021). Ook voorgaande ervaringen met de overheid en daaruit voortvloeiend vertrouwen (of wantrouwen) in de overheid en haar instituties zijn van invloed op het ‘willen’ van burgers, vooral waar het gaat om betrokkenheid bij overheidsbeleid (Engbertsen et al. 2021). Overheden kunnen het willen van burgers beïnvloeden door aan te sluiten bij de motivaties van burgers (Steg & Vlek 2009) en door beter bij hun wensen en zorgen aan te sluiten, waarmee de motivatie om mee te doen wordt vergroot (zie bijvoorbeeld Lastra-Bravo et al. 2015). Ook kunnen ze eigen initiatief beter steunen. Op de manieren waarop overheden burgerinitiatief kunnen steunen, stimuleren en faciliteren, gaan we in bij signaal 6 ‘Faciliteer burgerinitiatief en werk samen aan de opgaven’.

‘Kunnen’

De individuele vaardigheden van burgers bepalen in belangrijke mate of men betrokken raakt bij de grote vraagstukken in de leefomgeving. Voor de uiteenlopende vormen van betrokkenheid zijn bijvoorbeeld (financiële) middelen, tijd, cognitieve en sociale vermogens nodig. In navolging van de Franse socioloog Bourdieu wordt in Nederland dit ‘kunnen’ vaak geduid aan de hand van het economisch, sociaal en cultureel kapitaal waar iemand over beschikt (Vrooman 2014;

Custers & Engbersen 2019; Bourdieu 1979). Het eerste verschaft controle over het leven. Een goed gevulde portemonnee maakt het een stuk gemakkelijker om duurzame keuzes te maken en iemand is eerder geneigd om de woning aardgasvrij te maken als diegene beschikt over de (financiële) middelen (Schilder & Van der Staak 2020). Sociaal kapitaal verschaft vaardigheden, relaties en netwerken om sociale hulpbronnen aan te boren, maar ook om deel te nemen aan besluitvormingsprocessen, informatie op te doen en op te komen voor je belang. Cultureel kapitaal zorgt voor allerlei vormen van leervermogen, bepaalt het 'juiste' gedrag in bepaalde kringen, en niet te vergeten, brede gezondheidsvaardigheden – zonder een goede gezondheid is betrokkenheid sowieso onmogelijk. De verdeling van deze vormen van kapitaal vindt vanaf de vroege jeugd grotendeels plaats via het gezin en is (dus) behoorlijk erfelijk bepaald door een stapeling van interacterende factoren, zoals gezinssituatie, opvoeding en onderwijs, leefomgevingskwaliteit in de wijk, schuldproblematiek of ongezonde leefwijzen (De Vos 2015). Kortom, aandacht voor burgerbetrokkenheid vraagt om aandacht voor sociaal beleid en sociale gelijkwaardigheid, toegankelijke publieke dienstverlening en goede gezondheidszorg en onderwijs.

Binnen het leefomgevingsbeleid wordt over het algemeen weinig aandacht aan het 'kunnen' besteed: alleen in de grote steden is er in sommige gevallen sprake van doelgroepenbeleid, waarbij specifiek met de belemmeringen van bepaalde groepen inwoners rekening wordt gehouden, en sommige regelingen zijn op specifieke huishoudens gericht. De meeste regelingen, overheids campagnes en interventies houden echter weinig rekening met de verschillen in kunnen, zowel waar het verschillen in cognitief vermogen, verschillen in inkomen als verschillen in sociale vaardigheden betreft. Zo blijken vooral hoogopgeleiden gebruik te maken van subsidieregelingen, en zijn het ook vooral hoogopgeleiden die informatiecampagnes waarderen (I&O 2020). Een voorbeeld van hoe simpel het kan zijn bleek in de Coronaperiode: doordat fysieke participatie niet mogelijk was werden vaker digitale bijeenkomsten georganiseerd, waaraan een andere dwarsdoorsnede van de bevolking bleek deel te nemen (De Vries & Bouma 2023).

Diversiteit als uitgangspunt voor beleid betekent dat de overheid met de verschillen rekening houdt. Hierbij is met name aandacht voor de verscheidenheid in 'het kunnen' van mensen belangrijk, niet alleen voor de vormgeving van effectiever maar vooral ook van rechtvaardiger beleid (Sen 1999; Nussbaum 2002). Een andere dimensie van 'kunnen' die van het beleid extra aandacht behoeft, is de manier waarop de leefomgeving is ingericht. Die inrichting van de dagelijkse leefomgeving is sterk van invloed op de houding die mensen aannemen ten opzichte van leefomgevingsvraagstukken en vooral op de duurzaamheid van hun gedrag (Shove 2014; Southerton et al. 2004; Wilhite et al. 2000). Denk aan de aanwezigheid van recycle-bakken, de kwaliteit van het openbaar vervoer, en de aanwezigheid van natuur of publiek groen (Van Diepen & Voogd 2001). Ook op een meer abstract, systemisch niveau speelt dit; zo zijn het economische systeem, de beschikbaarheid van technologie en sociaal-culturele normen en waarden zeer bepalend voor

het menselijk handelen (zie bijvoorbeeld Cialdini et al. 1991). Bij signaal 7, 'Maak duurzaam gedrag logisch', gaan we hier verder op in.

Kortom

Het tot uitgangspunt maken van diversiteit vraagt om het besef dat 'de burger' niet bestaat. Het helpt om over verschillen tussen mensen na te denken in termen van wat ze weten, willen, kunnen en daadwerkelijk doen. Diversiteit als uitgangspunt betekent ook dat het 'doe-vermogen' niet wordt beschouwd als vanzelfsprekend en dat overheden extra aandacht moeten besteden aan de toegankelijkheid van processen en de beschikbaarheid van publieke diensten en infrastructuur. Het vraagt om beleidsinterventies die rekening houden met cognitieve, financiële en sociale vermogens van burgers en waarbij de overheid aandacht heeft voor de consequenties van het beleid voor verschillende groepen en voor de verdeling van lusten, lasten en risico's.

Signaal 5: Deel de feiten en zorg ervoor dat beleid begrijpelijk is

Duurzaamheids- en milieuvraagstukken zijn complex. De leefomgeving staat onder invloed van allerlei technologische, economische en sociale ontwikkelingen, die ook nog eens met elkaar samenhangen. Hier iets in veranderen is dus niet eenvoudig. Complicerende factor is dat de kennis over die vraagstukken en ontwikkelingen zelf ook continu in ontwikkeling is, en dat er de nodige onzekerheden spelen omtrent de uitwerking van de ontwikkelingen (en beleidsvoornemens) op de leefomgeving (zie bijvoorbeeld Marchau et al. 2019; Meijer et al. 2007; Ove Hansson 1996). Hierdoor is het maken van beleid vaak ingewikkeld: Wat is de beste manier om te handelen en is het niet beter om te wachten tot er ergens meer kennis over is? Welke instrumenten zijn nodig voor een voldoende effectief en efficiënt beleid? Is er voldoende draagvlak voor het beleid; hoe leg je dit beleid en de samenhang tussen keuzes en de bijbehorende onzekerheden uit aan burgers?

Dit verklaart mede waarom de grote leefomgevingsvraagstukken vaak in nogal abstracte termen beschreven worden, die maar matig aansluiten bij de dagelijkse leefwereld van de meeste burgers. Om de burger begrijpelijke en behapbare informatie voor te leggen, én te overtuigen dat het beleid goed is, wordt vaak slechts een deel van de informatie gedeeld, zoals het deel waarover geen twijfel bestaat. Het is echter belangrijk om expliciet te zijn over de feiten en veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd (Jones et al. 2014). Zeker omdat burgers lang niet

zulke eenduidig rationeel calculerende wezens zijn als wel verondersteld wordt, bijvoorbeeld in hun omgang met kansen en risico's en de veronderstelde beheersbaarheid van de leefwereld (Kahneman 2003, 2011).

Bij complexe leefomgevingsvraagstukken is het beleid zelf ook vaak complex. Dat vermindert uiteraard de uitlegbaarheid. Bovendien verandert het regelmatig, vanwege gewijzigde omstandigheden, inzichten, of politiek draagvlak. Bekend voorbeeld zijn de subsidies voor bijvoorbeeld het verbeteren van woningisolatie. Die subsidie kan de woningeigenaar zelf aanvragen, als hij weet dat dat kan en hoe dat moet. Maar het is voor iemand niet eenvoudig om vooraf in te schatten of hij de subsidie ook zal krijgen als hij de investering doet. Er gelden verschillende voorwaarden, die niet voor alle woningen hetzelfde zijn, en regelmatig veranderen. Als mensen het gevoel krijgen dat het te ingewikkeld gemaakt wordt, het te onzeker is of de subsidie verstrekt wordt, en de regels zo vaak veranderen dat ze misschien beter kunnen wachten tot het allemaal wat duidelijker is, bestaat de kans dat ze niet alleen hun geplande isolatie uit- of afstellen, maar ook dat ze het vertrouwen in het beleid en de overheid kwijt raken. Het is dan ook zaak ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie aansluit bij de belevingswereld en de informatiebehoefte van mensen, dat het beleid consistent is, en dat mensen ervan uit kunnen gaan dat ze volledig geïnformeerd worden. Anders bestaat het risico dat burgers gaan 'afhakken'. Ze kunnen dan hun toevlucht zoeken in alternatieve bronnen van informatie op het internet of in de eigen sociale kring.

Voor het betrekken van burgers en het goed kunnen uitvoeren van leefomgevingsbeleid is het belangrijk de burger tegemoet te komen. Het leefomgevingsbeleid is nu vaak verkaveld in sectorale kokers, terwijl mensen hun dagelijkse leefomgeving juist integraal beleven. Het gaat zelden alleen om die ene windmolen, maar vaak ook om verkeerslawaaï of hangjongeren, en het maakt de burger niet uit welke dienst of welk departement eerst verantwoordelijk is, de burger wil met zijn zorgen en wensen terechtkunnen bij 'de overheid' (Tijdelijke Commissie uitvoeringsorganisaties 2021). In de grotere gemeenten wordt mede hierom bijvoorbeeld in het sociale domein, maar in toenemende mate ook in het duurzaamheidsdomein, over sectorale 'loketten' heen samengewerkt (zie bijvoorbeeld Uytterlinde et al. 2020). Dit helpt de begrijpelijkheid van het beleid voor de burger te verbeteren en verbetert de toegankelijkheid.

Een hulpmiddel bij het beter uitleggen van beleid zijn visualisaties; het is niet voor niets dat er in het domein van de stedenbouw en ruimtelijke ordening een traditie is om plannen te visualiseren. Door visualisatie kunnen inhoudelijk ingewikkelde en abstracte plannen op een heldere en concrete manier betekenis krijgen. Daarbij leert de ervaring dat een goede verbeelding ook de betrokkenen zelf een nieuw zicht op zowel de opgave als de oplossing en de resultaten kan bieden, waarmee visualisatie ook een belangrijk middel is voor participatieve plan- en besluitvorming (De Blois et al. 2021, Hamers et al. 2023, zie ook kader 10). Daarbij helpt het om zo veel mogelijk gebruik te maken van concreet en toegankelijk taalgebruik en de betrokkenen zelf te laten visualiseren wat hun ideeën zijn.

Kader 10 Beeld inzetten voor het bespreekbaar maken van abstracte kennis

Er zijn verschillende manieren om over beleid en onderzoek te communiceren. Soms zijn teksten het beste middel, soms cijfers, soms beelden; vaak werkt een combinatie van deze communicatievormen het beste. Verbeelding kan helpen ingewikkelde materie toegankelijk te maken voor een grote groep, niet alleen experts maar ook andere betrokkenen (zie De Blois et al. 2021). We illustreren dit aan de hand van twee PBL-projecten waarin we visualisaties hebben gebruikt om de kennis toegankelijker te maken: de Ruimtelijke Verkenningen.

In de Ruimtelijke Verkenningen staan toekomstscenario's centraal, met als tijdshorizon 2050 (Snellen et al. 2019, Hamers et al. 2023). Omdat de toekomst onbekend is en er verschillende ideeën bestaan over die toekomst, is het niet eenvoudig deze concreet voorstelbaar te maken. Visualisatie helpt hierbij. Zo zijn er voor de Ruimtelijke Verkenning 2019 korte animatiefilmpjes gemaakt. Daarin zijn toekomstscenario's over stad en mobiliteit vereenvoudigd tot een reeks korte fictieve scènes over het dagelijks leven van toekomstige burgers, denk aan gebeurtenissen thuis, op straat of op het werk. Door de complexe, abstracte maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsdilemma's die in de scenario's zijn verwerkt terug te brengen tot enkele herkenbare problemen of kansen in de directe leefomgeving van burgers, kan een brede groep kijkers zich een beeld vormen van een mogelijke toekomst. Dit kan hen helpen bij het vormen van een mening en eventueel het leveren van bijdragen aan discussies over wat ze wenselijk of onwenselijk vinden (Snellen et al. 2019).

Meer recent zijn de verschillende opties voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland gevisualiseerd met behulp van collageachtige beelden en kaarten (Hamers et al. 2023). De collages zijn bedoeld als inleidende beelden bij hoe de dagelijkse omgeving in Nederland er in 2050 kan uitzien. Ze bevatten concrete, herkenbare elementen uit het dagelijks leven, bijvoorbeeld een metrohalte, een natuurgebied en een volkstuin. De kaarten zijn complexer, en tonen voor het hele land diverse soorten ruimtegebruik in samenhang. Dat levert een gelaagd beeld op dat niet voor iedereen gemakkelijk te lezen is, maar wat professionals helpt om een gemeenschappelijk idee te krijgen van de diverse ruimtelijke beleidsopties. De kaarten zijn dan ook gericht op een gebruikerspubliek dat enige ervaring heeft met het bekijken en duiden van kaartmateriaal. Op een interactieve website kunnen verschillende kaartlagen, zoals rond stedelijke ontwikkeling of duurzame economie, afzonderlijk in beeld worden gebracht. Bezoekers van de website kunnen zo de toekomstige mogelijke inrichtingen van Nederland op onderdelen met elkaar vergelijken.

Ten slotte kan meer gebruik worden gemaakt van *citizen science*. Dit is een vorm van onderzoek waarin mensen met eigen observaties en inzichten een actieve inbreng leveren. Burgers kunnen hun betrokkenheid uiten, zich meer inleven in de problematiek en bijdragen aan het verminderen van informatielacunes (Dickinson et al. 2012; Fraisl et al. 2022). Zo drijft een belangrijk deel van de monitoring van het

Kader 11 Meer inzicht en begrip door zelf onderzoek te doen in de wijk (citizen science)

Klimaatverandering leidt steeds vaker tot wateroverlast, hittestress en droogte in de wijk. Daarom gaan gemeenten in overleg met waterschappen intensiever aandacht besteden aan een klimaatbestendiger inrichting van buurten en wijken. Lectoraten van vier hogescholen onderzochten in een groot aantal wijken met een flinke variatie aan fysieke en sociale omstandigheden hoe de betrokkenheid van inwoners bij klimaatadaptatie door middel van citizen science (burgerwetenschap) vergroot kan worden.

Professionals en bewoners hebben samen metingen uitgevoerd, bijvoorbeeld van verschillende aspecten van hittestress, gegevens verzameld over fysieke en sociale kwetsbaarheid en op diverse manieren inzicht gecreëerd voor een lokale aanpak (Buijs et al. 2021). Door deze vorm van betrokkenheid ontstaat er bij de wijkbewoners beter inzicht in de aard en ernst van klimaatgevolgen, de invloed van lokale (en persoonlijke) omstandigheden, en ook meer begrip en draagvlak voor inrichtingsmaatregelen. Bewoners leren over de fysieke en sociale kwetsbaarheid in de buurt en over handvatten voor een lokale aanpak (hitte-eilandeffecten, invloed van woningtype en gedrag). Daardoor krijgen ze ook meer gevoel van urgentie en neemt de bereidheid toe om in te stemmen met (ingrijpende) inrichtingsmaatregelen voor huis, straat of wijk. De opgedane kennis, inzichten en ideeën kunnen vervolgens in planprocessen worden ingebracht (Buijs et al. 2021).

biodiversiteitsbeleid op de vogel-, vlinder-, amfibieën- en plantentellingen van vrijwilligers (Matthijsen & Terluin 2018), ook in het kader van de bewustwording rond klimaatadaptatie wordt *citizen science* ingezet (zie kader 11).

Kortom

Om ervoor te zorgen dat beleid begrijpelijk is voor de burger, helpt het als overheden duidelijk communiceren en samenwerken over sectoren, beleidslagen en domeinen heen. Visualisering kan helpen om abstracte informatie concreet te maken. Duidelijk communiceren betekent ook eerlijk zijn over mogelijke nadelen en onzekerheden, en transparant zijn over waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Het helpt daarbij om aan te sluiten bij de belewingswereld van mensen, en gebruik te maken van vertrouwde sleutelpersonen uit de sociale groep voor het verspreiden van beleidsboodschappen. Het is daarbij van groot belang om de feiten te delen, en zorg te dragen voor een gezamenlijke kennisbasis.

Signaal 6: Faciliteer burgerinitiatief en werk samen aan de opgaven

De meeste mensen willen een gezonde, duurzame toekomst, ook voor volgende generaties, en veel mensen maken zich zorgen over hun leefomgeving. Soms leidt dat tot eigen initiatief en inzet, los van het overheidsbeleid. Initiatieven van burgers zijn er in vele soorten en maten, van kleine en grote groepen uit de buurt of regio, tot landelijke initiatieven of internationale samenwerking. Initiatieven kunnen zich richten op verduurzaming van het eigen leven (energiecoöperaties, stadslandbouw), terwijl andere zich richten op het beheer van de gemeenschappelijke ruimte, zorg voor de natuur, schoonmaakacties of de vermindering van zwerfvuil (Mattijssen et al. 2018, 2020).

Dergelijke burgerinitiatieven dienen gekoesterd te worden, want ze geven blijk van de betrokkenheid van inwoners (Kaal et al. 2019). Burgerinitiatieven zijn overigens niet een nieuw fenomeen; de energieke samenleving kent een lange traditie in Nederland. Zo is natuurbescherming gedurende lange tijd een overwegend particulier initiatief geweest en waren het burgers die in 1905 Natuurmonumenten oprichtten (De Moor 2014).

Overheden kunnen op verschillende manieren hun beleid vormgeven en omgaan met initiatieven uit de maatschappij (Van der Steen 2015). Alhoewel de energieke samenleving – vaak op eigen initiatief – doelen formuleert en plannen maakt,

Kader 12 Samenwerking tussen groene burgerinitiatieven en provincies in het natuurbeleid

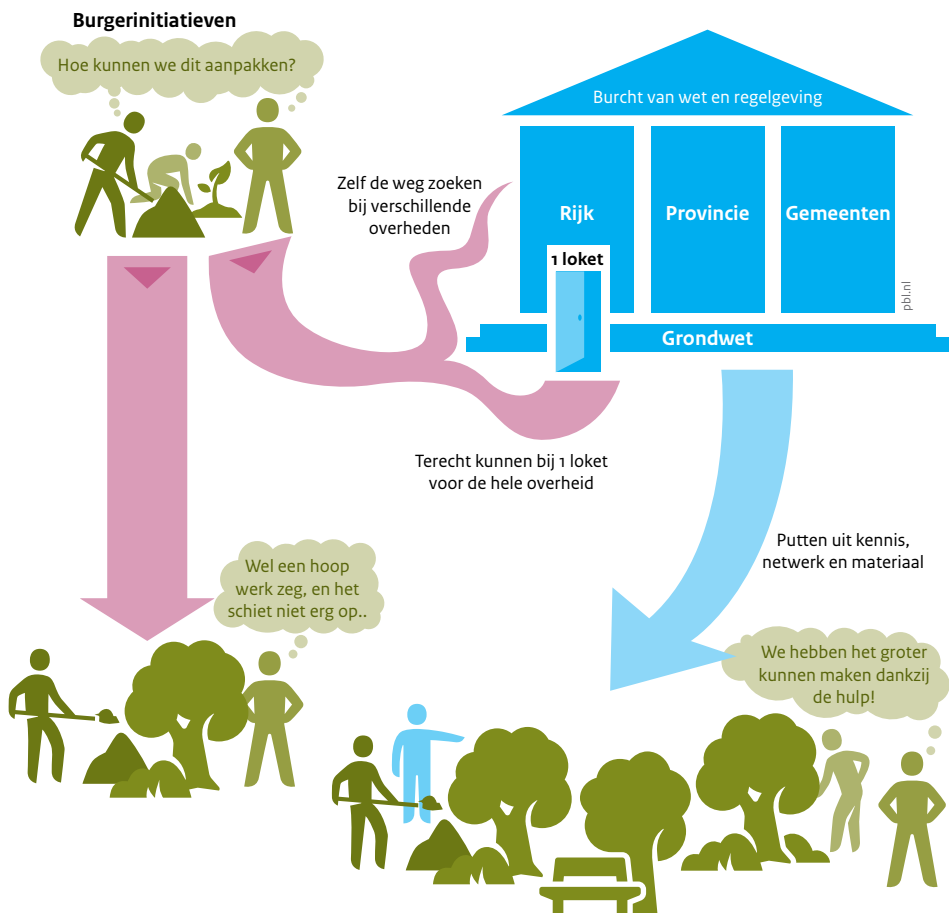
Het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is één van de hoofdambities van het Nederlandse natuurbeleid. Om dit te doen zetten provincies in op het ondersteunen van vrijwilligers en burgerinitiatieven. Voorbeelden, zoals 'Groen aan de Buurt' in de provincie Utrecht, laten zien dat provincies, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, een belangrijke rol kunnen spelen in het begeleiden en opschalen van initiatieven door actief ondersteuning aan te bieden (De Boer et al. 2022; Bouwma et al. 2020). Wanneer maatschappelijke initiatieven en overheden krachten bundelen kunnen zij gezamenlijk méér realiseren dan alleen.

Zo zijn er veel initiatieven die 'iets willen doen voor de natuur' maar niet weten hoe. Overheden kunnen abstracte beleidsopgaven vertalen naar lokale acties. Zo zijn er bij sommige gemeenten en provincies ecologen in dienst die de plannen van een burgerinitiatief 'ecologisch verrijken' door advies te geven over inrichting en beheer. Het is wel belangrijk dat overheden zich realiseren dat burgers andere beelden en wensen kunnen hebben over gewenste natuur dan 'VHR-natuur' (De Haas et al. 2019; Farjon et al. 2016). Zo lijkt de bijdrage van burgerinitiatieven aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR, in oppervlakte) bescheiden te zijn, maar dragen ze vaak wel bij aan draagvlak, monitoring en andere publieke opgaven zoals sociale cohesie, welzijn en gezondheid (Folkert et al. 2020; Bredenoord et al. 2020; Sanders et al. 2018). Het is belangrijk dat burgers en ambtenaren met elkaar verkennen wat voor het betreffende initiatief de mogelijkheden zijn, waarbij er voorbij de grenzen van sectoren en perspectieven op natuur wordt gekeken. In de praktijk werken overheden hier vaak samen met intermediairs (zoals de Natuur en Milieu Federatie, IVN natuureducatie) (De Boer et al. 2022). Naast een open dialoog zijn groene initiatieven geholpen bij ondersteuning bij fondsenwerving, het beschikbaar stellen van grond en netwerken.

Provincies leren van eerdere ervaringen, van de eigen provincie of van een andere. Waar het beleid een aantal jaren terug nog zoekend was rondom maatschappelijke betrokkenheid, is het nu uitgekristalliseerd in concrete programma's met ervaren beleidsmedewerkers en regelingen. Er is geleerd dat een faciliterende overheid een proactieve overheid is: het beleid is actief wervend en uitnodigend geworden (De Boer et al. 2022). Er zijn nog wel stappen te zetten. Deelnemers aan groene burgerinitiatieven en activiteiten vormen geen representatieve afspiegeling van de maatschappij. Dat roept de vraag op in hoeverre burgerinitiatieven ook de beoogde legitimiteit van het natuurbeleid versterken en in hoeverre er sprake is van gelijkheid als het gaat om de beschikbaarheid van groen in de directe leefomgeving – iets wat het fysieke en mentale welzijn bevordert (Bredenoord et al. 2020). Naast een proactieve 'faciliterende overheid' vergt het omgaan met burgerinitiatieven dus ook een 'rechtmatige overheid' om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan doen en er aan democratische principes wordt voldaan (Ubels 2020).

Figuur 5

Faciliteer burgerinitiatief en werk samen aan de opgaven



Bron: PBL

heeft een overheid zich daartoe te verhouden als de initiatieven zich voordoen in het publieke domein (Van der Steen 2015). Dat kan op verschillende manieren, variërend van kaders stellen, ondersteunen, stimuleren, mogelijk maken, mee samenwerken maar ook verbieden of afremmen. Niets doen kan ook een bewuste keuze zijn.

Alhoewel overheden baat hebben bij het draagvlak, de kennis, de ervaring en de inzet van georganiseerde burgers, kunnen overheden en burgerinitiatieven elkaar niet altijd vinden (zie ook figuur 5). Zo hebben burgers vaak moeite om bij een verkokerde overheid de juiste 'potjes' of contacten te vinden; veel initiatieven zijn afhankelijk van kleine, kwetsbare kerngroepen, en vrijwilligers hebben niet noodzakelijk de juiste competenties of tijd om door het woud van administratieve

verplichtingen te komen. Denk ook aan continuïteit: als iemand ermee stopt, is opvolging niet gewaarborgd. Een zogenoemde responsieve overheid, met een belangstellende houding, in combinatie met toegankelijke ondersteuning, kan burgerinitiatieven beter faciliteren en de kans op continuïteit en opschaling vergroten.

Samenwerken met groepen burgers vergt een actieve en zorgvuldige manier van werken; het is niet achteruit leunen en wachten tot er initiatieven komen (De Boer et al. 2022; Nederhand et al. 2022; Van Doren et al. 2016). Er zijn verschillende voorbeelden van gemeenten die één loket hebben ingericht om burgers te ondersteunen bij hun initiatieven, en waar ambtenaren van allerlei verschillende gemeentelijke afdelingen aan deelnemen. De ondersteuning kan variëren van het bieden van ondersteuning bij het vinden van financiën, het aanbieden van materialen of kennis en het met elkaar in contact brengen van initiatieven, overheden en andere actoren, tot het bekijken of initiatieven ook passen in de programma's van andere beleidssectoren.

Veel burgers willen met hun initiatief 'iets goed' doen, een bijdrage leveren, maar beschikken niet allemaal over de benodigde expertise of tijd om de juiste maatregelen te ontwikkelen. Zodoende blijft de bijdrage aan (inter)nationale opgaven beperkt. Overheden kunnen, veelal in samenwerking met maatschappelijke organisaties of intermediairs kennis over geschikte maatregelen inbrengen. Het is belangrijk dat gezamenlijk wordt verkend wat voor het betreffende initiatief de mogelijkheden zijn, waarbij voorbij de grenzen van sectoren wordt gekeken (zie kader 12).

Naast een actieve responsieve overheid, vergt het omgaan met burgerinitiatieven in het bijzonder ook een rechtmatige overheid: een overheid die stuurt op het op een rechtmatige en rechtvaardige wijze tot stand komen van beleid. De energieke samenleving is hier en daar goed in staat zaken te organiseren (Hajer 2011), maar ze is niet zaligmakend, heeft niet altijd draagvlak, en kan niet in de plaats komen van de representatieve democratie, en vergt extra aandacht voor democratische verantwoording (Buijs et al. 2020; Kok 2018; Steenbekkers et al. 2020). Veel burgerinitiatieven zijn vooralsnog het werk van een relatief kleine groep die niet zonder meer representatief is. Er is een actieve rechtmatige overheid nodig die ervoor zorgt dat iedereen aan initiatieven mee kan doen en dat er aan de democratische principes wordt voldaan (Ubels 2020). Die overheid geeft enerzijds zo veel mogelijk ruimte aan initiatieven en werkt op basis van vertrouwen; anderzijds poogt ze efficiënt en integer te zijn, risico's te minimaliseren, zaken juridisch goed te regelen, en te controleren en te handhaven (Tonkens et al. 2015). Daarbij gaan veel vraagstukken in onze samenleving over macht en herverdeling, die je niet zomaar op buurtniveau kunt regelen.

In de praktijk bevinden overheden zich nog wel eens in een spagaat, bijvoorbeeld omdat ze aan de ene kant als 'responsieve overheid' initiatieven alle ruimte wil

geven om eigen doelen na te streven, anderzijds als ‘rechtmatige overheid’ gebonden zijn aan regels, zoals rond rechtsgelijkheid. De zoektocht om samen op te trekken met burgerinitiatieven hoeft daarnaast ook niet automatisch tot synergie te leiden: voorkeuren kunnen behoorlijk verschillen. De uitkomst voor de leefomgeving zal daarbij niet altijd optimaal zijn, en het is belangrijk dat overheden zich ook bewust zijn van de bijdrage van initiatieven aan andere publieke doelen (bijvoorbeeld gezondheid, bescherming van natuur). Voor overheden is het zaak bijdragen en uitruilen expliciet te maken en in de gaten te houden, en tegelijkertijd te leren van initiatieven, bijvoorbeeld waar het gaat over juridische belemmeringen die opschaling bemoeilijken.

Kortom

Overheden kunnen burgerinitiatieven faciliteren door ze met middelen, ruimte en expertise te ondersteunen, en het makkelijker te maken om een ingang te vinden bij de overheid (bijvoorbeeld door het bieden van één loket). Daarbij is het belangrijk om als overheid niet achterover te leunen, maar actief te zoeken naar manieren om initiatief mogelijk te maken, en tegelijkertijd onder ogen te zien dat eigen initiatief niet voor alle burgers, en voor alle opgaven mogelijk is.

Signaal 7: Maak duurzaam gedrag logisch; zorg voor een geschikte omgeving en context

Uit de meeste enquêtes blijkt dat een flink deel van de Nederlanders bereid is zijn gedrag of leefstijl aan te passen om Nederland toekomstbestendig te maken (Bouma & de Vries 2020; Bouma et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021, Boer & Langers 2022). Echter, het deel dat op basis van individuele beslissingen uiteindelijk ook daadwerkelijk minder vlees eet, vaker de fiets pakt, het afval scheidt, korter doucht etc. blijft beperkt (Koch & Vringer 2023). Er zit vaak een gat tussen de intenties en het handelen van mensen, een gat dat veel mensen het liefst niet willen zien – psychologen noemen dit *cognitieve dissonantie* (Festinger 1957; Steg & Vlek 2009). Daarbij zijn gewoonten vaak sterker dan voornemens (zie bijvoorbeeld Gardner 2015; Klöckner 2013). Mensen kiezen vaak de weg van de minste weerstand en passen daar hun overtuigingen op aan. Lindenberg en Steg (2007) onderscheiden drie soorten motivaties die voortdurend onbewust tegen elkaar worden afgewogen: hedonistische motieven ('ik wil me nu beter voelen'), economische motieven ('ik wil mijn middelen optimaal inzetten') en moreel-normatieve motieven ('ik wil handelen zoals het hoort').

Beleid dat beoogt gedrag te veranderen richt zich vaak op het weten, en veronderstelt dat weten leidt tot doen (zie ook Signaal 4). Het overschat daarmee niet alleen het 'doe-vermogen' (WRR 2017) maar miskent ook dat er verschillende motieven voor het menselijk handelen zijn. Beleid dat mensen aanspreekt op dergelijke mo-

Kader 13 Burgerbetrokkenheid bij de energietransitie in de gebouwde omgeving

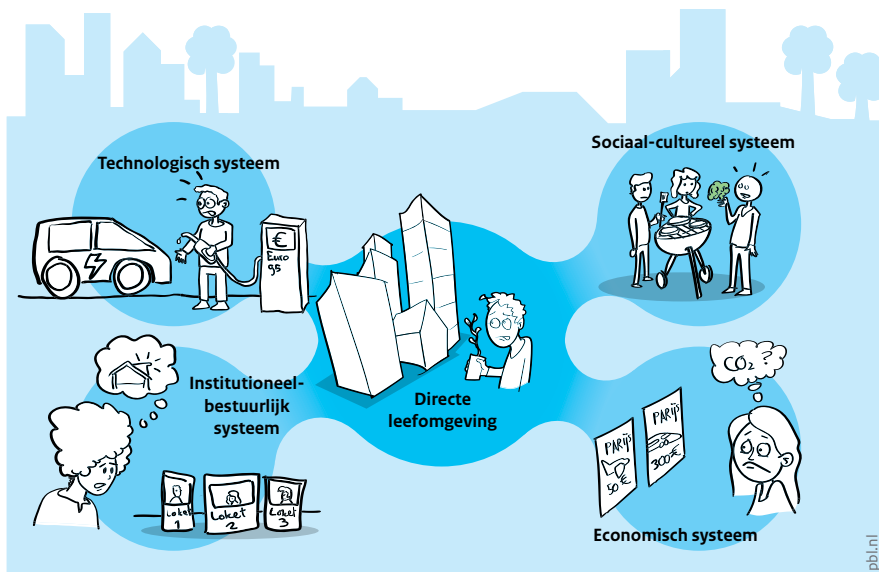
Er is de afgelopen paar jaar het nodige onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van burgers bij de energietransitie (Dignum et al. 2021; Scholte et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021; Klösters et al. 2020, 2022; Schilder & Van der Staak 2020). Uit de verschillende studies blijkt dat alhoewel een groeiende groep woningeigenaren in verduurzaming van de eigen woning investeert, het tempo nog niet hoog genoeg ligt. Het zijn vooral de intrinsiek gemotiveerde woningbezitters met voldoende eigen middelen die investeren in woningverduurzaming. Omdat verduurzamingsmaatregelen plaatsvinden achter de voordeur komt de verduurzamingsopgave zonder instemming en inspanningen van bewoners niet tot stand. Draagvlak voor de energietransitie is daarom van groot belang.

Op initiatief van woningcorporaties, buurtinitiatieven of gemeenten wordt aan huurders en woning-eigenaren soms een collectieve oplossing voorgelegd. Om individuele woning-eigenaren aan te sporen energie te besparen en hun woning te verduurzamen maken gemeenten gebruik van informatie- en bewustwordingscampagnes, subsidies en advies. Subsidies lopen over het algemeen via de nationale overheid, maar waar het gaat om meer eenvoudige besparingsmaatregelen bieden sommige gemeenten ook kortingsvouchers aan specifieke doelgroepen aan.

In alle gevallen blijkt het moeilijk te zijn om bij de minder intrinsiek gemotiveerde huishoudens achter de voordeur te komen. In verschillende onderzoeken hebben we gekeken hoe gemeenten hiermee omgaan. De gemeente Utrecht richt haar inspanningen (voorlichting en informatie, advies op maat, subsidie) op wijken waar groot onderhoud toch nodig is. Iets vergelijkbaars doet de gemeente Zeist, die haar inspanningen richt op huishoudens die net zijn verhuisd. Dit blijkt inderdaad te werken: in beide gemeenten hebben we met vragenlijstonderzoek onderzocht of het aansluiten bij dergelijke momenten de intentie vergroot om in de verduurzaming van de eigen woning te investeren en dit blijkt inderdaad het geval te zijn (Van Vliet 2022). Ook blijkt dat gerichte informatiecampagnes heel effectief kunnen zijn, omdat eigenaar-bewoners vaak niet goed weten hoe ze verduurzaming moeten aanpakken. Ook het ontzorgen van bewoners kan helpen (Dignum et al. 2021), bijvoorbeeld door als overheid duidelijk te communiceren over wat betrouwbare isolatie- en installatiebedrijven zijn, maar ook door huurders een tijdelijke woning aan te bieden als de wijk op de schop gaat (waarbij dit laatste overigens wel een uitdaging kan zijn bij het huidige woningtekort). Bij wijkgerichte aanpakken, zoals voor de aanleg van een warmtenet, is het de uitdaging om bewoners niet alleen te verleiden energie te besparen, maar om alle bewoners (eigenaar-bewoners en huurders) in te laten stemmen met het verduurzamingsplan voor de wijk. Als het plan voor de wijk bijvoorbeeld is om een warmtenet aan te leggen, kan een gemeente ervoor kiezen om meer subsidie te verlenen aan woningeigenaren die kiezen voor aansluiting op het warmtenet (dan aan woningeigenaren die kiezen voor het installeren van een warmtepomp). Dit kan tot spanningen leiden, en om bewoners te overtuigen mee te doen aan de collectieve aanpak is het van belang dat ze worden meegenomen in de plannen en de voordelen te laten zien van het meedoen aan de plannen voor de wijk (Klösters et al. 2022).

Figuur 6

Maak duurzaam gedrag logisch; zorg voor een geschikte omgeving en context



Bron: PBL

tieven is vaak effectiever dan beleid dat dat niet doet (zie bijvoorbeeld Boomsma 2021; Fallow et al. 2020; BIN NL 2022). Ook zijn interventies die informatie, financiële prikkels en normstelling combineren effectiever dan interventies die zich louter richten op informatievoorziening of economische prikkels of regulering alleen (zie bijvoorbeeld Mitchie et al. 2011; Bouma et al. 2018; Alcott et al. 2022; Hummel & Maedche 2019). De som is meer dan het geheel der delen. In de vormgeving van interventies gericht op gedragsverandering wordt ten slotte relatief weinig aandacht besteed aan het kunnen of verschillen in doe-vermogen: bij de meeste regelingen wordt van eigen initiatief en doe-vermogen uitgegaan, terwijl niet iedereen hierover beschikt (WRR 2017).

Benaderingen die gericht zijn op het *individuele gedrag* hebben een groot nadeel. Ze leggen zowel de *mogelijkheden tot handelen* als de *verantwoordelijkheden* vooral bij het individu, oftewel de burger, neer. Een omgeving die voortdurend de nadruk legt op gemak en goedkoop genot, op lage kosten of die 'het juiste' doen duur of tijdrovend maakt, zal burgers echter niet het gedrag ontlokken dat wenselijk of nodig is om publieke doelen te halen (zie figuur 6). Ondanks die gevleugelde campagne-slogan uit de oude doos begint een beter milieu niet alleen bij jezelf. Een voorbeeld is de – al dan niet vermeende – onontkoombaarheid van het autogebruik voor vele burgers. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de auto de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en de inrichting van de openbare ruimte sterk bepaald. Snellen en Tennekes (2018) laten zien dat opvattingen en keuzes uit het

Kader 14 Verandering van consumptiegedrag: de eiwittransitie

De consumptie van dierlijk eiwit is een belangrijke veroorzaker van klimaatverandering, zo wordt ruim 8 procent van de broeikasgasuitstoot in Nederland door de consumptie van vlees en zuivel verklaard (PBL 2019). Het overheidsstreven om het huidige consumptiepatroon van 60 procent dierlijk en 40 procent plantaardig eiwit te veranderen naar 50 procent dierlijk en 50 procent plantaardig eiwit (MinLNV 2020), ligt echter nog niet binnen bereik. Informatie en bewustwordingscampagnes werken vooral voor mensen die al van plan waren vaker vegetarisch te eten; de gemiddelde vleesconsumptie per hoofd van de bevolking neemt nauwelijks af (Dagevos et al. 2022).

Onderzoek in het domein van de gezondheidswetenschappen laat zien hoe moeilijk het veranderen van voedselconsumptiegedrag is. Ook als mensen het zelf willen en hun gezondheid in het geding is lukt het veel mensen niet om hun consumptiepatroon te veranderen. Dat komt onder meer doordat de (inrichting van de) omgeving een grote rol speelt bij het maken van keuzes. Verandering van voedselpatronen vraagt daarom om aandacht voor de voedselomgeving en voor de dagelijkse gewoontes van mensen (De Krom et al. 2020), naast prijsbeleid en regulering van het aanbod (Bonnet et al. 2020). Zo is ongezond voedsel vaak goedkoper dan gezond voedsel, en liggen de prijzen van vleesvervangers over het algemeen hoger dan de prijs van vlees. Een belasting op dierlijk eiwit, naar rato van de milieu-impact, kan een belangrijke rol spelen in het veranderen van consumptiepatronen (Waterlander et al. 2013), zo laat ook onderzoek dat we hebben gedaan met de VU en het CBS zien (Liu 2023). Uit analyse van supermarkscannerdata blijkt dat mensen door hogere vleesprijzen niet zozeer vegetarisch gaan eten, maar overstappen op goedkopere soorten vlees die vaak wel ook een lagere milieubelasting hebben, zoals kip en varken (Liu 2023). Ook het reguleren van het aanbod kan een rol spelen. Zo bepaalt het aanbod van vleesvervangers mede hoe makkelijk mensen hun consumptie aanpassen, waarbij met name kip door vleesvervanger vervangen wordt (Liu 2023). De combinatie van informatie, beprijzing en regulering lijkt het meest effectief te zijn, een bevinding die wordt gedeeld door onderzoek in de gezondheidswetenschappen, waar al veel meer met het stimuleren van gezonde voeding is geëxperimenteerd (Heiskanen & Laakso 2019).

verleden lang de instituties rond onderhoud, ontwikkeling en functioneren van de verkeersinfrastructuur domineren: alles begint bij *autobereikbaarheid* en een *parkeernorm* van vaak meer dan één plek per huishouden, ondanks de immense opgaven die als gevolg van de klimaatopgave en digitalisering van mobiliteit al sinds enige tijd voor de deur staan.

De uitdagingen waar de Nederlandse samenleving de komende decennia voor staat, zijn te groot en te ingewikkeld om bij individuen te beleggen; de noodzake-

lijke aanpassingen van consumptie, energie- en grondstoffengebruik en mobiliteit vergen eerst en vooral veranderingen in maatschappelijke structuren (Loorbach 2010; Markard et al. 2012; McMeekin & Southerton 2012). Zonder een duidelijke afgebakende verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers, bedrijven en overheden komen aanpassingen niet van de grond en wacht men op elkaar. Het merendeel van de mensen ziet de overheid bovendien vaak als hoofdverantwoordelijke, bijvoorbeeld als het gaat om natuurbeheer in Nederland (De Boer & Langers 2017). En gemiddeld genomen vinden burgers dat de regering (veel) meer moet doen aan energiebesparing en de energietransitie (Vringer & Carabain 2019).

Kortom

Overheden kunnen duurzaam gedrag logischer maken door duurzaam gedrag gemakkelijker en goedkoper te maken. De overheid kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat prijzen de milieuschade weerspiegelen, kan wet- en regelgeving invoeren en handhaven, administratieve rompslomp verminderen, innovatie stimuleren, en door zorg te dragen voor goed onderwijs en betrouwbare informatie bijdragen aan collectief bewustzijn met betrekking tot het belang van een toekomstbestendige leefomgeving.

Signaal 8:

Leer meer van de ervaringen met en de kennis van burgers

Op alle niveaus wordt geëxperimenteerd met burgerbetrokkenheid: bij gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties, maar ook bij de nationale overheid. Van de ervaringen die overheden in de omgang met burgers opdoen wordt echter beperkt geleerd (zie kader 15). Dat is niet verwonderlijk, omdat het hier vaak om sterk context-specifieke en complexe processen gaat. Deze zijn lastig te monitoren en te evalueren (Mansuri & Rao 2004; MinEZK 2022), alleen al omdat de verwachtingen over wat het proces moet opleveren vooraf zelden concreet worden gemaakt. Wil de overheid de burger betrekken zodat de burger een inhoudelijke bijdrage kan leveren, of komt het zoeken naar burgerbetrokkenheid voort uit een gevoel van rechtvaardigheid en democratische vertegenwoordiging? Daarbij wordt er tussen beleid en uitvoering vaak beperkt informatie uitgewisseld en geleerd: veel uitvoeringsorganisaties zijn geprivatiseerd of op afstand van overheden geplaatst. Hierdoor komt informatie niet meer aan bij de beleidsmaker, bijvoorbeeld over waar het beleid in de praktijk tegen aan loopt, en wat de zorgen van burgers zijn. Dit is problematisch vanuit het perspectief van burgerbetrokkenheid, aangezien het juist in de uitvoering van beleid vaak fout gaat (Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties 2021).

Kader 15 Vormgeven aan ontmoetingen tussen burgers en overheid: leren samenwerken

Steeds meer overheden zijn zich ervan bewust dat zij actief met de samenleving leefomgevingsvraagstukken kunnen aanpakken. Zo zou er niet alleen over interbestuurlijk werken en leren nagedacht moeten worden, maar ook steeds meer over intermaatschappelijk werken en leren. Niet alleen overheidsbesturen werken met elkaar samen, ook maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en private initiatieven doen dat – soms met en soms zonder de overheid. Maar intermaatschappelijk samenwerken klinkt makkelijker dan het is. Het PBL en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) hebben een essay geschreven over de wijze waarop overheid en samenleving elkaar ontmoeten, vanuit verschillende invalshoeken proberen tot elkaar te komen rond specifieke leefomgevingsopgaven en wat ze daarvan kunnen leren (Schram et al. 2023). Het essay laat zien dat door ingesloten, bestaande patronen binnen overheidsorganisaties het aangaan van samenwerking met burgerinitiatieven niet vanzelfsprekend is. Dan gaan overheid en burgerinitiatieven elk hun eigen weg (scheiding) of ontstaan er flinke botsingen (strijd). In het essay is aan de hand van casuïstiek belicht welke sturingsmogelijkheden er zijn om bestaande patronen te doorbreken en ruimte te scheppen voor het intermaatschappelijk samenwerken rond leefomgevingsvraagstukken. Telkens vanuit de idee dat in interactie factoren positief dan wel negatief kunnen uitpakken en soms op het oog kleine, sociale interventies zelfs op systeemniveau groot effect kunnen hebben. Bijvoorbeeld via het vormgeven aan innovatieve en integrale beleidsprogramma's, die de kokers in een overheidsorganisatie met elkaar weten te verbinden en van buiten (gericht op de samenleving) naar binnen georiënteerd zijn.

Juist waar het gaat om burgerbetrokkenheid bij de leefomgeving is het vergroten van het lerend vermogen van overheden essentieel. Leren over vernieuwende vormen van governance of maatschappelijke initiatieven is ook belangrijk in transitie, om zicht te krijgen op systemische belemmeringen die opschaling in de weg zitten (Smith & Raven 2012). Het is daarbij belangrijk om een transitie te zien als een continu veranderingsproces, geworteld in een lange geschiedenis, dat kan versnellen en afremmen, maar altijd doorgaat, voortdurend gevoed door nieuw 'weten', nieuwe interpretatie en vooral ook nieuwe, veelvormige maatschappelijke input en discussie. Hier kunnen op buurtniveau ook de zogenoemde 'verbinders' (bijvoorbeeld wijkmanagers, welzijnswerkers) een rol spelen die niet bij één project zijn ingeschakeld, maar vanuit het perspectief van burgers de doorlopende lijnen en domeinoverstijgende vraagstukken in het vizier hebben, en bij meerdere 'tafels' aanzitten (WRR 2012). Hierbij werkt de beleidstheorie dus alleen als zij flexibel is, voortdurend ter discussie staat en kan worden bijgesteld (zie bijvoorbeeld Van der Steen et al 2014). Door als overheid helder te hebben waarom burgerbetrokkenheid belangrijk is, van welke factoren die afhankelijk is en waarom betrokkenheid niet automatisch leidt tot actie, kan beleid worden verbeterd (zie figuur 7).

Figuur 7

Leer meer van de ervaringen met betrokkenheid van burgers



Bron: PBL/VU

Burgerbetrokkenheid is zodoende ook passend bij het model van lerend evalueren, waarbij de reflectie op het proces, het leren van de uitkomsten en tussentijds bijstellen van de beleidsvormgeving centraal staan (Verwoerd 2022). Het belang van lerend evalueren is recentelijk in de algemene systematiek van de beleids-evaluatie opgenomen (MinEZK 2022) omdat het voor transitiebeleid moeilijk zo niet onmogelijk is om vooraf te definiëren wat de uitkomst moet zijn. Het leren door doen (Van der Steen et al. 2014), en hier de monitoring en evaluatie ook op inrichten, zijn belangrijk, ook waar het om burgerbetrokkenheid gaat. Ook bij de monitoring en evaluatie van het leefomgevingsbeleid zelf kunnen burgers worden betrokken, door het inbrengen van monitoringsdata en ervaringen. Bijvoorbeeld in het domein van het natuur- en klimaatadaptatiebeleid zijn hiermee goede ervaringen opgedaan (zie kader 11). Zo spelen burgers in Nederland een belangrijke rol bij het in kaart brengen van gegevens over natuur en hebben ze zodoende een belangrijke ‘alarmfunctie’ voor het monitoren van biodiversiteit en onderbouwen van beleid (Sanders et al. 2018).

Ten slotte is het belangrijk om belanghebbenden te betrekken bij de opzet en vormgeving van monitoring- en evaluatieprocessen, en methoden te kiezen die bij de verschillende behoeften aansluiten (Verwoerd 2022; Bouma 2021). Zo zijn cijfers én verhalen waardevol om de bijdrage van beleidsinterventies goed in kaart te brengen. Een dergelijke gemengde benadering biedt vaak uitkomst – met aandacht voor de context waarin beleid tot stand is gekomen en wordt uitgevoerd, en met oog voor de relatie tussen de beleidsinspanning en het effect op burgerbe-

trokkenheid. Het kan hierbij gaan over de effectiviteit van participatiebijeenkomsten, maar ook over programma's gericht op gedragsverandering, bewustwording of de ervaren legitimiteit van beleid (Martens et al. 2023).

Kortom

Overheden kunnen meer leren van de ervaringen van burgers door burgers meer bij de vormgeving, monitoring en evaluatie van het beleid te betrekken. Overheden kunnen ook meer van elkaar leren, en zorgen voor een betere uitwisseling van ervaringen tussen beleid en uitvoering, tussen centrale en decentrale overheden, en tussen overheden en de andere partijen die betrokken zijn bij de vormgeving en uitvoering van het leefomgevingsbeleid.

Verantwoording

Als startpunt voor het rapport hebben we de *Balans voor de Leefomgeving* van 2020 genomen. In die Balans wordt een conceptueel raamwerk voorgesteld waarin naar burgerbetrokkenheid gekeken wordt vanuit (empirisch meetbare) factoren die op burgerbetrokkenheid van invloed zijn. De focus in het raamwerk ligt op het weten, willen, kunnen van burgers en hoe dit van invloed is op hun betrokkenheid bij de leefomgeving, en het leefomgevingsbeleid. Voor het Signalenrapport hebben we hier aandacht voor omgevings- en systemische factoren aan toegevoegd, dit om naast het individualistische perspectief op burgerbetrokkenheid het belang van een meer systemische kijk op burgerbetrokkenheid bij de grote leefomgevingsvraagstukken te benadrukken. Wat de verschillende vormen van burgerbetrokkenheid betreft hebben we in dit Signalenrapport, meer dan het geval was in de Balans, aandacht besteed aan protest en weerstand; vormen van betrokkenheid die vaak onderbelicht blijven waar het om de beleidsaandacht voor burgerbetrokkenheid gaat. Ook hebben we het perspectief op burgerbetrokkenheid verbreed van een vooral instrumentele benadering ('burgerbetrokkenheid is nodig om de doelen van het leefomgevingsbeleid te behalen') naar een benadering die ook de inhoudelijke ('aandacht voor de betrokkenheid van burgers helpt bij de vormgeving van beter en meer effectief beleid') en intrinsieke ('burgerbetrokkenheid is essentieel voor de ontwikkeling van rechtvaardig en legitiem beleid') redenen om aandacht te besteden aan burgerbetrokkenheid binnen het leefomgevingsbeleid centraal zet.

Overzicht casusonderzoek

Vries, de R. & Bouma, J. (2023). Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming – Achtergrondrapport bij het Signalenrapport Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Onder begeleiding van prof. dr. Tanja van der Lippe, Sociologie, Universiteit Utrecht:

Weessies, N. (2021). Betrokkenheid bij milieu en klimaat: Een kwantitatief onderzoek naar subgroepen Nederlanders die verschillen in hun betrokkenheid bij milieu en klimaat. MSc thesis Utrecht Universiteit

Vliet, R. van (2022). Determinanten van duurzame intenties en het effect van levensgebeurtenissen – Hoe capaciteiten, omstandigheden, motieven en levensgebeurtenissen in de vorm van groot onderhoud samenhangen met duurzame motieven voor woningverbetering, MSc thesis Universiteit Utrecht: Utrecht.

Onder begeleiding van prof. dr. Eeffe Cuppen, Governance of Sustainability, Leiden Universiteit:
Graaff, S. (2022) Assessing manifestations of imagined publics in the context of the Dutch heat transition. A content analysis of local policy documents. MSc thesis Leiden University: Leiden.

Andreani, M., Battersby, A., Euverman, R., O'Callaghan, S., Treacey, C. (2022). Citizen Participation in Formulating the Regional Energy Strategies in Dutch Municipalities, student research report, Leiden University.

Naast de *Balans* hebben we gebruik gemaakt van de vele andere studies die bij het PBL zijn gedaan rondom het onderwerp burgerbetrokkenheid. De bevindingen hieruit hebben we vooral verwerkt in de verdiepende en toelichtende kaders in de tekst. Om specifiek ervaring op te doen met het weten-willen-kunnen-doen-raamwerk, en om ons verder te verdiepen in de verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij het leefomgevingsbeleid, hebben we in samenwerking met Leiden Universiteit en Universiteit Utrecht casusonderzoeken gedaan naar burgerbetrokkenheid bij de energietransitie (zie het tekstkader hierboven voor een overzicht). Daarnaast hebben we de data die we met vragenlijstonderzoek rond de *Balans voor de Leefomgeving* verzameld hadden verder geanalyseerd, en hebben we in samenwerking met de gemeenten Utrecht en Zeist vragenlijstonderzoek onder eigenaars-bewoners uitgevoerd. In samenwerking met het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES) hebben we ten slotte in drie RES-regio's op basis van documentanalyse en interviews onderzoek gedaan naar burgerbetrokkenheid bij de RES. Ook hebben we onderzoek gedaan naar de burgerbeelden die blijken uit gemeentelijke warmtevisies.

We hebben de 'signalen' extern getoetst in een drietal sessies gedurende het traject. De eerste sessie, met wetenschappers, vond plaats in juni 2022. Tien wetenschappers van verschillende universiteiten en kennisinstellingen waren uitgenodigd langs de lijnen van weten, willen, kunnen en doe-vermogen. Hieraan deden mee: Will Tiemeijer (Erasmus Universiteit Rotterdam en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Eefje Cuppen (Universiteit Leiden en het Rathenau instituut), Danielle Timmermans (Amsterdam UMC), Reint Jan Renes (Hogeschool van Amsterdam), Koen Migchelbrink (Erasmus Universiteit Rotterdam) en een vertegenwoordiger van het Sociaal Cultureel Planbureau.

Voor de tweede sessie werden deskundigen uitgenodigd uit de verschillende domeinen van het leefomgevingsbeleid. Aan deze sessie deden mee: Bas Koopman (Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën), Merel Ooms (Platform31), Laura van Heeswijk (Provincie Overijssel), Renee Monnikhof (Provincie Friesland), Fred Woudenberg (GGD Amsterdam) en Ted van de Wijdeven (gemeente Meijerijstad).

De derde sessie, ten slotte, vond in december 2022 plaats. Hiervoor werden tien burgerinitiatieven uitgenodigd, die allen hebben meegedaan: Frank Remerie (Land van Ons), Ronald de Kaper (Dorpsraad Wijk aan Zee), Maurice van Uden (Schiphol Watch), Joeri Oudshoorn (Den Haag fossielvrij), Rob Rietveld (Belangenvereniging Windturbines), Jan Morren (Kerngroep Ring Utrecht), Marianne Edixhoven (Repair Café Den Haag), Annemarie Poorthuis (Energie coöperatie Wijdemerem), Hans Adams (Betuwewind) en Aart Meijling (buurt coöperatie Apeldoorn-Zuid). Voor deze sessie ontvingen deelnemers een vergoeding.

Gedurende het traject hebben we in verschillende bijeenkomsten actief contact gezocht met het Sociaal en Cultureel Planbureau (onder anderen met Yvonne de Kluizenaar en Anja Steenbekkers). Zo hebben we kennis en inzichten uitgewisseld aan de hand van presentaties, hebben we van de vragenlijst en vragenlijstinformatie van het SCP-onderzoek rond de energietransitie gebruik mogen maken en nam Dirk Postma van het SCP deel aan het eindseminar over de conceptversie van het Signalenrapport. Bij dit eindseminar hebben twee externe referenten (dr. Arjen Buijs (Wageningen Universiteit) en prof. dr. Eefje Cuppen (Leiden Universiteit)) op een draftversie van het Signalenrapport commentaar gegeven. Hun commentaar is in het rapport verwerkt.

Ten slotte is er gedurende het traject vanuit de projectgroep de nodige interactie met beleidsmakers rond het onderwerp geweest. Zo hebben we deelgenomen aan een adviescommissie onder leiding van prof. dr. Alex Brenninkmeijer over de inzet van burgerfora (Adviescommissie burgerfora 2021) en hebben we bijdragen geleverd aan diverse seminars, werkgroepen, en beleidsrapporten o.a. met betrekking tot de ontwikkeling van een kabinetsvisie over burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid.

Referenties

Inleiding: Zonder burgerbetrokkenheid gaat het niet

- Bovens, M.A.P. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Soest: Uitgeverij Bert Bakker.
- Brenninkmeijer et al. (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid.
- Convention on Biological Diversity (2021). *CBD Secretariat's new Action Agenda platform fosters "whole-of-society approach" to showcase commitments and actions from non-state actors to put biodiversity on a path to recovery by 2030*. Geraadpleegd via: <https://www.cbd.int/doc/press/2021/pr-2021-08-18-actionagenda-en.pdf>
- Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts: critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science*, 38, pp. 28-32.
- Engbertsen, G., M. van Bochove, J. de Boom, J. Bussemaker, B. el Farisi, A. Krouwel, J. van Lindert, K. Rusinovic, E. Snel, L. van Heck, H. van der Veen & P. van Wensveen. (2021). *De laag-vertrouwen samenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Een betere overheid richting burgers en bedrijven*. Rapport van de werkgroep Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag: Ministerie van Financien

- IPCC (2022). Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001
- Koch, J. & K. Vringer (2023). *Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? Een overzicht van gedrag, bereidheid en potentiële milieuwinst*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). Kamerbrief over kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers & J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven – bericht 2*, 2022. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2022). *De menselijke staat: burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit: een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Scherhaufer, P. (2021). The complex relations between justice and participation in collaborative planning processes for a renewable energy transition. In *Routledge Handbook of Energy Democracy* (pp. 256–269). Routledge.
- Schmeets, H. (2017). *Statistische trends: politieke betrokkenheid in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Sipma, T., M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: nationaal Kiezersonderzoek 2021*. Leiden: Stichting KiezersOnderzoek Nederland.
- Smith, G. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Londen: John Wiley & Sons.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessori democratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Voogd, J. de & R. Cuperus (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland: over buitenstaanders en gevestigden*. Tilburg: PON/ TELOS.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kader 2: Burgerbetrokkenheid en de Regionale Energie Strategieën

Martens, A., Vringer, K., Porsius, J., Tennekes, J. (2023) Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties, een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie Strategieën (RES). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Vringer, K. & C.L. Carabain (2019). *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid: een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Signaal 1: Burgerbetrokkenheid gaat over meer dan participatie

Amir, O., D. Ariely, A. Cooke, D. Dunning, N. Epley, B. Koszegi, D. Lichtenstein.

N. Mazar, S. Mullainathan, D. Prelec, E. Shafir & J. Silva (2005). Psychology, behavioral economics, and public policy. *Marketing letters*, 16(3): 443-454.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224.

Behavioural Insights Netwerk Nederland (BIN NL) (2022). *Gedragwetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Bleijenberg, C., R.J. Renes, N. Aarts & J. Moons (2020). Het spel en de knikkers: ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 74(2), pp. 51-67.

Bredenoord, H., S. van Broekhoven, D. van Doren, M. Goossen, M. van Oorschot & P. Vugteveen (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk: verkennende studies onder burgers en bedrijven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Chetty, R. (2015). Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective. *American Economic Review*, 105(5), pp. 1-33.

Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts: critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science*, 38, pp. 28-32.

Hendriks, F., Van de Wijdeven, T., Santokhi, S., Bogers, M. & Kars, M. (2014). *Loshouden en meemaken. Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*. Den Haag: Platform31.

Klösters, M., G. Paradies, L. Schlindwein & A. Batenburg (2022). *Burgers over klimaatbeleid: een onderzoek naar zorgen en oplossingen*. Amsterdam: TNO.

Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit: een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers*. Wageningen: Wageningen University & Research.

Steelman, T.A. & Ascher, W. (1997). Public involvement methods in natural resource policy making: Advantages, disadvantages and trade-offs. *Policy Sciences*, 30(2), 71-90.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Tonkens, E. (2015). Vijf misverstanden over de participatiesamenleving. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 93(1), pp. 1-3.
- Tyler, T.R. (2000). Social justice: outcome and procedure. *International journal of psychology*, 35(2), pp. 117-125.
- Verloo, N. (2019). Democratie ligt op straat: dilemma's en kansen in de interactie tussen overheid en burger. *Bestuurskunde*, 28(4), pp. 65- 75
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Kader 3: Aandacht voor burgerparticipatie in het (omgevings)beleid

- Boeve, M. & F. Groothuijse (2019). Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet. *Recht der Werkelijkheid*, 40(2), pp. 22-43.
- Bredenoord, H., S. van Broekhoven, D. van Doren, M. Goossen, M. van Oorschot & P. Vugteveen (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk: verkennende studies onder burgers en bedrijven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- MinBZK (2021). *Informatieblad participatie in de Omgevingswet: wat regelt de wet?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/publish/library/275/20210121-informatieblad-participatie.pdf>
- MinBZK (2022). *Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>
- Soeterbroek F. (2022). *Omstreden plannen, onderschatte burgers: de stad verdichten met bewoners*. Haarlem: Trancity^x Valiz.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) Memorie van Toelichting (Kamerstuk 33 962, nr. 3)*. Geraadpleegd via: <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/325078.pdf>

Signaal 2: Versterk de kwaliteit van participatie

- Bleijenberg, C., N. Aarts & R.J. Renes (2018). Waarderen of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 72(2), pp. 2-24.
- Bleijenberg, C (2021). *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen*. Nijmegen: Radboud University.
- Brenninkmeijer et al (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid.

- Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen & K. Putters (2016). *Niet buiten de burger rekenen: over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hendriks, F., D. Jacobs, D. & C. Wagenaar (2020). *Referenderen en delibereren: een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*. Tilburg: Tilburg University.
- Liu, L., T. Bouman, G. Perlaviciute & L. Steg (2020). Public Participation in decision making, perceived procedural fairness and public acceptability of renewable energy projects. *Energy and Climate Change*, 1(100013), pp. 2666-2787.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: catching the Deliberative Wave*. Parijs: OECD Publishing.
- Paradies, G., R. Peuchen, M. Hoekstra, A. Geurts, G.M. Marsman & M. Roelofs (2021). *Burgerparticipatie in Nederland: participatiemethoden bij thema's nationaal klimaatbeleid, windenergie op land en aardgasvrije wijken*. Delft: TNO.
- Roth, D., M. Vink, J. Warner & M. Winnubst (2017). Watered-down politics? Inclusive water governance in the Netherlands. *Ocean & coastal management*, 150, pp. 51-61.
- Soeterbroek F. (2022). *Omstreden plannen, onderschatte burgers: de stad verdichten met bewoners*. Haarlem: Trancity^x Valiz.
- Tonkens, E. H. & Hurenkamp, M. E. A. (2021). *En nou mag ik even! Burgerschap: wat is het en wat kun je ermee?* Uitgeverij Boom.
- Vries, R. de, K. Vringer & H. Visser (2021). Gemeentelijke bestuurskracht in de energietransitie. *Beleid en Maatschappij*, 48(1), pp. 5-40.
- Vries, de R. & J. Bouma (2023). *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kader 4: Burgerforum rond klimaatbeleid

- Brenninkmeijer et al. (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid.
- Hendriks, F., D. Jacobs, D. & C. Wagenaar (2020). *Referenderen en delibereren: een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*. Tilburg: Tilburg University.
- MinEZK (2022). *Nationaal burgerforum over klimaat-en energiebeleid, startdocument: deel 1: politieke besluitvorming*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Kader 5: Burgerbetrokkenheid bij de RES

- Andreani, M., A. Battersby, R. Euverman, S. O'Callaghan & C. Treacey (2022). *Citizen participation in formulating the regional energy strategies in Dutch municipalities, student research report*. Leiden: Leiden University.
- Steen, M. van der, G. Boogaard, P. Jansen, J. Westerweel & B. Koopmans (2021). *Legitimiteit gezocht: dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Vries, R. de & J. Bouma (2023). *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Signaal 3: Neem weerstand serieus

- Carley, S., D.M. Konisky, Z. Atiq & N. Land (2020). Energy infrastructure, NIMBYism, and public opinion: a systematic literature review of three decades of empirical survey literature. *Environmental Research Letters*, 15(9), pp. 1-16.
- Geel, P. van (2020). *Schiphol Vernieuwd Verbinden: Verbindingsplan Schiphol en omgeving 2021-2025*. Helmond: Van Geel Consultancy.
- Haas, W. de, J.L.M. Donders & T.K.M. Mattijssen (2019). *Natuur in conflict: botsende warden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Soeterbroek F. (2022). *Omstreden plannen, onderschatte burgers: de stad verdichten met bewoners*. Haarlem: Trancity^x Valiz.
- Tyler, T.R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolsink, M. (2007). Planning of renewables schemes: deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy policy*, 35(5), pp. 2692-2704.

Kader 6: Veel meer dan één getal

- Eeten, M. van, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket, J. & M. Februari (2012). *Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien*. Den Haag: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Gezondheidsraad (1996). *Risico, meer dan een getal: handreiking voor een verdere ontwikkeling van de risicobenadering het milieubeleid*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Hollander, A.E.M. de & A.H. Hanemaaier (2003). *Nuchter omgaan met risico's*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Hollander, A.E.M. de (2017). Digitalisering en biotechnologie: hoe houden we die gewone Nederlander erbij? In: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Red.), *Over milieurisico's en veiligheid: wie zitten er aan de keukentafel? Zes essays over burgerbetrokkenheid* (pp. 77-97). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Slovic, P., B. Fischhoff & S. Lichtenstein (1980). Facts and fears: understanding perceived Risk. In: Schwing, R.C. & W.A. Albers (Eds.), *Societal Risk Assessment* (pp.181-216) . Boston, MA: Springer.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk, *Science* 236(4799), pp. 280-285.

Kader 7: Botsende visies op natuurbeleid

- Buijs, A.E. & F.G. Boonstra (2020). *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en natuurbeleid*. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts: critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science*, 38, pp. 28-32.
- Díaz, S., S. Demissew, J. Carabias, C. Joly, M. Lonsdale, M., Ash, A. Larigauderie, J.R. Adhikari, S. Arico, A. Báldi, A. Bartuska, I.A. Baste, A. Bilgin, E. Brondizio, K.M.A. Chan, V.E. Figueroa, A. Duraipappah, M. Fischer, R. Hill, T. Koetz ... D. Zlatanova (2015). The IPBES Conceptual Framework: connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14, pp. 1-16.

Haas, W. de, J.L.M. Donders & T.K.M. Mattijssen (2019). *Natuur in conflict: botsende warden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*. Wageningen: Wageningen University & Research.

Signaal 4: Maak diversiteit van burgers uitgangspunt van beleid

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), pp. 179-211.

Arana-Catania, M., Lier, F. A. V., Procter, R., Tkachenko, N., He, Y., Zubiaga, A., & Liakata, M. (2021). Citizen participation and machine learning for a better democracy. *Digital Government: Research and Practice*, 2(3), 1-22.

Bamberg, S. & G. Möser (2007). Twenty years after Hines, Hungerford, and Tomera: a new meta-analysis of psycho-social determinants of pro-environmental behavior. *Journal of Environmental Psychology* 27(1), pp. 14-25.

Beugelsdijk, S. (2021). *De verdeelden Nederlanden*. Amsterdam: Balans

Bouma, J. & R. de Vries (2020), *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bouma, J., M. Koetse & J. Brandsma (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bourdieu, P. (1979). *La Distinction: Critique Sociale du Jugement*. Paris: Editions de Minuit.

Ceccaroni, L., Bibby, J., Roger, E., Flemons, P., Michael, K., Fagan, L., & Oliver, J. L. (2019). Opportunities and risks for citizen science in the age of artificial intelligence. *Citizen Science: Theory and Practice*, 4(1).

Cialdini, R., C. Kallgren & R. Reno (1991). A focus theory of normative conduct: a theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior. *Advances in Experimental Social Psychology*, 24, pp. 201-234

Cinelli, M., Quattrocioni, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoli, E., Schmidt, A. L., ... & Scala, A. (2020). The COVID-19 social media infodemic. *Scientific reports*, 10(1), 1-10.

Custers, C., Engbersen, G.- (2020). Bourdieu in de buurt. Sociale klassendebat en de klassenstructuur van Rotterdam. *Sociologie* 2020; 15 (2): 117-147.

Diepen, A. van & H. Voogd (2001). Sustainability and planning: does urban form matter? *International Journal of Sustainable Development*, 4(1), pp. 59-74.

Fiorino, D.J. (1990). Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 15(2), pp. 226-243.

Gebhardt, W. & Feijten, P. (2022). *Mensbeelden bij beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Graaff, S. (2022). *Assessing manifestations of imagined publics in the context of the Dutch heat transition: a content analysis of local policy documents*, MSc thesis. Leiden: Leiden University.

Grunig, J. & Grunig, L. (1992). *Excellence in Public Relations and Communication Management*. New York: Routledge

- Huttunen, S., M. Kaljonen, A. Lonkila, S. Rantala, A. Rekola & R. Paloniemi (2021). Pluralising agency to understand behaviour change in sustainability transitions. *Energy Research & Social Science*, 76, pp. 1-5.
- I&O (2020). Duurzaam denken is (nog steeds) niet duurzaam doen. Geraadpleegd via: <https://www.ioresearch.nl/actueel/duurzaam-denken-is-nog-steeds-niet-duurzaam-doen/>
- Kaufman, S., A. Saeri, R. Raven, S. Malekpour & L. Smith (2021). Behaviour in sustainability transitions: a mixed methods literature review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 40, pp. 586-608.
- Klösters, M., G. Paradies, L. Schlindwein & A. Batenburg (2022). *Burgers over klimaatbeleid: een onderzoek naar zorgen en oplossingen*. Amsterdam: TNO.
- Koetse, M.J. & J.A. Bouma (2022). Incentivizing a regime change in Dutch agriculture. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 44, pp. 265-282.
- Lastra-Bravo, X.B., C. Hubbard, G. Garrod & A. Tolón-Becerra (2015). What drives farmers' participation in EU agri-environmental schemes?: Results from a qualitative meta-analysis. *Environmental Science & Policy*, 54, pp. 1-9.
- Marres, N. (2018). Why we can't have our facts back. *Engaging Science, Technology, and Society*, 4, 423-443.
- Nussbaum, M. (2002). Capabilities and social justice. *International Studies Review*, 4(2), pp. 123-135.
- Pidgeon, N. & B. Fischhoff (2011). The role of social and decision sciences in communicating uncertain climate risks. *Nature climate change*, 1(1), pp. 35-41.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Van SlingelandtLezing. Den Haag: SCP Sociaal Cultureel Planbureau
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2021). *Machtige Mensbeelden – kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag: RVS Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.
- Roth, C.E. (1992). *Environmental Literacy: its roots, evolution, and directions in the 1990s*. Columbus, OH: ERIC Clearinghouse for Science, Mathematics, and Environmental Education.
- Schilder, F. & M. van der Staak (2020). *Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen: verkenning van de effecten van beleids- en financieringsinstrumenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shove, E. (2014). Putting practice into policy: reconfiguring questions of consumption and climate change. *Contemporary Social Science*, 9(4), pp. 415-429.
- Southerton, D., H. Chappells & B. van Vliet (Eds.) (2004). *Sustainable consumption: the implications of changing infrastructures of provision*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Steenbekkers, A., R. Fransman, Y. den Kluizenaar & P. Flore (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steg, L. & C. Vlek (2009). Encouraging pro-environmental behaviour: an integrative review and research agenda. *Journal of environmental psychology*, 29(3), pp. 309-317.

- Vrooman, C. (2014). Visies op verschil. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (p. 29-65). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vos, M. de (2015). *Ongelijk maar fair: waarom onze samenleving ongelijker is dan we vrezen, maar rechtvaardiger dan we hopen*. Tielt: Lannoo Meulenhoff-Belgium.
- Vries, R. de & J. Bouma (2023). *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wardle, C. & H. Derakhshan (2017). *Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Brussel: Council of Europe.
- Wennekers, A., J. Boelhouwer, C. van Campen & J. Kullberg (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wilhite, H., E. Shove, L. Lutzenhiser & W. Kempton (2000). The legacy of twenty years of energy demand management: we know more about individual behaviour but next to nothing about demand. In: E. Jochem, J. Sathaye & D. Bouille (Eds.), *Society, behaviour, and climate change mitigation* (pp. 109-126). Dordrecht: Springer.
- Yuan, S., Oshita, T., AbiGhannam, N., Dudo, A., Besley, J. C. & Koh, H.E. (2017). Two-way communication between scientists and the public: a view from science communication trainers in North America. *International Journal of Science Education, Part B*, 7(4), 341-355.

Kader 8: Overheidsperspectieven op de burger bij de warmtetransitie

- Gebhardt, W. & P. Feijten, P. (2022). *Mensbeelden bij beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Graaff, S. (2022). *Assessing manifestations of imagined publics in the context of the Dutch heat transition: a content analysis of local policy documents*, MSc thesis. Leiden: Leiden University.
- Rodhouse, T.S.G.H., U. Pesch, E.H.W.J. Cuppen & A.F. Correljé (2021). Public agency and responsibility in energy governance: a study on diverse imagined publics in the Dutch heat transition. *Energy Research & Social Science*, 77, pp. 1-15.

Kader 9: Burgerperspectieven op de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid

- Bouma, J., P. Boot, H. Bredenoord, F. Dietz, M. van Eerdt, H. van Grinsven, M. Kishna, W. Ligtoet, R. van der Wouden & M. Sanders (2020). *Burger in zicht, overheid aan zet: Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Steenbekkers, A., R. Fransman, Y. den Kluizenaar & P. Flore (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Weessies, N. (2021). *Betrokkenheid bij milieu en klimaat: een kwantitatief onderzoek naar subgroepen Nederlanders die verschillen in hun betrokkenheid bij milieu en klimaat*, MSc thesis. Utrecht: Utrecht University.

Signaal 5: Deel de feiten en zorg ervoor dat beleid begrijpelijk is

- Blois, F. de, M. Abels-van Overveld, R. de Niet, J. de Ruiter & A. Warrink (2021). *Kennis verbeeld: lessen uit 25 jaar datavisualisatie voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dickinson, J.L., J. Shirk, D. Bonter, R. Bonney, R.L. Crain, J. Martin, T. Philips & K. Purcell (2012). The current state of citizen science as a tool for ecological research and public engagement. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 10(6), pp. 291-297.
- Fraisl, D., G. Hager, B. Bedessem, M. Gold, P.Y. Hsing, F. Danielsen, C.B. Hitchcock, J.M. Hulbert, J. Piera, H. Spiers, M. Thiel & M. Haklay (2022). Citizen science in environmental and ecological sciences. *Nature Reviews Methods Primers*, 2(1), pp. 1-20.
- Hamers, D. et al. (2023), *Vier scenario's voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Jones, R.N., A. Patwardhan, S. Cohen, S. Dessai, A. Lammel, R.J. Lempert et al. (2014). Foundations for decision making. In *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability. Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Kahneman, D. (2003). Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics. *American economic review*, 93(5), pp.1449-1475.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Macmillan.
- Marchau, V.A., W.E. Walker, P.J. Bloemen & S.W. Popper (2019). *Decision making under deep uncertainty: from theory to practice* (p. 405). Cham: Springer.
- Mattijssen, T.J.M. & I.J. Terluin (2018). Ecologische citizen science; een weg naar grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur? WOt-technical report 117
- Meijer, I.S., M.P. Hekkert, M. P. & J.F. Koppenjan (2007). How perceived uncertainties influence transitions: the case of micro-CHP in the Netherlands. *Technological Forecasting and Social Change*, 74(4), pp. 519-537.
- Ove Hansson, S. (1996). Decision making under great uncertainty. *Philosophy of the social sciences*, 26(3), pp. 369-386.
- Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen beleid en balie*. Den Haag: Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties.
- Uyterlinde, M., M. Fokkema & E. Can (2020). *Werken aan opgaven in de wijk*. Den Haag: Platform 31.

Kader 10: Beeld inzetten voor het bespreekbaar maken van abstracte kennis

- Blois, F. de, M. Abels-van Overveld, R. de Niet, J. de Ruiter & A. Warrink (2021). *Kennis verbeeld: lessen uit 25 jaar datavisualisatie voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hamers et al (2023), *Ruimtelijke Verkenning 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Snellen, D., D. Hamers, J. Tennekes, K. Nabilek, A. van Hoorn & L. van den Broek (2019). *Oefenen met de toekomst: ruimtelijke verkenning 2019*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Kader 11: Meer inzicht en begrip door zelf onderzoek te doen in de wijk (citizen science)

Buijs, J.M., T. Terpstra, J. van den Heuvel, P. van der Maas, J. Fliervoet, L. Witteveen, I. Baan, R. Heikoop & N. Lorenz (2021) Burgerparticipatie in klimaatadaptatie. Groningen: Hanze University of Applied Sciences. Zie ook: <https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/nieuws/2022/onderzoek-burgerparticipatie-living-labs/>

Signaal 6: Faciliteer burgerinitiatief en werk samen aan de opgaven

- Boer, T. de, D. van Doren, D. Kamphorst & I. Bouwma (2022). De veranderende rol van provincies bij de uitvoering van hun beleid bij maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. *Beleid en Maatschappij*, (49)3, pp. 196-219.
- Buijs, A.E, D.A. Kamphorst & C.B.E.M. Aalbers (2020). *Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid?* Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Doren, D. van, M. Giezen, P.P.J. Driessen & H.A.C. Runhaar (2016). Scaling-up energy conservation initiatives: barriers and local strategies. *Sustainable Cities and Society*, 26, pp. 227-239.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kaal, M., Plantinga, J., Ter Berg (2019) De relatie burger overheid in 2030, onderzoek in opdracht van ombudsman, https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/1%20RAPPORT%20Nationale%20Ombudsman%20-%20relatie%20burger%20overheid%202030_def.pdf
- Kok, A. (2018). Herinnering aan de rechtsstaat: pleidooi voor serieus openbaar bestuur. Haarlem: Trancity*Valiz.
- Mattijssen, T., Buijs, A., Arts, B. (2018). The 'green' and 'self' in green self-governance – a study of 264 green space initiatives by citizens. *Journal of Environmental Policy & Planning* 20 (1), 96-113.
- Mattijssen T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster & M. Visscher (2020). *Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur: een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Moor, T. de (2014) *Three waves of cooperation: a millenium of institutions for collective action in European perpspective (Case Study: The Netherlands)*. Oxford: Oxford University Press.
- Nederhand, J., J. Edelenbos & K. Migchelbrink (2022). *Participatie en overheid – dat vraagt om responsiviteit*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.
- Steenbekkers, A., S. Scholte, W. Mensink & A. van den Broek (2020). In: A. Buijs & F. Boonstra (Red.), *Betrokkenheid van burgers in een veranderende beleidscontext* (pp. 124-134). Zeist: KNNV.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessori democratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ubels, H. (2020). *Novel forms of governance with high levels of civil self-reliance*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Kader 12: Samenwerking tussen groene burgerinitiatieven en provincies in natuurbeleid

- Bouwma, I., D. Kamphorst, D. van Doren, T. de Boer, A. Buijs, M. Goossen, J. Donders, J. Frissel, S. van Broekhoven, V. Mensink & F. van der Zee (2020). *Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen: achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurspact*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Bredenoord, H., S. van Broekhoven, D. van Doren, M. Goossen, M. van Oorschot & P. Vugteveen (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk: verkennende studies onder burgers en bedrijven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Boer, T. de, D. van Doren, D. Kamphorst & I. Bouwma (2022). De veranderende rol van provincies bij de uitvoering van hun beleid bij maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. *Beleid en Maatschappij*, (49)3, pp. 196-219.
- Haas, W. de, J.L.M. Donders & T.K.M. Mattijssen (2019). *Natuur in conflict: botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Farjon, H., A. de Blaeij, T. de Boer, F. Langers, J. Vader & A. Buijs (2016). *Citizens' images and values of nature in Europe: a survey in nine EU Member States*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Folkert, R., D.J. van der Hoek, E. Kunseler, I. Bouwma, W. Kuindersma & A. Gerritsen (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurspact 2020: gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag/Wageningen: Planbureau voor de Leefomgeving/ Wageningen University and Research.
- Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit: een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Ubels, H. (2020). *Novel forms of governance with high levels of civil self-reliance*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Signaal 7: Maak duurzaam gedrag logisch; zorg voor een geschikte omgeving en context

- Allcott, H., D. Cohen, W. Morrison & D. Taubinsky (2022). *When do “nudges” increase welfare?* Washington DC: National Bureau of Economic Research.
- Boer, T.A. de & F.L. Langers (2017). *Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 102.

- Boer, T. A. de, & Langers, F. (2022). *Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak* (No. 138). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Boomsma, M. (2021). *On the transition to a sustainable economy: field experimental evidence on behavioral interventions*. Tilburg: Tilburg University.
- Bouma, J.A., M. Verbraak, F. Dietz & R. Brouwer (2018) Policy mix: mess or merit? *Journal of Environmental Economics and Policy*, 8(1), pp. 32-47.
- Bouma, J. & R. de Vries (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouma, J., P. Boot, H. Bredenoord, F. Dietz, M. van Eerdt, H. van Grinsven, M. Kishna, W. Ligtoet, R. van der Wouden & M. Sanders (2020). *Burger in zicht, overheid aan zet: balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fallow, K., G. Grolleau & L. Ibanez (2017). Social norms and pro-environmental behavior: a review of the evidence. *Ecological Economics*, 140, pp. 1-13.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University press.
- Gardner, B. (2015). A review and analysis of the use of 'habit' in understanding, predicting and influencing health-related behaviour. *Health psychology review*, 9(3), pp. 277-295.
- Hummel, D. & A. Maedche (2019). How effective is nudging? a quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80, pp. 47-58.
- Klößner, C.A. (2013). A comprehensive model of the psychology of environmental behaviour – A meta-analysis. *Global environmental change*, 23(5), pp. 1028-1038.
- Koch & K. Vringer (2023, te verschijnen), *Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? Een overzicht van gedrag, bereidheid en potentiële milieuwinst*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lindenberg, S. & L. Steg (2007). Normative, gain and hedonic goal frames guiding environmental behavior. *Journal of Social Issues*, 63(1), pp. 117-137.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance*, 23(1), pp. 161-183.
- Markard, J., R. Raven & B. Truffer (2012). Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects. *Research policy*, 41(6), pp. 955-967.
- McMeekin, A. & D. Southerton (2012). Sustainability transitions and final consumption: practices and socio-technical systems. *Technology Analysis & Strategic Management*, 24(4), pp. 345-361.
- Michie, S., M.M. van Stralen & R. West (2011). The behaviour change wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation science*, 6(1), pp. 1-12.
- Snellen, D. & J. Tennekkes (2018). Gestolde waarden, veranderde werkelijkheid en nieuwe actoren: over de noodzaak voor nieuwe instituties rondom mobiliteit en infrastructuur. In: WRR (Red.), *Sturen op de sociale waarde van infrastructuur* (pp. 83-102). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Steenbekkers, A., R. Fransman, Y. den Kluizenaar & P. Flore (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steg, L. & C. Vlek (2009). Encouraging pro-environmental behaviour: an integrative review and research agenda. *Journal of environmental psychology*, 29(3), pp. 309-317.
- Vringer, K. & C.L. Carabain, C. L. (2019). *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid: een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Kader 13: Burgerbetrokkenheid bij de energietransitie in de gebouwde omgeving

- Dignum, M., P. van der Kooij, E. Kunseler, M. van Schie, F. Schilder & M. van der Staak (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Klösters, M., N. de Koning, L. Dreijerink, C. Tigchelaar, J. Bijvoet & R. Kooger (2020). *Samenwerken in de wijkaanpak: ervaringen met bewonersparticipatie in acht proeftuinen aardgasvrije wijken*. Amsterdam: TNO.
- Klösters, M., G. Paradies, L. Schlindwein & A. Batenburg (2022). *Burgers over klimaatbeleid: een onderzoek naar zorgen en oplossingen*. Amsterdam: TNO.
- Steenbekkers, A., R. Fransman, Y. den Kluizenaar & P. Flore (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scholte, S., Y. Kluizenaar, T. de Wilde, A. Steenbekkers & C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schilder, F. & M. van der Staak, M. (2020). *Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen: verkenning van de effecten van beleids- en financieringsinstrumenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vliet, R. van (2022). *Determinanten van duurzame intenties en het effect van levensgebeurtenissen: hoe capaciteiten, omstandigheden, motieven en levensgebeurtenissen in de vorm van groot onderhoud samenhangen met duurzame motieven voor woningverbetering*. MSc thesis. Utrecht: Utrecht University.

Kader 14: Verandering van consumptiegedrag: de eiwittransitie

- Bonnet, C., Z. Bouamra-Mechemache, V. R'équillart & N. Treich (2020). Regulating meat consumption to improve health, the environment and animal welfare. *Food Policy*, 97, pp. 1-11.
- Dagevos, H., D. Verhoog, P. van Horne & R. Hoste (2022). *Vleesconsumptie per hoofd van de bevolking in Nederland, 2005-2021*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Heiskanen, E. & S. Laakso (2019). Editing out unsustainability from consumption: from information provision to nudging and social practice theory. In O. Mont (Eds.), *A research agenda for sustainable consumption governance* (pp. 156-171). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Krom, M. de, M. Vonk & H. Mulwijk (2020), *Voedselconsumptie veranderen: bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Liu, Z. (2023) *Effective options for changing meat consumption behaviour*. Nog te verschijnen dissertatie. VU Universiteit Amsterdam
- MinLNV (2020) Nationale eiwitstrategie. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Opgevraagd via Nationale Eiwitstrategie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Waterlander, W.E., M.R. de Boer, A.J. Schuit, J.C. Seidell & I.H. Steenhuis (2013). Price discounts significantly enhance fruit and vegetable purchases when combined with nutrition education: a randomized controlled supermarket trial. *The American journal of clinical nutrition*, 97(4), pp. 886-895.

Signaal 8: Leer meer van de ervaringen met en kennis van burgers

- Bouma, J.A. (2021). Evaluating environmental policy: the use and usefulness of experiments. *Journal of Environmental Economics and Policy*, 10(4), pp. 1-13
- Mansuri, G. & V. Rao (2004). Community-based and driven development: A critical review. *The World Bank Research Observer*, 19(1), pp. 1-39.
- Martens, A., Vringer, K., Porsius, J., Tennekes, J. (2023) Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties, een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie Strategieën (RES). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- MinEZK (2022). *Durf te leren, ga door met meten: op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A. Buijs (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit: een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers*. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Smith, A. & R. Raven (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41(6), pp. 1025-1036.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen beleid en balie*. Den Haag: Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties.
- Verwoerd, L. (2022). *Towards a practice of reflexivity*. Amsterdam/Den Haag: VU University/Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

75

Kader 15: Leren van samenwerken tussen overheden, burgers en samenleving

- Schram, J., E. Kunseler, P. Nabielek, M. Schulz & M. van Twist (te verschijnen). *Vormgeven aan interactie. Patroon doorbrekend samenwerken bij leefomgevingsvraagstukken*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/ Planbureau voor de Leefomgeving.



Nederland staat voor ingewikkelde veranderopgaven om het land toekomstbestendig te maken. Deze veranderingen zullen ook voor het dagelijkse leven van burgers ingrijpende gevolgen hebben. De overheid heeft mede daarom in de afgelopen tijd steeds meer aandacht voor betrokkenheid van burgers bij het leefomgevingsbeleid. Overheden denken bij betrokkenheid echter vooral aan meedenken en -praten op uitnodiging, terwijl aandacht voor eigen initiatief, weerstand en gedrag ook belangrijk is.

Daarbij is het belangrijk oog te hebben voor de ervaringen, wensen en mogelijkheden van burgers en hoe het beleid voor verschillende groepen uitpakt.

In dit rapport bespreken we acht signalen over hoe overheden de aandacht voor burgerbetrokkenheid kunnen verbreden, en wat daarvoor nodig is. Deze signalen kunnen beleidsmakers helpen bij het vormgeven, ondersteunen en uiteindelijk benutten van de burgerbetrokkenheid die onmisbaar is voor een toekomstbestendige leefomgeving.

PBL

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl