

# Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid

Sociale ongelijkheid in het klimaatbeleid is een vergeten thema. Dat is zowel een wetenschappelijke tekortkoming als een politieke vergissing. Klimaatbeleid zou over veel meer moeten gaan dan alleen de economisch-technologische veranderingen die nodig zijn. Ook de even noodzakelijke maar veel lastigere sociale veranderingen die ons te wachten staan verdienen aandacht en aanpak.

## PIETER LEROY

*Emeritus hoogleraar Milieu en Beleid aan de Radboud Universiteit*

Een rondgang langs websites van overheden, marktpartijen en milieuorganisaties suggereert dat er consensus is over wat de in Nederland meest betrokken actoren met de 'energietransitie' bedoelen.<sup>1</sup> Die energietransitie is de kern van het klimaatbeleid en beoogt de vervanging van fossiele energiedragers door niet-fossiele. Die laatste heten soms 'hernieuwbare' (CBS), soms 'duurzame' (RIVM) of zelfs 'volledig duurzame' (Energie Nederland) energiebronnen. Het doel van de energietransitie is 'een energiehuishouding zonder CO<sub>2</sub>-emissies' (TNO).

Alle websites klinken redelijk unisono. Toch gaan achter die ogenschijnlijk onbelangrijke verschillen in woordgebruik diepgaande technische, methodische en politieke discussies schuil over wat duurzame energie eigenlijk is – met kernenergie en biomassa als de twee meest controversiële bronnen van energie. De Europese Unie werkt aan een taxo-

nomie van energie die wel en niet duurzaam kan worden genoemd. De belangen daaromheen zijn groot, de lobby is indrukwekkend. Technische keuzes zijn politieke keuzes.

Als sociale wetenschapper ben ik vooral benieuwd naar wat men verder van die transitie maakt. En dat valt tegen. 'Transitie' is, in Nederland en daarbuiten, intussen een buzzword. Wat het precies betekent, blijft veelal onbesproken of blijft beperkt tot een economisch-technische verandering. Velen verwijzen gemakshalve naar het *Klimaatakkoord* en de daarin opgenomen ambities van de energietransitie: beoogde reducties van CO<sub>2</sub>-uitstoot, stijgende percentages niet-fossiel en dalende percentages fossiel energiegebruik, daarna ook doorgerekend naar sociaal-economische activiteiten en sectoren.

TNO gaat iets verder: 'Deze transitie vereist grote technische en maatschappelijke omwentelingen in alle sectoren van de economie,

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

bij overheden en bij burgers.' De aard van die omwentelingen blijft verder onbesproken, behalve dat het Nederlandse bedrijfsleven er wel bij kan varen, gezien 'de kans om voorop te lopen (...), innovatieve producten te exporteren en zo wereldwijd bij te dragen aan de energietransitie'.

Het RIVM signaleert de risico's van een transitie voor 'gezondheid, veiligheid en natuur', en formuleert zowel kennislacunes als onderzoeksvragen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) staat eerst uitvoerig stil bij allerlei economisch-technische aspecten van de energietransitie en waagt het dan te stellen dat die ook een 'brede maatschappelijke omslag' vergt, en dat daarbij 'weerstand is te verwachten van vaak sterke partijen die hun macht, geld en belangen ontleen aan het huidige systeem'. Het is de enige aan de overheid of het bedrijfsleven gelieerde site waarop het woord 'weerstand' is te vinden. Het PBL lokaliseert die weerstand dus bij grote institutionele spelers.

## Technische keuzes zijn politieke keuzes

Het Sociaal en Cultureel Planbureau signaleert geen weerstand, maar stelt vast dat slechts 2% van de ondervraagden spontaan 'klimaat, energie of duurzaam' noemt als het grootste maatschappelijke probleem. Conclusie: de energietransitie leeft niet in de Nederlandse publieke opinie.<sup>2</sup> *De Stemming* bevestigt dat beeld overigens ook voor Vlaanderen.<sup>3</sup>

Enkele constatering. (1) Het buzzword energietransitie blijft in veel teksten on(der) gedefinieerd. Dat suggereert consensus, zeker door de verwijzing naar het *Klimaatakkoord* die vaak wordt gemaakt. (2) Feitelijk domi-

neert een economisch-technische benadering: de overgang van fossiel naar niet-fossiel. Ook dat suggereert consensus, al laat de moeizame Europese taxonomie-discussie het tegendeel zien. (3) Die dominant economisch-technische benadering is sterk gekleurd door wetenschappelijke versies van het transitiebegrip<sup>4</sup> en verwante literatuur over ecologische modernisering. Een transitie wordt gepresenteerd als een politiek-neutrale, door economisch-technische innovatie gestuurde verandering. (4) Dat verklaart ook het buitensporige optimisme: het achterliggende maatschappijmodel suggereert dat de technologie, de markt en een toenemend milieubewustzijn bij bedrijven en consumenten de drijvende krachten zijn. Sociale verandering, van individueel tot institutioneel niveau, zal daar wel op volgen.

Dat optimisme is het meest excessief in publicaties, ook in Nederland ruimschoots te vinden, die van een soort *drawdown-table* uitgaan: gegeven die en die percentages beoogde CO<sub>2</sub>-reductie, zijn dit en dat de noodzakelijke maatregelen. Het komt neer op een gedepoliteerde capaciteitsplanning, met de verminderde CO<sub>2</sub>-uitstoot als enig criterium voor het bepalen van de tien, twintig desnoods honderd prioritaire maatregelen.<sup>5</sup>

Met die eenzijdigheid en dat optimisme komen enkele blinde vlekken. Ik noem er drie. Ten eerste: het transitiediscours staat weliswaar bol van termen als systeemverandering, maar laat veel politiek-organisatorische vragen onbeantwoord, zelfs onbehandeld: over eigendom en zeggenschap, over decentralisatie en controle, over publieke en private investeringen, over lokaal opwekken en deel zijn van een pan-Europees netwerk et cetera. Een pleidooi voor een 'verandering van energiesysteem' komt veelal niet verder dan een substitutie van energiedragers.

Ten tweede: meerdere betrokkenen melden weliswaar dat een energietransitie ook een sociale verandering impliceert, zelfs eentje zonder historisch voorbeeld ('unprecedented

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

ted'),<sup>6</sup> maar die stelling blijft meestal zonder consequenties. Immers: zelfs als die sociale verandering 'technologie-volgend' zou zijn, zal ze begeleid en gestuurd moeten worden. Maar de governance van die 'unprecedented' sociale verandering blijft onbesproken: wie neemt welke rol en verantwoordelijkheid in de vele spanningen tussen democratie, technocratie en autocratie, tussen 'eigen volk' en geopolitiek, tussen winstbejag en algemeen belang?

Ten slotte: sociale ongelijkheid wordt nauwelijks genoemd. Het PBL durft machtsongelijkheid ter sprake te brengen en het SCP observeert een uiteenlopend klimaatbesef en een uiteenlopende bereidheid van mensen om aan klimaatbeleid mee te doen. Over uiteenlopende capaciteiten van mensen om mee te *kunnen* doen, gaat het weinig of niet. Vooral politieke en economische belangenbehartigers benadrukken dat de energietransitie 'haalbaar en betaalbaar' moet zijn. Ook dat blijft onuitgewerkt, als louter een echo van conservatieve terughoudendheid. Want de vraag of 'haalbaar en betaalbaar' voor sommige bevolkingsgroepen misschien lastiger is dan voor andere en wat daaraan te doen zou zijn, komt niet aan bod. Of toch? Verrassenderwijze kwam in 2020 uitgerekend TNO met een rapport over energie-armoede als aspect van de energietransitie.<sup>7</sup>

### *Twee tegengeluiden*

Al in 2009 schreef Nicholas Stern: 'The two great challenges we face are overcoming poverty and managing climate change. If we fail on one, we will fail on the other.'<sup>8</sup> Dat leek velen toen wellicht een even mooi als vrijblijvend ethisch statement. Intussen is er overtuigend (empirisch) bewijs voor de intrinsieke maar lastige samenhang tussen klimaat en sociale ongelijkheid. Om die ongelijkheid tegen te gaan is 'beleid' nodig op alle niveaus, van mondiaal tot lokaal. Maar die samenhang en dat beleid zijn lastig. Juist daardoor blijft dat

thema verzwegen in het dominante klimaatdiscours. Ik beperk me tot twee tegengeluiden, dicht bij huis.

Het meest spraakmakende tegengeluid kwam van de sociale beweging van de gele hesjes die in 2018 in Frankrijk is ontstaan. Een door president Emmanuel Macron als klimaatmaatregel voorgestelde 'taxe carbone' leidde in no time tot een sociale opstand: niet tegen het klimaatbeleid, maar tegen de onrechtvaardigheden daarin. Vooral de bewoners van het Franse platteland en mensen die voor school, werk en zorg van de auto afhankelijk zijn, werden getroffen door een verhoging van de dieselprijs. Air France/KLM daarentegen kon blijven vliegen, zelfs zonder btw op de kerosine. Ik heb, zoals anderen, elders over de gele hesjes gepubliceerd.<sup>9</sup> Matthijs van Muijen heeft er in april jl. een mooie bijdrage in *S&D* aan gewijd, met een analyse van de 'convention citoyenne', één van de politieke uitkomsten van de opstand van de gele hesjes.<sup>10</sup>

Tweede tegengeluid, nu uit Nederland. Ook de opmaak van de regionale energiestrategieën – tot nog toe *het* punt waar de energietransitie bij de burger komt – gaat uit van een economisch-technische innovatiebenadering: burgers en wijken zouden daar vanuit een vanzelfsprekend verondersteld klimaatbesef aan meedoen. Maar gevraagd naar die bereidheid, gaan de motieven van in elk geval burgers in armere wijken niet over klimaat, CO<sub>2</sub> of andere kernpunten van het dominante discours. Zij hebben het over de slechte kwaliteit van hun woning en wijk, over hun inkomen en het onsamendrukbaar grote deel daarvan dat door vaste lasten, inclusief verwarming, wordt opgeslokt. Op de vraag of hij met de huisbaas al over isolatie heeft gesproken, repliceert een huurder: 'Nee, hoor, het dak lekt al jaren en daar doet ie ook niets aan.'

Klimaatminimaliseerders zullen zeggen: 'Zie je wel: het moet haalbaar en betaalbaar zijn.' Zeker, maar je kunt ook zeggen: fin du mois, fin du monde – même combat. Ik doe alleen mee als, behalve aan het klimaat, ook

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

wordt gewerkt aan mijn inkomen en wooncomfort, de kwaliteit van de wijk, met werk, onderwijs en zorg in de nabijheid, kortom, aan mijn levenskwaliteit. Een rechtvaardig klimaatbeleid hoort daarin te zijn ingebed.

### Soorten klimaatongelijkheid

Dat de toegang tot milieugoederen als drinkwater, schone lucht en natuur, én de blootstelling aan slechte milieukwaliteit door afval, geluidhinder, stank en risico's, ongelijk verdeeld zijn, is al langer bekend.<sup>11</sup> Klimaatverandering verscherpt die ongelijkheid, zoals schrijnende beelden van verwoestijning, overstromingen en bosbranden, afbrokkelende kustzones en niet te redden laaggelegen kleine eilanden voor iedereen zichtbaar hebben gemaakt.

Het is nuttig enkele types van klimaatongelijkheid te onderscheiden. De beelden die ik net schetste laten vooral een *ongelijke toegang* en een *ongelijke blootstelling* zien. Tuvalu is ver weg, maar de overstromingen van juli 2021 in de valleien van de Ahr, de Geul en de Vesder leverden voorbeelden van klimaatverandering dichterbij huis. In alle drie de daarbij betrokken, hoogontwikkelde landen bleek bovendien de helft van de huurders niet (adequaat) verzekerd te zijn tegen de schade die ze leden. Ook *weerbaarheid* en *veerkracht* zijn dus ongelijk verdeeld: de middelen en capaciteiten van mensen om om te gaan met klimaatverandering zijn zeer uiteenlopend.

Minder in aansprekende beelden te vangen is de *ongelijke bijdrage* van mensen aan de klimaatcrisis. De cijfers daarover zijn spectaculair, maar worden snel weer vergeten. De mondiaal zeer ongelijke CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt van alle kanten becijferd, die laat ik hier verder terzijde.<sup>12</sup> Voor Frankrijk geldt dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een huishouden uit het hoogste inkomensdecil bijna drie keer zo groot is als die van een huishouden uit het onderste decil.<sup>13</sup> Voor België gelden vergelijkbare cijfers.<sup>14</sup> Bovendien: terwijl die hogere uitstoot veelal uit luxe voortkomt (van vliegreizen

tot zwembad), is de lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot van bescheiden inkomensgroepen voor een groot deel onsamendrukbaar, want gekoppeld aan noodzakelijke uitgaven voor wonen, eten en transport.

Eén uiting van die onmisbare en onsamendrukbare uitgaven is energie-armoede. TNO berekende dat 8% van de Nederlandse huishoudens in energie-armoede leeft.<sup>15</sup> In Frankrijk krijgen ruim een half miljoen huishoudens per jaar zelfs te maken met lagere of afgesneden energieleveranties vanwege achterstallige betalingen.<sup>16</sup> Voor die groepen zijn klimaatverandering en CO<sub>2</sub>-uitstoot dan bepaald minder relevant dan elke maand rond kunnen komen.

## De energietransitie leeft niet in de Nederlandse publieke opinie

Ten slotte, maar niet in het minst: *klimaatongelijkheid door overheidsbeleid*. Klimaatbeleid bestaat deels uit het beschikbaar maken van collectieve, publieke en private voorzieningen, voor mitigatie en adaptatie. Daarbij speelt een mattheuseffect: zonnepanelen en elektrische auto's, warmtepompen en (coöperatieve voor) windenergie zijn voor welvarende mensen veel makkelijker bereikbaar. In die mate zelfs dat overheids subsidies daarvoor vaak overbodig, te hoog of te langdurig zijn. En in elk geval hebben die een regressief effect op de inkomens.

Andersom is iedere ongenueanceerde CO<sub>2</sub>-belasting, zoals de 'taxe carbone' in Frankrijk, een vlaktaks, met dus een veel grotere impact op lagere dan op hogere inkomens. Dat vergroot de ongelijkheid en de (aangevoelde) onrechtvaardigheid: in een lekkend huurhuis is er geen geld voor isolatie en klimaatvrien-

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

delijke verwarming; op een dun bevolkt en leeglopend Frans platteland kan niemand zonder een (betaalbare en voorlopig dus nog op fossiele brandstof rijdende) auto.

### **Sociale ongelijkheid**

Zoals gezegd: sociale verandering in het algemeen en sociale ongelijkheid in het bijzonder zijn blinde vlekken in het Nederlandse discours over klimaatbeleid. Helaas komen die thema's ook in academisch onderzoek en daarop gebaseerde beleidsadviezen nauwelijks aan de orde. Dat is in Frankrijk wel anders, en dat was al zo voor de gele hesjes.<sup>17</sup> In de plannen voor de Europese *Green Deal* is sociale ongelijkheid een prominent thema, uiteraard vooral gericht op sociaaleconomische verschillen tussen lidstaten. Aan Polen en andere lidstaten met een bovengemiddelde afhankelijkheid van fossiele energie zijn flinke budgetten toegezegd voor de sociaaleconomische reconversie van de betrokken regio's, de omscholing van arbeiders et cetera.

Het tegengaan van ongelijkheid binnen een land is aan de lidstaten zelf. Het onderzoek en de discussie hierover moeten in Nederland nog vrijwel beginnen. Instituten als het SCP en PBL gaan nog vaak uit van een klassieke, mijns inziens gedateerde onderzoekbenadering: de verschillen in milieu- c.q. *klimaatbeseffen -bereidheid* bij verschillende sociaal-culturele en sociaaleconomische bevolkingsgroepen.<sup>18</sup> Ik twijfel sterk aan de beleidsrelevantie daarvan. In de eerste plaats omdat we al langer weten dat de milieuattitude niet meer dan ongeveer 20% van het milieugedrag bepaalt.<sup>19</sup> In de tweede plaats omdat het feitelijke milieugedrag veel meer afhangt van de mogelijkheden en kansen die mensen hebben op basis van hun maatschappelijke positie.

Veel meer dan Ajzen en Fishbein acht ik daarom Sen, Nussbaum en Schlosberg<sup>20</sup>, Milanovic, Piketty en Laurent<sup>21</sup>, nuttige inspiratiebronnen voor wetenschappelijk onderzoek naar en politieke discussies over

klimaatongelijkheid en hoe die aan te pakken. Helaas speelt sociale ongelijkheid geen rol van betekenis in het *Klimaatakkoord*, is de ongelijke impact daarvan nog onuitgewerkt, laat staan goed becijferd, en is nog niet voorzien in beleid om de ongelijke impact van klimaatmaatregelen te compenseren. Een wetenschappelijke tekortkoming en een politieke vergissing, lijkt mij.

### **Splijtzwam tussen groen en rood?**

Politiek conservatieven, en zeker de (extreme) rechterzijde, zijn koele minnaars van klimaatbeleid. 'Haalbaar en betaalbaar' is, als gezegd, vooral een conservatieve waarschuwing: geen drastische ingrepen. Adaptatie, tja, het zal her en der wel moeten, in het waterbeleid doen we dat al eeuwig. Maar mitigatie? Liever niet: 'Het volk wil dat niet.' De 'taxe carbone' en de gele hesjes hebben deze partijen in die opstelling gesterkt. Vandaar ook hun huiver voor de Europese *Green Deal*: technologische innovatie is tot daar aan toe, maar wijzigingen in de structuur van energie-, landbouw-, voedsel-, transport- en verwante systemen: ho, maar!

Traditioneel rode politici en intussen bijna klassiek groene politici staan veel positiever tegenover de *Green Deal*. Zij zien het als een omvattend programma van ecologische modernisering, technologisch gedreven, economisch gericht, met klimaat, milieu en natuur als focus, en veel aandacht voor welzijn en levenskwaliteit: onderwijs en omscholing, wooncomfort, volksgezondheid, openbaar vervoer, lokale economie et cetera, te financieren met een indrukwekkend – maar nog onzeker – pakket aan overheids- en private investeringen. Overigens verwelkomen ook liberale economen van naam en faam de *Green Deal*-strategie.

Terwijl de *Green Deal* een rechtvaardige transitie hoog op de agenda heeft staan, met een hulpprogramma om energetisch-technisch achterop geraakte lidstaten te helpen – en om die landen en hun burgers überhaupt mee te krijgen – blijft het op nationaal niveau

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

stil. In het publieke debat gaat het, zoals gezegd, over 'systeemverandering', alsof het niet ook een sociale verandering betreft. Alsof klimaat niets met ongelijkheid te maken heeft. Is die stilte er om een opstand der gele hesjes te vermijden?

Dat de conservatieve politici het thema van de sociale ongelijkheid ontlopen, verbaast niet. Maar kennelijk willen ook rood en groen dat thema het liefste ontlopen. Sterker, het thema klimaat en sociale ongelijkheid lijkt een klassieke en fundamentele tegenstelling tussen de sociaal-democratie en de groene beweging te reactiveren.

Sociaal-democraten hebben vanaf het begin een lastige kluif aan milieuvraagstukken gehad. Het ecologische gedachtegoed stond (staat?) haaks op hun emancipatoir antropocentrisme, haaks ook op de sociaal-democratische gedachte dat alleen verdere groei en 'werk, werk, werk' tot die emancipatie en op den duur tot minder ongelijkheid kunnen leiden. Zorgen over het milieu zijn dan een post-materiële luxe; laat staan grenzen aan de groei zijn een bedreiging voor het sociaal-democratische ideaal.

Overigens is dit verre van een louter ideologisch meningsverschil: in mijn archief heb ik talloze milieuconflicten uit heel Europa, waarbij sociaal-democraten, in elk geval hun travaillistische vleugel, lijnrecht tegenover milieu- en natuurorganisaties stonden. En nu wordt sociaal-democraten gevraagd een koolstofarme economie in hun ideaal in te passen? Moeten ze hun sociaal-democratische achterban nog meer op stang jagen met klimaatkosten? En dat terwijl die achterban, volgens Milanovic en anderen, al het slachtoffer is van zoveel andere 'boze krachten' en daardoor van de sociaal-democratie is weggelopen naar extreem rechts.<sup>22</sup>

Voor veel gele hesjes – van zowel sociaal-democratische als rechtse signatuur – hoort klimaat(beleid) inderdaad bij die boze krachten: bij globalisering en privatisering, bij een overheid die haar zorgplicht verzaakt, bij

fiscaal vogelvrije multinationals en onderbetaalde arbeidsmigranten, bij gedwongen zzp'ers en uitgebuite pakjes- en maaltijdbezorgers. Dat is geen post-materiële, maar een zeer materiële probleemdefinitie.

In het groene discours daarentegen is klimaatverandering dermate dwingend dat klimaatbeleid *moet*, met CO<sub>2</sub>-reductie als vaak enig politiek criterium. Groene partijen en daaraan verwante activisten zetten in op het mondiale, op de planeet, op het voorkomen van 'fin du monde'. Dat is conform het discours van 'earth system'-specialisten, het is kosmopolitisch, maar het is minder geschikt voor de mobilisatie van achtergestelde groepen.

## Klimaatbeleid zonder beleid om sociale ongelijkheid tegen te gaan zal niet werken

Groene politici bezigen een haast eendimensionaal, vrijwel natuurwetenschappelijk discours, met soms weinig afstand tot de *drawdown*-aanpak en met een buitengewoon optimisme over de stuurbaarheid van transitie. Dat is ongetwijfeld noodzakelijk voor het winnen van een klimaatzaak, maar minder aansprekend voor de huurder met een lekend dak. Het groene verhaal is ook vaak een cerebraal verhaal, daardoor onbedoeld elitair. Dat sluit goed aan bij de vele hoogopgeleiden die zijn aangesloten bij zowel Youth for Climate als Grootouders voor Klimaat. Maar dat discours, hoe ethisch en wetenschappelijk verdedigbaar ook, biedt weinig handelingsperspectief voor wie niet-geprivilegieerd is.<sup>23</sup> Voor hen lijkt het inderdaad post-materiële luxe.

Ik zie dat discursieve en daarmee ook strategische manco overigens terug in de wijze waarop professionele consultants en lokale overheden de regionale energiestrategieën

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

uitrollen. Het zonnepaneel is intussen, deels dankzij vaak ondoelmatige subsidies, voor meer inkomensdecielen betaalbaar. Maar de aardgasvrije wijk en de warmtepomp, a fortiori de elektrische auto zijn nog technologieën voor de geprivilegieerden in de strijd tegen 'la fin du monde'. Ze zetten geen zoden aan de dijk voor niet-geprivilegieerden die strijden tegen 'la fin du mois', integendeel.

### **Van klimaat- naar inkomens- en levenskwaliteitsbeleid**

Wat te doen? Terug naar Nicholas Stern: klimaatbeleid zonder beleid om sociale ongelijkheid tegen te gaan zal niet werken. Dat is zo op mondiaal niveau – die discussie heb ik hier bewust terzijde gelaten – dat is zo op Europees en op nationaal niveau. Dit inzicht zal, ook in Nederland, onvermijdelijk en snel aan actualiteit winnen.

Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie een nadere uitwerking van (een deel van) de *Green Deal* gepresenteerd. *Fit for 55* (klaar voor de 55% CO<sub>2</sub>-reductie) voorziet onder meer in de geleidelijke uitbreiding van het Emission Trade System (ETS), de beprijzing en verhandelbaarheid van CO<sub>2</sub>, van alleen de energiesector en de zware industrie nu, naar verwarming en verkeer en transport straks. De Europese Commissie wil de last daarvan niet bij de (weerloze) eindgebruiker leggen, maar bij de leveranciers: men rekent erop dat er zo een markt ontstaat waarin de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt teruggedrongen.

Maar ook die markt kan slechts bestaan bij de gratie van een goed geïnformeerde en koopkrachtige vraag. Het is de vraag of het zo zal werken. De energietransitie leeft immers niet in de publieke opinie (dixit het SCP) en bovendien: die koopkracht is zeer ongelijk verdeeld. Noch voor het ene, het aanwakkeren van de aangevoelde klimaaturgentie, noch voor het andere, de ongelijkheid binnen de lidstaten, is de Europese Commissie primair verantwoordelijk. Het is aan de lidstaten, dus

ook aan de Nederlandse overheid, daarvoor beleid te maken.

Afgezien van het speculatieve deel ervan, is de stijging van de energieprijzen die we nu zien wellicht een vroeg signaal: uitbreiding van het ETS zal onvermijdelijk leiden tot prijsstijgingen, niet alleen voor de verwarming van huizen en gebouwen en het transport, maar indirect ook voor voeding en huisvesting. Dat zijn veelal basisbehoeften, lees: niet of nauwelijks samendrukbare kosten. Een verdere stijging van de kosten daarvoor door een hogere CO<sub>2</sub>-prijs (van ongeveer € 50 per ton nu, richting € 100 per ton straks) en door daarvan afgeleide, deels reële, deels speculatieve prijsstijgingen, zal het budget van mensen met een lager inkomen verder onder druk zetten.

### **Na de overstromingen deze zomer bleek de helft van de huurders niet goed verzekerd te zijn tegen de schade die ze leden**

Om die ongelijke impact te corrigeren is allereerst fiscaal en/of parafiscaal beleid nodig, waarbij de hogere CO<sub>2</sub>-prijs via belastingen en/of uitkeringen voor de lagere inkomensgroepen gecompenseerd wordt. Het principe is helder, de uitwerking is allerminst simpel. Zonder in de details van mogelijke beleidsmaatregelen te treden noem ik twee politiek-praktische obstakels.

Het eerste obstakel is een methodisch-politieke kernvraag: kunnen allerlei activiteiten, producten en processen een faire CO<sub>2</sub>-prijs krijgen, waarbij basisbehoeften ontzien en luxebehoeften ontmoedigd worden? Bovendien moet er, bovenop de marktwerking, voor de lage inkomens allicht een vrijgesteld

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

minimumquotum voor energie en andere basisbehoeften komen. Voor de hoogste inkomens moeten er allicht ook geboden en verboden komen om te vermijden dat wie het kan betalen, ook mag vervuilen. Korte afstandsvluchten illustreren het probleem: zowel hoog beprijzen als verbieden heeft een sociaal ongelijke impact, nog afgezien van de impact op de hele reisbranche en de daarvan afgeleide werkgelegenheidseffecten.

Een tweede, heel ander vraagstuk: burgers betalen al een 'verborgen' CO<sub>2</sub>-prijs, in taksen en accijnzen op brandstof of, omgekeerd, in subsidies voor niet-fossiele energie. Die impliciete prijzen lopen tussen de 27 lidstaten zeer uiteen. Uitbreiding van het ETS impliceert een (meer dan) minimale afstemming daarvan. Maar in de EU afgestemde fiscaliteit is een teer punt, zeker ook voor fiscaal paradijs Nederland.

De dreigende klimaatongelijkheid zal ook buiten het fiscale domein om een gedifferentieerd beleid vragen. Polen krijgt steun van Europa voor regionale reconversie. De gele hesjes hebben duidelijk gemaakt dat laagbevolkt landelijk gebied een andere aanpak verdient dan stedelijk gebied. Ook al zijn de demografische en economische verschillen binnen Nederland minder groot, klimaatinspanningen inzake mobiliteit, landbouw, industrie et cetera zullen regionaal verschillen en zullen dus ongelijk uitpakken.

Bij het uitrollen van de regionale energiestrategieën blijken andere verschillen om een nog fijnmaziger beleid te vragen: in hogere inkomenswijken is aansturen op aardgasvrije huizen en de aanleg van veel laadpalen voor elektrische auto's wellicht een goede aanpak, in minder welvarende wijken is een systematisch isolatiebeleid – overigens al bepleit sinds de jaren zeventig – een veel belangrijkere maatregel voor klimaat én levenskwaliteit. In de niet-geprivilegieerde wijken zijn, naast goede huisvesting ook onderwijs en scholing, zorg en veiligheid in de buurt, publieke en private dienstverlening, ontmoeting, cultuur en infrastructuur van belang voor een betere levenskwaliteit.

Doelstellingen zoals een maximale opwarming van de aarde met 1,5 of 2 graden, CO<sub>2</sub>-reductiepercentages en de toerekening daarvan aan maatschappelijke activiteiten en sectoren; het zijn allemaal noodzakelijke kennisinstrumenten voor klimaatbeleid. Klimaatactivisten hebben dus gelijk als ze zeggen dat we weten wat er moet gebeuren. Maar een *drawdown*-aanpak is geen voldoende instrument. In het klimaatdiscours is dringend meer aandacht nodig voor (1) de materialiteit van het klimaatbeleid, (2) de ongelijke impact daarvan en (3) de aanpak daarvan via een minder cerebraal, maar juist nabijer begrip van de leef- en omgevingskwaliteit.

## Noten

- 1 Mijn rondgang omvatte de websites van relevante ministeries, aan de overheid gelieerde planbureaus en onderzoeksinstituten, relevante bedrijfs-, milieu- en klimaatorganisaties. Alle observaties dateren van de late lente en de vroege zomer van 2021.
- 2 Sociaal en Cultureel Planbureau (2020), *Op weg naar aard-*

*gasvrij wonen – De energietransitie vanuit burgerperspectief*; Sociaal en Cultureel Planbureau (2020), *Klimaatbeleid en de samenleving*; Vergelijkbare uitkomsten zijn te vinden in TU Delft (2021., *Eindrapport Klimaatrapportage*.

- 3 De Stemming, *rapport 2021*. De Stemming is een opinie-onderzoeksproject van de VRT en de Universiteit Antwerpen.
- 4 Voor een recente kritische

review van 'de' transitietheorie zie Faber, A. (2021), *Transitietheorie in de beleidspraktijk*: van *cherry-picking* naar robuuste onderbouwing, geaccepteerd voor publicatie in *Beleid en Maatschappij*, december 2021. Het apolitieke karakter van de transitietheorie is al veel langer in discussie, zie bijvoorbeeld het nog steeds aanstekelijke Shove E. and Walker G. (2007), *Caution!*



Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

- Transition Ahead: Politics, Practice and Sustainable Transition Management, *Environment and Planning A*, pp. 39, 763-770. Soortgelijke kritische analyses over de sociaalwetenschappelijke lichtheid en het overdreven sturingsoptimisme zijn te vinden bij Noel Castree, Erik Swyngedouw, Frank Fischer, James Meadowcroft, Mike Hulme, Bruno Latour, Maarten Hajer en anderen.
- 5 Voor het 'origineel' zie *The Drawdown of Solutions*. In heel veel andere publicaties vindt men soortgelijke, gedepolitiiseerde redeneringen over het klimaatbeleid.
  - 6 Met een kritische blik op het simplisme in veel transitieverhalen heb ik enkele kenmerken van, voorwaarden en sturingsvarianten voor een fundamentele sociale verandering beschreven in Leroy, P. (2020), *Klimaat en sociale verandering – Valt de U-turn te sturen?*, in UCSIA, *U-turn – naar een nieuw sociaal contract*, Antwerpen, pp. 169-187.
  - 7 TNO (2020). *Energiearmoede en de energietransitie – energiearmoede beter meten, monitoren en bestrijden*. TNO zelf noemt het rapport een white paper. Het biedt vooral methodisch interessante aanzetten voor beleid, vanuit een brede en toch operationele omschrijving van energiearmoede. Zie voor recentere aanvullingen tno.nl.
  - 8 Stern, N. (2009). *Blueprint For a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity*, The Bodley Head, Londen.
  - 9 Leroy, P. (2020). De gele hesjes – Sociale geografie van een volkse milieubeweging, *Geografie*, mei 2020, pp. 14-19 en Leroy, P. (2020). Einde van de maand, einde van de wereld – over gele hesjes en groene politiek, *Ons Erfdeel*, 2020 (4), pp. 20-27.
  - 10 Van Muijen, M. (2021). Lessen van de Franse burger-klimaat-top, *S&D* 78 (2).
  - 11 Krieger, M.H. (1970). Six propositions on the poor and pollution, *Policy Sciences*, 1, pp. 311-324 was mijn eerste kennismaking met het thema milieu en ongelijkheid. In de jaren tachtig en negentig kregen vooral lokale aspecten van het probleem veel aandacht, mede door het optreden van de Amerikaanse 'environmental justice movement'. Tegelijk werd het, zeker met het Brundlandt-rapport *Our common future* (1987), ook een mondiaal thema, dat wetenschappelijk en politiek ondermeer vertaald is in eerst de *Millenium Development Goals* (2000) en daarna de *Sustainable Development Goals* (2015).
  - 12 Chancel, L. et Piketty, T. (2015). *Carbon and inequality: from Kyoto to Paris – Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013)*. Paris School of Economics.
  - 13 Malliet, P, Haalebos R. et Nicolas, E. (2019). *La fiscalité carbone aux frontières : ses impacts redistributifs sur le revenu des ménages français*, ADEME.
  - 14 Lévy, P.Z, Vanhille, J., Goedemé, T. and Verbist, G. (2020). *The association between the carbon footprint and the socio-economic characteristics of Belgian households*, Working paper, Antwerp University.
  - 15 TNO (2020). op. cit.
  - 16 Het Franse Observatoire de la Précarité Énergétique (ONPE) geeft jaarlijks een Tableau de bord de la précarité énergétique uit. De geciteerde cijfers komen uit de editie 2018.
  - 17 In elk geval het OFCE, het Observatoire français des conjonctures économiques, heeft een intussen lange lijst van onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties over het thema.
  - 18 Typerend is de recentste door het PBL gepubliceerde *Balans van de Leefomgeving, Burger in zicht, overheid aan zet*, PBL 2020. Mede gebaseerd op de hiervoor genoemde publicaties van het SCP en op onderzoek van CBS en WRR, domineert hierin een vooral cognitieve, op Ajzen en Fishbein's theorie van beredeneerd gedrag gebaseerde benadering van milieubesef en de daarvan kennelijk af te leiden (ongelijke) bereidheid tot milieugedrag en participatie aan klimaatbeleid.
  - 19 Voor een kort overzicht van onderzoek waaruit deze vaststelling – en haar beperkte relevantie – destijds al naar voren kwam, zie Leroy, P. and Nelissen, N. (1999). *Social and political sciences of the environment – three decades of research in the Netherlands*, International Books, vooral pp. 49-58.
  - 20 Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*, Harvard; Nussbaum, M. (2011), *Creating capabilities*, Harvard; Schlosberg, D. (2007), *Defining environmental justice*, Oxford.
  - 21 Milanovic, D. (2016). *Global inequality*, Harvard; Piketty, T. (2004), *L'économie des inégalités*, La Découverte; Laurent, E. (2009). *Écologie et inégalités*, Revue de OFCE, vol. 109, pp. 33-57. Zie voor een recente update <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/165/revue-165.pdf>.
  - 22 Zie voor een heroverweging, vanuit dit perspectief, van de strategie van de sociaaldemocratie het recente Abou-Chadi, T, Mitteregger, R. and Mudde, C. (2021), *Left Behind by the Working Class? – Social Democracy's Electoral Crisis and the Rise of the Radical Right*, Friedrich-Ebert Stiftung, Berlin.

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

23 Het scherpst heb ik dit waargenomen in de periode dat Nijmegen Europese Groene Hoofdstad was (2018). een mooi succes voor de groene beweging en de Groen Links community in die stad. Het

wemelde van de initiatieven, maar die waren niet gericht op en bereikten ook nauwelijks mensen uit 'gewone', laat staan uit achterstandswijken. Het taalgebruik rondom duurzaamheid en klimaat speelde

daarbij geen onbelangrijke rol. Zie Kurstjens N. en Leroy, P. (2019). *Wat doen die mensen toch duurzaam? Observaties over Nijmegen als Europese Groene Hoofdstad*, Nijmegen.