

ESSAYS

DUURZAME GEDRAGSPATRONEN

Ethische aspecten van gedrags-
beïnvloeding door de overheid voor
verduurzaming van de samenleving

AUGUSTUS 2013

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft ter voorbereiding van het advies 'Duurzame Gedragspatronen' vier wetenschappers gevraagd een essay te schrijven. De essays gaan in op wat ethische en sociaal wenselijke grenzen zijn in hoe ver de overheid mag en moet gaan in gedragsbeïnvloeding van mensen om de samenleving te verduurzamen. Met de essays wil de Rli zich een mening vormen over deze kwesties en die in het advies over duurzame gedragspatronen verwoorden.

De inhoud van de essays valt onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. De essays geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de raad weer.

INHOUDSOPGAVE

01. Gedragsbeïnvloeding door overheid ter bevordering van duurzaamheid	4
Dr. M.F. Wesseling – Artsenfederatie KNMG	
Inleiding	5
Neutraliteit van de beoordeling	8
Beoordelingsmodel	10
Aanbevelingen voor rationalisatie van de besluitvorming	15
Bijlage 1: Beoordeling praktijkcasus ‘Diftar in Hengelo’ aan de hand van het model	16
Bijlage 2: Beoordeling Wetsvoorstel kenbaarheid energieprestaties gebouwen aan de hand v/h model	23
<hr/>	
02. De overheid als verleider	31
Prof. dr. M.J.J.A.A. Korthals – Wageningen Universiteit	
Inleiding	32
Wat zijn duurzame leefstijlen en waarom zijn zij nastrevenswaardig?	34
Legitieme taken van de overheid en burgers; een deliberatief-liberaal gezichtspunt	35
Handelen van burgers	37
Handelen in strijd met het (verlichte) eigen belang: vijf typen	40
Wat zijn informele sturingsmechanismen?	41
Is sturing van gedrag via informele mechanismen (keuze architectuur) acceptabel?	42
Onder welke voorwaarden is sturing in de richting van duurzame leefstijlen ethisch wenselijk?	43
Conclusie	44
Appendix 1. Ethische criteria voor de acceptabiliteit van nudges	46
Appendix 2. Zelfregulering en ander-regulering	46
<hr/>	
03. De burger als virtuele auteur	49
Dr. F.A. Hindriks – Rijksuniversiteit Groningen	
Duurzaamheid en impliciete gedragsbeïnvloeding	50
Duurzaamheid en autonomie	51
De autonomieparadox	52
De burger als virtuele auteur	54
De legitimiteitstoets in de praktijk	57
Overheid, bedrijven en de toekomst	60
<hr/>	
04. De verantwoordelijkheid van de overheid	63
Prof. dr. L. Bovens – London School of Economics and Political Science	
Samenvatting	64
Gedragssturende of zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming	65
Is het aan de overheid toegelaten om zachte beleidsinstrumenten in te zetten voor verduurzaming?	70
Is de overheid verplicht om zachte beleidsinstrumenten in te zetten voor verduurzaming?	75
Beleidsadvies	77

GEDRAGSBEÏNVLOEDING DOOR OVERHEID TER BEVORDERING VAN DUURZAAMHEID

*Rationalisatie van besluitvorming
bij toepassing van pressie of dwang*



01

GEDRAGSBEÏNVLOEDING DOOR OVERHEID TER BEVORDERING VAN DUURZAAMHEID

01

Rationalisatie van besluitvorming bij toepassing van pressie of dwang

Michiel Wesseling

1. Inleiding

1.1 Reikwijdte van het begrip 'duurzaamheid'

In Nederland is de kwaliteit van leven hoog, zowel wat betreft de economische welvaart als het welzijn van de bevolking. Binnen de wetenschap, de overheid, het bedrijfsleven en de bevolking bestaan echter zorgen over de houdbaarheid van deze hoge kwaliteit. De grote bevolkingsdichtheid in combinatie met de voortdurend groeiende productie en consumptie van goederen en diensten en de bijbehorende verkeers- en afvalstromen, vormen een grote belasting voor het milieu en de natuur. Door met meer aandacht voor milieu en natuur te produceren, te consumeren en afval te verwerken, kunnen overheden, bedrijven en burgers bijdragen aan de duurzaamheid van de welvaart en het welzijn in Nederland. Bij een duurzame ontwikkeling van de Nederlandse samenleving moet ook over de landsgrenzen heen worden gedacht. De reden is dat de productie, consumptie en afvalverwerking in andere landen ook van invloed zijn op de duurzaamheid van de welvaart en het welzijn in Nederland. Denk bijvoorbeeld aan de opwarming van de aarde, die maar voor een klein deel door Nederland wordt veroorzaakt. Omgekeerd zijn de productie, consumptie en afvalverwerking in Nederland ook van invloed op de duurzaamheid van buitenlandse samenlevingen. Als Nederland bijvoorbeeld op grote schaal tropisch hardhout invoert, om door te voeren of zelf te gebruiken, heeft dat een negatieve invloed op het milieu en de natuur van de landen waarin dit hout is gekapt. In het rapport 'Our common future' definieert de VN-Commissie Brundlandt het begrip 'duurzame ontwikkeling' als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar te brengen (CBS, 2011, p.8). Deze definitie neem ik over.

Zo lang dit geen extra geld kost en men het eigen gedrag niet hoeft aan te passen, zullen de meeste mensen instemmen met de overgang naar een meer duurzame samenleving. Op het moment dat dit wel extra geld kost, of men hiervoor het eigen gedrag moet aanpassen, verandert dat de zaak. Mensen gaan dan een afweging maken tussen de eigen belangen en de belangen van anderen. Hoe deze afweging uitvalt, wordt voor een groot deel individueel bepaald door persoonlijke opvattingen en door de omgeving waarin men leeft.

1.2 Accumulerende schade als reden voor overheidsingrijpen

Als de overheid de overgang naar een meer duurzame samenleving overlaat aan de afweging die individuele bedrijven en burgers hierin maken, zal een deel van de benodigde gedragsveranderingen bij bedrijven en burgers onvoldoende of te laat tot stand komen. Dat geldt vooral als er sprake is van accumulerende schade (Kernohan, 1993). Van accumulerende schade is sprake als het gedrag van één individu niet of nauwelijks tot schade leidt, maar de optelsom van het gedrag van vele individuen wel tot schade leidt. Denk bijvoorbeeld aan de uitlaatgassen van één auto. Die brengen nauwelijks schade toe aan het milieu. De uitlaatgassen van alle auto's in Nederland tezamen brengen echter wel schade toe aan het milieu. Het probleem van accumulerende schade is dat gedragsverandering van één individu niet leidt tot een aantoonbare vermindering van de schade. Als één automobilist minder vaak de auto neemt, maar alle andere automobilisten blijven evenveel autorijden, dan is deze eenmansactie niet effectief. Dit kan zeer ontmoedigend zijn voor individuen. In het geval van accumulerende schade kan overheidsingrijpen noodzakelijk zijn om een collectieve gedragsverandering te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan de succesvolle omschakeling van gloeilampen naar spaarlampen, die zonder overheidsregulering nooit of pas veel later tot stand

was gekomen. Een bijkomend voordeel van overheidsregulering is dat de overheid voor bedrijven een 'level playing field' (gelijk speelveld) kan creëren, waardoor het voor bedrijven financieel-economisch minder risicovol is om te investeren in een meer duurzame werkwijze, omdat de concurrenten dit ook moeten doen.

In het algemeen vormt vooral accumulerende schade aan het milieu of de natuur een bedreiging voor de welvaart en het welzijn van de bevolking als geheel. Dus ook voor dat deel van de bevolking dat niet (of minder) aan deze schade bijdraagt. In vrije Westerse samenlevingen is de 'preventie van schade aan derden' een van de belangrijkste rechtvaardigingsgronden voor het interveniëren van de overheid in het bedrijfsleven en in het leven van burgers (Maris, 2006, p.92 e.v.). In de praktijk blijkt het geven van voorlichting alleen vaak onvoldoende tot gedragsverandering bij bedrijven en burgers te leiden. In dat geval kan de overheid proberen de gewenste gedragsverandering via wet- of regelgeving (bv. subsidies, accijnzen, verbodswetgeving), via het aanbieden van diensten (gratis openbaar vervoer, gratis ophalen van chemisch afval), of via aanpassingen in de fysieke omgeving (bv. beperking van het aantal parkeerplaatsen, aanleg van goede fietspaden) uit te lokken of af te dwingen.

1.3 Kiezen uit oneindig veel interventiemogelijkheden

Om een bepaalde gedragsverandering bij bedrijven of burgers te bewerkstelligen, zijn vaak veel verschillende interventie maatregelen mogelijk. Ter illustratie een voorbeeld.

Voorbeelden van interventie maatregelen om het woon-werk-autoverkeer terug te dringen:

- het thuiswerken bevorderen of verplichten;
- carpoolen faciliteren of verplichten;
- het openbaar vervoer uitbreiden, kwalitatief verbeteren, of goedkoper maken;
- rekeningrijden invoeren;
- het aantal parkeerplaatsen bij instellingen en bedrijven beperken;
- betaald parkeren op het werk invoeren.

Vervolgens geldt voor alle in dit voorbeeld genoemde beleidsmaatregelen, dat deze op veel verschillende manieren kunnen worden vormgegeven. Voor het invoeren van rekeningrijden zijn bijvoorbeeld verschillende geografische indelingen (bv. gekoppeld aan wegen of aan regio's) en verschillende technieken (bv. registratiekastje in de auto of registratiecamera's boven de weg) en verschillende tariefstructuren (bv. gekoppeld aan tijdstippen of aan dagen van de week) denkbaar. Hoe moet de overheid uit al deze interventie maatregelen kiezen? Wat is de beste (combinatie van) interventie maatregel(en) als er oneindig veel variatie mogelijk is?

Het kiezen uit oneindig veel interventiemogelijkheden (ter bevordering van duurzaamheid) is in theorie op twee manieren mogelijk:

- gebaseerd op visie (ideologische en/of politieke overwegingen);
- gebaseerd op visie in combinatie met wetenschappelijke kennis.

De combinatie van visie en wetenschappelijke kennis verdient de voorkeur, omdat wetenschappelijke kennis algemeen aanvaardbaar is¹, terwijl visies individueel bepaald worden. Wetenschappelijke kennis is algemeen aanvaardbaar vanwege de objectiviteit. De beperking van de wetenschap is echter dat normen en waarden geen objectief gegeven zijn, maar individueel bepaald worden. De wetenschap kan hooguit empirisch onderzoeken hoe bepaalde normen en waarden over de bevolking verdeeld zijn, maar kan niet objectief vaststellen welke normen en waarden juist zijn.

Een groot probleem waarmee de overheid wordt geconfronteerd, is dat keuzes op het gebied van duurzaamheid sterk worden bepaald door normen en waarden, bijvoorbeeld:

- Hoe weegt men eigenbelang tegen belangen van derden?
- Hoe weegt men economische belangen tegen natuurbelangen?
- Hoe weegt men korte- tegen langetermijnbelangen?

Dit probleem wordt nog vergroot doordat ook keuzes inzake het al dan niet toepassen van pressie of dwang sterk door normen en waarden worden bepaald, bijvoorbeeld:

¹ Niet alle wetenschappelijke kennis is voor alle mensen aanvaardbaar. Denk bijvoorbeeld aan de evolutietheorie die om geloofsredenen door sommige mensen niet wordt aanvaard.

- Hoe weegt men het belang van individuele vrijheid tegen het belang van bescherming van het individu?
- Hoe weegt men het belang van individuele vrijheid tegen het belang van bescherming van het collectief (de samenleving)?

Bij dergelijke keuzes kan de overheid niet anders dan zich op visie – ideologische of politieke overwegingen – baseren. Aan de visie waarop de overheid zich baseert, kunnen wel wetenschappelijke eisen worden gesteld. De visie mag niet in strijd zijn met beschikbare wetenschappelijke kennis. Dit betekent bijvoorbeeld dat de overheid wel mag stellen dat automobilititeit belangrijker is dan luchtkwaliteit (of vice versa), maar niet dat meer automobilititeit niet ten koste gaat van de luchtkwaliteit.

1.4 Schadebeginsel als neutraal vertrekpunt voor overheidsvisies

Het schadebeginsel is een neutraal uitgangspunt voor het ontwikkelen van een overheidsvisie op het al dan niet toepassen van pressie of dwang ter bevordering van duurzaamheid. Het schadebeginsel een neutraal uitgangspunt noemen is tegenintuïtief. Daarom vergt dit een toelichting. Volgens de klassieke opvatting van het schadebeginsel mag de overheid alleen interveniëren in het leven van mensen ter preventie van de schade aan derden. De bescherming van (psychisch gezonde en volwassen) mensen tegen zichzelf wordt onvoldoende reden voor overheidsinterventie gevonden. Veel mensen vinden deze klassieke opvatting van het schadebeginsel veel te liberaal. Echter, bijna niemand vindt deze klassieke opvatting te weinig liberaal. Daar kan de overheid handig gebruik van maken bij het ontwikkelen van haar visie. Als de overheid haar visie kan rechtvaardigen op basis van de klassieke opvatting van het schadebeginsel, is de visie algemeen aanvaardbaar.

Hoe verder de overheidsvisie zich verwijderd van de klassieke opvatting van het schadebeginsel, hoe minder algemeen aanvaardbaar de visie wordt (wat niet hoeft te betekenen dat de visie als overheidsvisie onaanvaardbaar is).

Van de klassieke opvatting van het schadebeginsel kan een aantal algemeen aanvaarde uitgangspunten voor de rechtvaardiging van overheidsinterventies worden afgeleid, zonder dat men deze klassieke opvatting hoeft over te nemen:

- preventie van schade (bv. natuurvervuiling) vormt een sterkere rechtvaardiging dan bevordering van 'positieve' beleidsdoelen (bv. natuurontwikkeling);
- preventie van schade (bv. luchtvervuiling door automobilititeit) of overlast (bv. geluidsoverlast door automobilititeit) vormt een sterkere rechtvaardiging dan schending van morele opvattingen (bv. openbaar vervoer is beter dan automobilititeit),²
- preventie van schade die men berokkent aan derden vormt een sterkere rechtvaardiging dan preventie van schade die men berokkent aan zichzelf (als het gaat om 'dezelfde' schade);
- preventie van schade die kinderen berokkenen aan zichzelf vormt een sterkere rechtvaardiging dan preventie van schade die volwassenen berokkenen aan zichzelf (als het gaat om 'dezelfde' schade);
- naarmate de autonomie, keuzevrijheid, wilsbekwaamheid en geïnformeerdheid van mensen groter is, is paternalisme (volwassenen beschermen tegen zichzelf) minder gerechtvaardigd.

Deze uitgangspunten kunnen 'de relatieve opvatting van het schadebeginsel' worden genoemd (Wesseling, 2012, p.42-45). Ook voor mensen die warm voorstander zijn van (paternalistisch) overheidsingrijpen, is deze relatieve opvatting van het schadebeginsel aanvaardbaar. In het kader van mijn promotieonderzoek heb ik een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd naar algemeen aanvaarde rechtvaardigingsprincipes voor het toepassen van pressie of dwang om gedrag of leefstijlen te beïnvloeden (Wesseling, 2012, p.14-18). Het schadebeginsel, en dan de relatieve opvatting hiervan, is het enige algemeen aanvaarde rechtvaardigingsprincipe voor het toepassen van pressie of dwang dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen. Voor zover mij bekend kan de gerechtvaardigdheid van de toepassing van pressie of dwang door de overheid alleen worden beoordeeld aan de hand van de relatieve opvatting van het schadebeginsel. Daarom is het van belang om de beoordeling van de gerechtvaardigdheid van overheidsinterventies, als er sprake is van pressie of dwang, altijd te beginnen met het, zo mogelijk kwantitatief,³ beschrijven van de omvang van de schade die de overheid met de interventie wil bestrijden (Feinberg, 1984, p.61-64) (Wesseling, p.557-564).

2 In een theocratische samenleving kunnen geloofsvoorschriften (morele opvattingen) een sterkere rechtvaardiging vormen voor overheidsinterventie dan schadepreventie en vervalt dit uitgangspunt.

3 Het belang van kwantificering wordt toegelicht in §3.4.

1.5 Toetsen van overheidsvisies aan falsificatiebeginsel

Het is heel moeilijk om met zekerheid vast te stellen dat een theorie juist is. Hiervoor moet de juistheid van alle onderdelen van de theorie worden bewezen. Het is veel eenvoudiger om te bewijzen dat een theorie onjuist is. Hiervoor hoeft enkel de onjuistheid van één onderdeel van de theorie te worden aangetoond. De wetenschap kan vooral vooruitgang boeken door in de empirie op zoek te gaan naar falsificaties van bestaande theorieën en door theorieën op basis van falsificaties aan te passen of te verwerpen. Dit is de kern van het falsificationisme van Karl Popper (Chalmers, 1976, p.58-91). Of het juist is dat de overheid ter bevordering van duurzaamheid bepaalde gedragsbeïnvloedende interventies toepast, is – evenals de juistheid van een wetenschappelijke theorie – heel moeilijk met zekerheid vast te stellen. De beoordeling van de juistheid van dergelijke interventies komt daardoor in de praktijk neer op een zoektocht naar falsificatie van de argumentatie waarmee de toepassing van de interventie wordt gerechtvaardigd.

In het derde hoofdstuk wordt een model gepresenteerd dat gebruik maakt van het falsificatiebeginsel om de gerechtvaardigheid van 'gedragsbeïnvloedende overheidsinterventies ter bevordering van duurzaamheid' te beoordelen. Dit model is ontwikkeld in het kader van een promotieonderzoek naar de gerechtvaardigheid van interventies ter beïnvloeding van leefstijl (Wesseling, 2012).

De uitspraak dat toepassing van een interventie-maatregel op basis van het model gerechtvaardigd is, betekent dus niet meer en niet minder dan dat het niet gelukt is om de gerechtvaardigheid van de toepassing te falsificeren. Dit lijkt misschien teleurstellend, maar is het niet, want de wetenschap werkt niet anders. Bovendien zal het vaak wel mogelijk zijn om de gerechtvaardigheid op onderdelen te falsificeren. Naar aanleiding daarvan kan de interventie-maatregel worden verbeterd of verworpen.

2. Neutraliteit van de beoordeling

2.1 Neutraliteit als ontwerpeis aan het model

Het doel van het model dat in hoofdstuk 3 wordt gepresenteerd is rationalisatie van de besluitvorming over de toepassing van overheidsinterventies

op basis van pressie of dwang. Omdat er oneindig veel gedragsinterventies denkbaar zijn, en met het oog op internationale bruikbaarheid, is algemene geldigheid gekozen als ontwerpeis aan het model, d.w.z.:

- bruikbaarheid van het model voor de beoordeling van alle denkbare gedragsinterventies;
- aanvaardbaarheid van de beoordeling voor alle mogelijke partijen in alle mogelijke culturen.

Om de aanvaardbaarheid van de beoordeling zo groot mogelijk te maken, is neutraliteit van de beoordeling belangrijk. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de gerechtvaardigheid van gedragsinterventies ter bevordering van duurzaamheid neutraal kan worden beoordeeld.

2.2 'Accountability for reasonableness'

In de samenvatting van het rapport 'Monitor duurzaam Nederland 2011' schrijven enkele belangrijke adviesorganen van de overheid (CBS e.a., 2011, p.10): "[...] *bestaan er verschillen in preferenties en opvattingen over toekomstige ontwikkelingen, waardoor er meerdere werelden denkbaar zijn, waaraan het predicaat 'duurzaam' kan worden gegeven.*" Verschillende mensen geven dus een verschillende invulling aan het begrip 'duurzaamheid' c.q. aan de begrippen 'welvaart en welzijn'. Ter illustratie een voorbeeld.

In de visie van veel mensen zal een verbreding van de snelwegen en daarmee oplossing van de files leiden tot een toename van de economische welvaart en een toename van hun welzijn. Veel andere mensen zijn echter van opvatting dat een verbreding van de snelwegen zal leiden tot een toename van het autogebruik, een verdere aantasting van milieu en natuur en daarmee een afname van de economische welvaart en een afname van hun welzijn.

Binnen de wetenschap is er geen consensus over de juiste operationalisering van de begrippen 'welvaart en welzijn' en dus ook niet van het begrip 'duurzaamheid'. Norman Daniels heeft onder de titel 'Accountability for reasonableness' (2000) een invloedrijk artikel gepubliceerd, over hoe de overheid in haar beleidsontwikkeling met dergelijke onzekerheden dient om te gaan. Als binnen de wetenschap geen consensus bereikt kan worden over de juiste operationalisering van een beleidsdoelstelling, rest er niets anders dan beleidskeuzes

te maken op basis van de visie die men aanhangt. 'Accountability for reasonableness' betekent dat de overheid in dat geval wel transparant is over de argumentatie op basis waarvan zij tot haar beleidskeuzes is gekomen. Dit maakt het mogelijk om (de implementatie van) het beleid democratisch te controleren. Dat de meeste overheidskeuzes deels op visie berusten, wordt door Daniels niet als irrationeel, maar als onontkoombaar beschouwd. Een overheidskeuze wordt pas irrationeel als de argumentatieve onderbouwing (waaronder de visie) in strijd is met beschikbare wetenschappelijke kennis, of onlogisch of (onnodig) onvolledig is.

2.3 Algemeen aanvaarde beoordelingsprincipes

Gebaseerd op het principe van 'accountability for reasonableness' van Daniels noem ik in mijn proefschrift zeven principes waarmee de 'redelijkheid en billijkheid'⁴ van overheidsbeslissingen op een neutrale c.q. algemeen aanvaardbare manier beoordeeld kunnen worden (Wesseling, 2012, p.509-510):

1. Juistheid van de argumentatie (is de argumentatie niet strijdig met wetenschappelijke informatie of onlogisch?);
2. Volledigheid van de argumentatie (is geen beschikbare wetenschappelijke informatie en zijn geen relevante argumenten over het hoofd gezien of genegeerd?);
3. Kracht van het bewijs (is het bewijs voor de argumentatie sterk genoeg?);
4. Transparantie van het bewijs (is de argumentatie voor iedereen vrij en eenvoudig toegankelijk?);
5. Interne consistentie van de argumentatie (vloeien de aangevoerde argumenten logisch uit elkaar voort en zijn zij niet met elkaar in tegenspraak?);
6. Verhouding tot het schadebeginsel (is de interventie niet moralistisch, perfectionistisch, of paternalistisch?);
7. Mogelijkheid van betere alternatieven (zijn er niet evident betere alternatieven denkbaar voor de vormgeving en implementatie van de interventie?).

Het zesde principe, verhouding tot het schadebeginsel, vergt een toelichting. In §1.4 is een relatieve opvatting van het schadebeginsel uitgewerkt, waardoor het schadebeginsel op een neutrale manier kan worden gebruikt voor de beoordeling van beleidskeuzes.

Daarom beperk ik me hier tot de betekenis van de begrippen 'moralistisch, perfectionistisch en paternalistisch' in het kader van het beoordelingsmodel dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd:

- een interventie is moralistisch als deze niet is gericht op schadepreventie, maar is gebaseerd op een morele opvatting (bv. een verbod voor winkels om op zondag open te zijn, omdat dit in strijd is met geloofsvoorschriften);
- een interventie is perfectionistisch als in de schadepreventie onredelijk hoge normen worden nagestreefd (bv. een zeer goede luchtkwaliteit in plaats van een goede of voldoende luchtkwaliteit);
- een interventie is paternalistisch (betuttelend) als deze is gericht op het beschermen van goed geïnformeerde volwassenen tegen zichzelf (bijvoorbeeld een algeheel alcoholverbod ter voorkoming van alcoholisme binnen de bevolking).

Bij overheidsinterventies ter bevordering van duurzaam gedrag van bedrijven en burgers liggen moralisme en perfectionisme op de loer. Bij interventies ter bevordering van duurzaamheid lijkt het risico op paternalisme niet zo groot. Duurzaam gedrag is primair van belang voor derden (de welvaart en het welzijn van de samenleving als geheel; de welvaart en het welzijn van de huidige generatie en van toekomstige generaties in Nederland en in het buitenland). Als het doel van een interventie is het voorkomen van schade aan derden, is er geen sprake van paternalisme (tenzij mensen deze derden al uit zichzelf beschermen).

Bij een absolute opvatting van het schadebeginsel (de klassieke opvatting; zie §1.4) zijn moralistische, perfectionistische en paternalistische overheidsinterventies niet toegestaan. Het model dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd, maakt gebruik van een relatieve opvatting van het schadebeginsel. Deze relatieve opvatting stelt dat overheidsinterventies ter preventie van schade aan derden in het algemeen beter te rechtvaardigen zijn dan moralistische, perfectionistische of paternalistische interventies. Als de overheid toch meent dat een moralistische, perfectionistische of paternalistische interventie op zijn plaats is, dient de overheid extra aandacht te besteden aan de argumentatie ter onderbouwing van de gerechtvaardigheid van deze aspecten van de interventie.

⁴ Het Engelse begrip 'reasonableness' is vertaald met het Nederlandse begrippenpaar 'redelijkheid en billijkheid'. Redelijkheid refereert aan rationaliteit (rede, ratio, verstand, logica) en billijkheid aan rechtvaardigheid (eerlijkheid, gevoel).

3. Beoordelingsmodel

3.1 Reikwijdte van het model

De gerechtvaardigheid van de toepassing van een interventiemaatregel berust op twee pijlers:

1. de gerechtvaardigheid van de *argumentatie* die heeft geleid tot het besluit om de interventie- maatregel toe te passen;
2. de gerechtvaardigheid van de procedure (welke partijen kunnen op welk moment welke invloed uitoefenen op de besluitvorming?) die heeft geleid tot het besluit om de interventie- maatregel toe te passen.

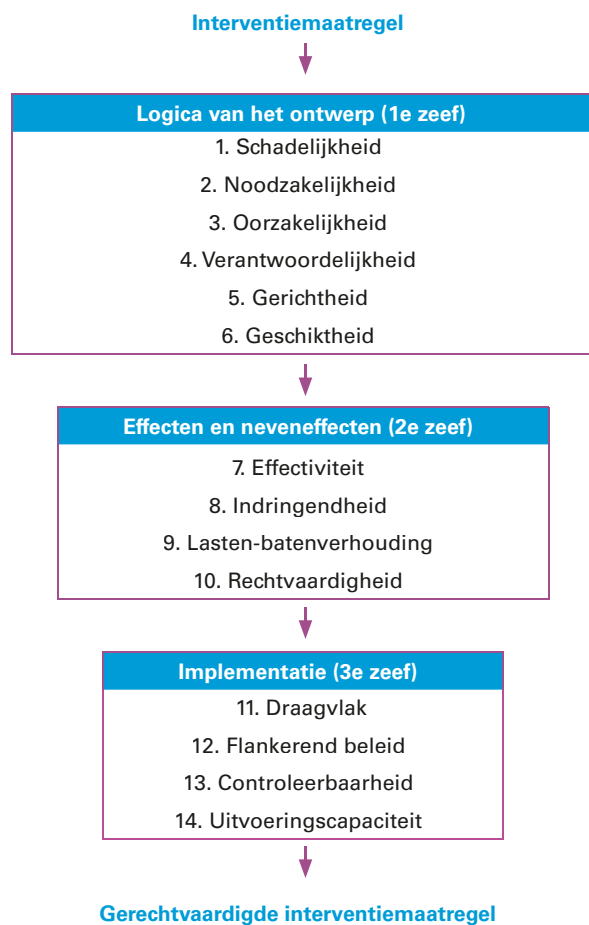
Met behulp van het model kan de gerechtvaardigheid van de argumentatie (1^e pijler) worden beoordeeld. Hierbij worden procedurele aspecten (2^e pijler) slechts meegewogen, voor zover deze van invloed zijn op de gerechtvaardigheid van de argumentatie (Wesseling, 2012, p.381).

Het model is specifiek ontworpen voor en alleen geschikt voor de beoordeling van interventie- maatregelen, waarbij sprake is van *pressie of dwang*. De overgang van vrijwilligheid naar pressie en ten slotte dwang, wordt in het kader van het model gezien als een continuüm, waarbij een scherpe afbakening tussen vrijwilligheid en pressie en tussen pressie en dwang niet mogelijk is. Bij vrijwilligheid kan men zich zonder moeite of kosten aan de maatregel onttrekken. Bij pressie kan men zich aan de maatregel onttrekken, maar moet men hier moeite voor doen, of zijn hieraan kosten verbonden. Bij dwang kan men zich niet aan de maatregel onttrekken anders dan door de voorschriften van de maatregel te overtreden (overtreding is vaak gesanctioneerd). Een voorbeeld van pressie is statiegeld op flessen om de inzameling te bevorderen. Een voorbeeld van dwang is een maximumsnelheid van 80 km/u rond steden, om luchtvervuiling tegen te gaan. Pressie is niet automatisch minder vrijheidsbeperkend dan dwang. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat sommige burgers Diftar (tariefdifferentiatie bij afvalinzameling; een vorm van pressie) vrijheidsbeperkend vinden dan een maximumsnelheid van 80 km/u rond steden (een vorm van dwang). Soms is er in theorie sprake van pressie (bv. in de vorm van een financiële prikkel), maar in de praktijk van dwang (bv. als mensen zich financieel niet kunnen veroorloven om de maatregel niet na te leven).

3.2 Criteria van het model

Bij de ontwikkeling van het model is veel aandacht besteed aan de volledigheid, juiste volgorde en operationalisering van de criteria. Deze zijn bepaald op basis van literatuurstudie en beoordeling van casuïstiek uit de praktijk. Figuur 1 toont de criteria van het model. De criteria zijn geclusterd in drie beoordelingszeven. Deze zeefstructuur wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Figuur 1: beoordelingscriteria van het model



Op pagina 11 volgt de operationalisering van de criteria in steekwoorden. Daarbij is op onderdelen waar dit een toegevoegde waarde heeft een vertaalslag gemaakt naar het thema 'duurzaamheid'. Zie voor een uitgebreide toelichting (op de operationalisering van de criteria) het discussiehoofdstuk van het proefschrift (Wesseling, 2012).

1. Criterium schadelijkheid

Het criterium 'schadelijkheid' betreft de aard en omvang van de risico's op aantasting van economische welvaart of welzijn door:

- Schade (CBS, 2011, p.31):
 - schade aan menselijk kapitaal;
 - schade aan sociaal kapitaal;
 - schade aan economisch kapitaal;
 - schade aan natuurlijk kapitaal;
- Hinder of overlast;
- Schending van morele opvattingen.

De aard van de risico's kent als invalshoeken:

- Van wat voor soort risico's is er sprake (zie pagina 10)?
- Wie worden benadeeld:
 - personen met het schadelijke of hinderlijke gedrag zelf, of derden?
 - volwassenen of kinderen?

Risico = kans op de gebeurtenis x gevolg van de gebeurtenis. De omvang van de risico's dient zoveel mogelijk te worden gekwantificeerd door deze uit te drukken in geld. Immateriële zaken kunnen worden gekwantificeerd door gebruik te maken van concepten als 'Willingness to Pay' en 'Willingness to Accept' (HM Treasury, 2003, p.23 en 105).

2. Criterium noodzakelijkheid⁵

- In hoeverre is de interventie maatregel noodzakelijk?
- In hoeverre is de interventie maatregel moralistisch of perfectionistisch?

3. Criterium oorzakelijkheid

- In hoeverre is het gedrag waarop de interventie maatregel zich richt bepalend voor de risico's die men tracht te bestrijden?
- Welke factoren zijn bepalend voor het gedrag waarop de interventie maatregel zich richt en in hoeverre zijn deze bepalend?

4. Criterium verantwoordelijkheid

- Welke partijen worden verantwoordelijk gehouden voor het ontstaan of de instandhouding van de risico's die men tracht te bestrijden?
- Is bij het vaststellen van de verantwoordelijkheid rekening gehouden met alle bekende determinanten (3^e criterium) van deze risico's?
- In hoeverre is de interventie maatregel paternalistisch?

5. Criterium gerichtheid

- Hangt de keuze van de doelgroep en gedragsbeïnvloedende factoren waarop de interventie is gericht logisch samen met de determinanten van de risico's (3^e criterium) en verantwoordelijkheid (4^e criterium) voor deze risico's?
- Worden personen binnen de doelgroep door de interventie maatregel gemist of personen buiten de doelgroep door de interventie maatregel geraakt?

6. Criterium geschiktheid

- Hangt de keuze van de partijen die de interventie maatregel uitvoeren logisch samen met de gerichtheid (5^e criterium) van de interventie maatregel?
- Zijn de partijen die de interventie maatregel uitvoeren daartoe bekwaam, bevoegd en geschikt?
- Brengt uitvoering van de interventie maatregel geen schade toe aan de aard of het imago van de partijen die de maatregel uitvoeren?

7. Criterium effectiviteit

- In hoeverre worden de beoogde effecten van de interventie maatregel gerealiseerd?

8. Criterium indringendheid

- Her criterium 'indringendheid' betreft de inbreuk die de interventie maatregel vormt op het persoonlijk leven van mensen (zie hieronder onder II voor de verschillende vormen die een inbreuk op het persoonlijk leven kan aannemen).

I. Algemene beoordeling:

- Bij wie wordt een inbreuk gemaakt op het persoonlijk leven?
- Door wie wordt een inbreuk gemaakt op het persoonlijk leven?
- In welke mate wordt een inbreuk gemaakt op het persoonlijk leven?
- Welke reikwijdte heeft de inbreuk op het persoonlijk leven?
- Leidt het toestaan van de inbreuk op het persoonlijk leven tot precedentwerking?
- Hoe bezwaarlijk is de inbreuk op het persoonlijk leven?

II. Beoordeling van verschillende aspecten:

- aantasting van de lichamelijke integriteit;
- aantasting van de vrijheid;
- aantasting van de privacy;

⁵ In een uitgebreide studie van de Britse overheid naar procedures voor rationele beleidsontwikkeling, wordt benadrukt dat de ontwikkeling van nieuw beleid altijd dient te beginnen met de vraag of hiertoe wel een noodzaak bestaat (HM Treasury, 2003, p.4).

- aantasting van de veiligheidsbeleving;
- discriminatie;
- stigmatisering.

III. Beoordeling van de mate van drang of dwang die wordt toegepast.

9. Criterium lasten-batenverhouding

- Welke lasten en batenverhouding kent de interventie maatregel en wat is de lasten-batenverhouding?

10. Criterium rechtvaardigheid

- Worden de lasten over partijen verdeeld naar rato van hun verantwoordelijkheid voor het risico op schade?
- Worden partijen in gelijke gevallen gelijk behandeld?
- Wordt rekening gehouden met de draagkracht van mensen?
- Wordt rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van mensen of specifieke omstandigheden van organisaties?
- Is de interventie maatregel niet strijdig met het vigerende recht of rechtsgeldige afspraken?

11. Criterium draagvlak

- Is de tijd rijp voor het toepassen van drang of dwang?
- Zijn mensen en organisaties geleidelijk op de interventie maatregel voorbereid?
- In hoeverre is aandacht besteed aan het verwerven van draagvlak voor de interventie maatregel?
- Zijn de actuele politieke, economische en maatschappelijke omstandigheden geschikt voor implementatie?
- Sluit de interventie maatregel aan op het beleid van stakeholders?
- Hoeveel draagvlak is er voor de interventie maatregel?

12. Criterium flankerend beleid

- Is de preventie maatregel ingebed in breder (preventie)beleid?
- Is er geen beleid dat strijdig is met de preventie maatregel?
- Hoe is de voorlichting over de preventie maatregel geregeld?
- Hoe is de handhaving van de naleving geregeld?
- Worden tijdens de implementatie knelpunten geïnventariseerd en opgelost?

13. Criterium controleerbaarheid

- Worden het 'ontwerp', de 'effecten en neveneffecten' en 'implementatie' van de preventie maatregel gemonitord en geëvalueerd?

14. Criterium uitvoeringscapaciteit

- Worden voldoende mensen en middelen beschikbaar gesteld om de implementatie haalbaar en houdbaar te maken?

Per criterium wordt de 'reasonableness' c.q. redelijkheid en billijkheid van de argumentatie beoordeeld (zie §2.2). De algemeen aanvaarde beoordelingsprincipes die zijn beschreven in §2.3 kunnen hierbij behulpzaam zijn.

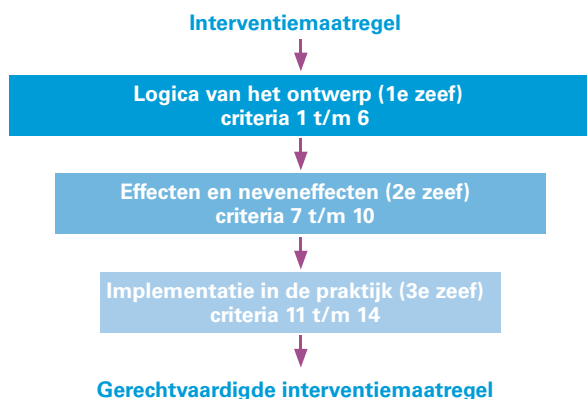
3.3 Structuur van het model

Voor het beoordelen van de gerechtvaardigheid van interventies ter bevordering van duurzaam gedrag zijn twee invalshoeken van belang:

- het ontwerp van de interventie (beginslethiek);
- de gevolgen van de interventie (gevolgenethiek).

Deze invalshoeken komen terug in de structuur van het model, die bestaat uit een drietal beoordelingszeven. De gevolgen van een interventie (2^e zeef) worden niet alleen door het ontwerp van de interventie bepaald (1^e zeef), maar ook door de praktijk waarin de interventie wordt geïmplementeerd. Als de tijd nog niet rijp is (gemaakt) voor de implementatie van een bepaalde maatregel (bijvoorbeeld gescheiden afval inzamelen) kan daar een negatieve invloed op de naleving en daarmee de effectiviteit van de maatregel uitgaan. Ook de maatregelen die al dan niet worden getroffen om een maatregel te handhaven (controleurs, boetes, enz.), zijn van grote invloed op de effectiviteit. Daarom is een 3^e zeef – implementatie in de praktijk – aan het model toegevoegd. Figuur 2 toont de structuur van het beoordelingsmodel die is opgebouwd uit drie beoordelingszeven.

Figuur 2: structuur van het beoordelingsmodel



Het idee voor de zeefstructuur is ontleend aan de 'Trechter van Dunning'. De Commissie Dunning heeft dit model opgesteld als leidraad voor de overheid voor het nemen van beslissingen over de samenstelling van het basispakket van de zorgverzekeringen (Dunning e.a., 1991). Een eerste reden om gebruik te maken van een trechter met zeven, is dat hierdoor het aantal van veertien criteria beter hanteerbaar wordt. Als een bepaalde zeef niet wordt gepasseerd, hoeven de achterliggende criteria niet meer te worden onderzocht. Een tweede reden is dat criteria binnen een zeef tegen elkaar gewogen mogen worden. Dit betekent dat een goede score op een bepaald criterium een slechte score op een ander criterium kan compenseren. Criteria afkomstig uit verschillende zeven mogen niet tegen elkaar worden gewogen. Ter illustratie van dit laatste twee voorbeelden:

- als een interventie maatregel niet noodzakelijk (1^e zeef) is, is het niet relevant om de effectiviteit (2^e zeef) nog te beoordelen;
- als een interventie maatregel niet effectief (2^e zeef) is, is implementatie (3^e zeef) niet meer aan de orde.

Retrospectieve beoordeling (evaluatie)

Bij een retrospectieve beoordeling wordt teruggekeken naar de effecten en neveneffecten (2^e zeef) en implementatie (3^e zeef), zoals die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Een retrospectieve beoordeling kan daarom alleen tijdens of na afloop van de implementatie van een interventie maatregel plaatsvinden. In de effecten en neveneffecten die zijn opgetreden, zit de invloed van de implementatie automatisch verwerkt.

Als de beoordeling een periode na afloop van de implementatiefase betreft, kunnen de criteria van de 3^e zeef (implementatie) nog steeds relevant zijn voor de beoordeling.

Prospectieve beoordeling (voorspelling)

Bij een prospectieve beoordeling wordt vooruitgekeken naar de effecten en neveneffecten (2^e zeef) en implementatie (3^e zeef) van de preventie maatregel, die nog moeten plaatsvinden. Een prospectieve beoordeling kan alleen plaatsvinden op basis van aannames over de 'effecten en neveneffecten' en 'implementatie' van de preventie maatregel. Het werken met aannames biedt de mogelijkheid om te werken met implementatiescenario's (bijvoorbeeld veel versus weinig inspanning op

het gebied van 'handhaving'). Ook is het mogelijk om via experimenten of pilotstudies de 'effecten en neveneffecten' en 'implementatie' van een interventie maatregel uit te proberen en te onderzoeken. (Wesseling, 2012, p.474)

3.4 Volgorde van argumentatie per criterium

Doel van het model is rationalisatie van besluitvorming door de overheid over gedragsbeïnvloedende interventies. In een rationeel beoordelingsproces is pas plaats voor argumenten waarvan de juistheid niet wetenschappelijk kan worden bewezen, als de mogelijkheden om de beoordeling te baseren op wetenschappelijke (objectieve) argumenten zijn uitgeput. Met het oog op de objectiviteit verdient het gebruik van kwantitatieve onderzoeksgegevens de voorkeur boven het gebruik van kwalitatieve onderzoeksgegevens (HM Treasury, 2003, p.4). Kwalitatieve gegevens dienen alleen te worden gebruikt als toereikende kwantitatieve gegevens redelijkerwijs niet te verkrijgen zijn. Voor het kwantificeren c.q. uitdrukken in geld van immateriële zaken - zoals overlast, of schending van de privacy – kan gebruik worden gemaakt van concepten als 'Willingness to Pay' en Willingness to Accept' (HM Treasury, 2003, p.23 en 105). In figuur 3 wordt de juiste fasering van de argumentatie in een rationeel beoordelingsproces schematisch weergegeven.

Figuur 3: fasering van de argumentatie in een rationeel beoordelingsproces



Voor de rationaliteit van de beoordeling is de inhoudelijk logische volgorde van de 14 criteria (zie figuur 1) nog belangrijker dan de logische fasering van de argumentatie conform figuur 3. Als de 14 criteria in de verkeerde volgorde worden gehanteerd, gaat dat sterk ten koste van de validiteit van de beoordeling. Ter illustratie enkele voorbeelden:

- het is onlogisch om de noodzakelijkheid (2^e criterium) te beoordelen, voordat de schadelijkheid (1^e criterium) is vastgesteld;
- het is onlogisch om de effectiviteit (9^e criterium) te beoordelen, voordat de noodzakelijkheid (2^e criterium) is vastgesteld;
- het is onlogisch om de rechtvaardigheid (11^e criterium) te beoordelen, voordat de verantwoordelijkheid (4^e criterium) is vastgesteld.

3.5 'The proof of the pudding is in the eating'

'The proof of the pudding is in the eating', dat geldt ook voor het beoordelingsmodel dat in dit hoofdstuk is gepresenteerd. Daarom wordt in de bijlagen de gerechtvaardigheid van twee overheidsinterventies beoordeeld aan de hand van het model:

- Praktijkcasus 'Diftar in Hengelo' (bijlage 1);
- Wetsvoorstel kenbaarheid energieprestaties gebouwen (door energielabels) (bijlage 2).

Door toepassing van het model wordt duidelijk hoe het model gehanteerd kan worden en wat de toegevoegde waarde is van een systematische toepassing van het model.

3.6 Is het model niet te streng?

In Nederland is met Diftar al 20 jaar ervaring opgedaan. In 1993 is Diftar voor het eerst is toegepast. In 2009 maakte ruim een kwart van de gemeenten gebruik van Diftar. (Mourik, 2013, p.2-4). In 2012 heeft de gemeente Hengelo Diftar ingevoerd. Veel gemeenten zijn Hengelo dus voorgegaan. Toch kan 'Diftar in Hengelo' de 'zeven' van het beoordelingsmodel niet passeren (zie bijlage 1). Dit roept de vraag op of het beoordelingsmodel niet te streng is. Hieronder wordt beargumenteerd waarom dit niet het geval is.

Enkel een inspanningsverplichting

Het met pressie of dwang beïnvloeden van het gedrag van burgers vormt een inbreuk op de vrijheid van burgers. Een dergelijke inbreuk raakt aan de burgerrechten en dient daarom degelijk te worden beargumenteerd en democratisch te (kunnen) worden getoetst. Van een degelijke argumentatie is sprake als de interveniërende partij m.b.t. alle criteria van het model verantwoording aflegt over de interventie. Het is aannemelijk dat weglating van een of meer criteria leidt tot een suboptimale onderbouwing van gedragsinterventies waarbij sprake is van pressie of dwang. Wat betreft het verzamelen en gebruiken van informatie ter onderbouwing van dergelijke interventies heeft de interveniërende partij geen resultaatsverplichting, maar enkel een inspanningsverplichting. Dit betekent dat de interveniërende partij geen relevante informatie mag achterhouden. Dit betekent ook dat de interveniërende partij relevante informatie die eenvoudig te verkrijgen is, moet verzamelen en gebruiken. In de informatiebronnen waarop de beoordeling van Diftar in Hengelo is gebaseerd (zie §1 in bijlage 1), ontbreekt relevante informatie waarvan het aannemelijk is dat de gemeente Hengelo die

eenvoudig kan verkrijgen. Dit informatiegebrek is de reden dat ‘Diftar in Hengelo’ de ‘zeven’ van het beoordelingsmodel niet kan passeren. Wellicht kan ‘Diftar in Hengelo’ de ‘zeven’ van het model wel passeren, zodra deze informatie beschikbaar komt.

Enkel aannemelijk maken

De interveniërende partij hoeft niet te bewijzen dat het ontwerp (1^e zeef), de effecten en neven-effecten (2^e zeef) en de implementatie (3^e zeef) van de preventiemaatregel aanvaardbaar zijn. De interveniërende partij hoeft dit enkel aannemelijk te maken. Als de partij die de preventiemaatregel beoordeelt niet overtuigend kan beargumenteren dat het ontwerp (1^e zeef), de effecten en neven-effecten (2^e zeef) of de implementatie (3^e zeef) onaanvaardbaar zijn, passeert de preventiemaatregel de ‘zeven’ van het model en wordt de maatregel als gerechtvaardigd beoordeeld. In bijlage 2 is de gerechtvaardigdheid van het ‘Wetsvoorstel kenbaarheid energieprestaties gebouwen’ aan de hand van het model beoordeeld. De documenten op basis waarvan dit wetsvoorstel is beoordeeld, bieden voldoende informatie om tot een adequate beoordeling te komen (zie §1 in bijlage 2). Dit wetsvoorstel kan de ‘zeven’ uit het beoordelingsmodel niet passeren, omdat overtuigend kon worden beargumenteerd waarom het ontwerp en de effecten van dit wetsvoorstel onvoldoende zijn. De Tweede Kamer is tot dezelfde conclusie gekomen en heeft het wetsvoorstel afgekeurd.

4. Aanbevelingen voor rationalisatie van de besluitvorming

De kwaliteit van de besluitvorming over toepassing van gedragsbeïnvloedende interventies ter bevordering van duurzaamheid kan worden gerationaliseerd door:

- de beleidsmatige onderbouwing van de besluitvorming *altijd* te beginnen met een beschrijving van de schade aan het menselijk, sociaal, economisch en/of natuurlijk kapitaal die men met de gedragsinterventie tracht te bestrijden (zie het 1^e criterium van het model in §3.2);
- in ieder geval deze schade zoveel mogelijk te *kwantificeren* (zie §3.4);
- *in de aangegeven volgorde (1 t/m 14)* per criterium van het model te beargumenteren waarom toepassing van de preventiemaatregel redelijk en billijk is (zie figuur 2)
- onderscheid te maken tussen *begineselethiek* (1^e zeef: de logica van het ontwerp), *gevolgenethiek* (2^e zeef: effecten en neveneffecten) en toepassing in de weerbarstige *praktijk* (3^e zeef: de implementatie) (zie §3.3);
- er naar te streven ook de immateriële belangen die in het geding zijn te objectiveren door deze te *kwantificeren* (bv. hoeveel mensen leveren hoeveel keuzevrijheid in?) (zie §3.4);
- onderscheid te maken tussen paternalistische en *niet-paternalistische maatregelen* (zie de bespreking onder het criterium ‘verantwoordelijkheid’ in bijlage 2);
- maatregelen die bescherming bieden aan derden (waaronder bescherming tegen accumulerende schade en bescherming van toekomstige generaties) *niet onterecht* als paternalistisch te bestempelen (zie §2.3).

Bijlage 1: Beoordeling van praktijkcasus 'Diftar in Hengelo' aan de hand van het model

1. Inleiding

Ter illustratie van het beoordelingsmodel, dat is gepresenteerd in hoofdstuk 3, wordt in deze bijlage de gerechtvaardigheid van de praktijkcasus 'Diftar in Hengelo' aan de hand van het model beoordeeld. De beoordeling wordt gebaseerd op de volgende informatiebronnen:

- Rapportage Diftar Hengelo – Jaargang 2012 (Assink, 2013) (verder te noemen: de rapportage);
- Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (VROM, 2010);
- Template case-analyse beleidsinstrumenten verduurzaming gedrag. Nederlandse cases (Mourik, 2013);
- de website 'Diftar' die de gemeente Hengelo gebruikt voor het informeren van haar inwoners over Diftar (verder te noemen: de website).⁶

De website beschrijft Diftar als volgt:

"Wat is Diftar? Diftar is de afkorting van geDIFferentieerd TARief. Hengeloërs betalen vanaf 1 januari 2012 voor de keren dat ze de grijze en groene container aan de straat zetten of afval in de ondergrondse container gooien. Dit volgens het principe 'de vervuiler betaalt, de voorkomer bespaart'. Kortom: Diftar moet leiden tot meer scheiden, zodat u zelf invloed hebt op het milieu én op de hoogte van uw afvalstoffenheffing."⁷

"Voordelen Diftar. Naast het feit dat het scheiden van afval beter voor het milieu is, is het ook beter voor uw portemonnee. Diftar werkt volgens het principe 'de vervuiler betaalt, de voorkomer bespaart'. Het voordeel van Diftar is dat u zelf invloed hebt op uw afvalkosten.

Dit zijn de belangrijkste uitgangspunten:

- Voorheen betaalde iedereen hetzelfde. Of u nu alleen woonde, of een vijfpersoonshuishouden had. Na de invoering van Diftar is het vaste deel voor ieder huishouden gelijk. Het variabele deel wordt bepaald door het aantal keren dat u de groene of grijze container aan straat zet of afval in de ondergrondse container gooit. Er wordt dus niet gewogen.

Daarbij is het tarief voor een kleinere container lager dan voor een grotere. Als u dus minder vaak afval aanbiedt, bent u voordeliger uit.

- De inzamelrondes blijven wél elke 2 weken bestaan. U kiest zelf of u de container aan straat zet. Tip: zet de container pas aan straat als 'ie vol zit!
- Na 1 jaar Diftar bekijkt de gemeente Hengelo hoeveel de inwoners gezamenlijk hebben betaald. Als blijkt dat de inkomsten hoger zijn dan de kosten voor de afvalverwerking, wordt dit overschot teruggestort aan de inwoners.
- Vervolgens past de gemeente de tarieven van de daarop volgende jaren aan de ervaringen van het jaar daarvoor aan."⁸

De indeling van deze bijlage volgt de structuur van het beoordelingsmodel (zie figuur 2 in §3.3):

1. Inleiding;
2. Eerste zeef: logica van het ontwerp;
3. Tweede zeef: effecten en neveneffecten;
4. Derde zeef: implementatie;
5. Eindoordeel over de gerechtvaardigheid van Diftar.

2. Eerste zeef: logica van het ontwerp

Eerste criterium: schadelijkheid

De website geeft als reden voor Diftar:

"Waarom Diftar? De gemeente Hengelo streeft naar duurzaamheid. Op het gebied van afvalinzameling betekent dit dat we de afvalberg willen verkleinen. Daarom wil Hengelo de inwoners stimuleren om afval gescheiden in te zamelen. Gescheiden afval is immers grondstof voor nieuwe producten. Eén van de middelen om dit te bereiken is Diftar."⁹

⁶ www.diftarhengelo.nl/nl/

⁷ www.diftarhengelo.nl/nl/diftar/wat-is-diftar/

⁸ www.diftarhengelo.nl/nl/diftar/voordelen-diftar/

⁹ www.diftarhengelo.nl/nl/diftar/waarom-diftar/

De rapportage stelt dat Diftar in Hengelo is ingevoerd als middel om te komen tot een afval-loze samenleving in 2030 (Assink, 2013, p.4). Of Hengelo hiernaar streeft met het oog op milieubescherming, of ook met het oog op kostenbesparing op het afvalbeheer, wordt uit de rapportage niet duidelijk. Zowel de website als de rapportage wekken de indruk dat milieubescherming de doelstelling is van Diftar in Hengelo en dat kostenbesparing als gunstig neveneffect moet worden geïnterpreteerd. Bij de beoordeling van de praktijkcasus in deze bijlage wordt hiervan uitgegaan.

De schade die Hengelo met Diftar tracht te bestrijden betreft schade aan de natuur. Uit de rapportage kunnen de volgende subdoelstellingen worden gedistilleerd:

- terugdringing van de hoeveelheid afval die burgers aanbieden (afvalpreventie);
- beïnvloeding van het aanbodgedrag van burgers (afvalscheiding t.b.v. recycling).

Schade aan de natuur is nadelig voor de samenleving als geheel: mensen (volwassenen en kinderen), fauna en flora.

Het terugdringen van de kosten van afvalbeheer is een neveneffect, dat pas onder het 9^e criterium 'lasten-batenverhouding' wordt beoordeeld. Opvallend is dat de doelstelling en subdoelstellingen niet zijn gekwantificeerd, zodat ook niet beoordeeld kan worden in hoeverre deze worden behaald.

Tweede criterium: noodzakelijkheid

Voor het aantonen van de noodzakelijkheid van de invoering van Diftar valt de gemeente terug op Europees beleid, zoals dat is verwoord in het publicatieblad van de Europese Unie (Assink, 2013, p.4). De gemeente zou ook kunnen verwijzen naar Diftar in het Landelijk Afvalbeheerplan van de nationale overheid (VROM, 2010, p.103, 127, 141) (Mourik, 2013, p.4), maar noemt dit plan niet. In het algemeen lijkt het redelijk dat gemeenten voor het aantonen van de noodzakelijkheid (wenselijkheid) van de invoering van Diftar terugvallen op landelijk of Europees beleid. Het aantonen van de noodzakelijkheid van de Diftar-doelstellingen – afvalpreventie en -scheiding (Mourik, 2013, p.2) – is complex, omdat het gaat om de preventie van accumulerende schade (zie §1.2). De onderbouwing van de noodzakelijkheid van de invoering van Diftar is vanwege de complexiteit eerder een verantwoordelijkheid van de nationale overheid dan van afzonderlijke gemeenten.

Diftar is in Hengelo gericht op de preventie van schade aan de natuur. Schadepreventie is per definitie niet moralistisch. De doelstellingen van de gemeente Hengelo met Diftar lijken niet perfectionistisch. Enerzijds omdat de doelstellingen niet zijn gekwantificeerd (wat overigens een gebrek is van de interventie maatregel) en anderzijds omdat in een jaar tijd het afvalaanbod substantieel (16%) is gedaald, wat erop duidt dat het hier niet om een marginale verbetering gaat.

Derde criterium: oorzakelijkheid

Belangrijk aandachtspunt bij criterium oorzakelijkheid is of er sprake is van een keten (of complex) van oorzaken die ertoe leiden dat burgers uit zichzelf onvoldoende doen aan afvalpreventie of -scheiding (Wesseling, 2012, p.457).

De hoeveelheid (ongescheiden) afval die burgers aanbieden, wordt mede bepaald door de verpakkingen (verpakkingsmaterialen en -groottes) die producenten gebruiken (Mourik, 2013, p.8). De mate van schadepreventie die met Diftar wordt gerealiseerd, wordt mede bepaald door de mate waarin verzameld afval wordt gerecycled. Voor een goede beoordeling van de gerechtvaardigheid van de toepassing van Diftar, moet dus naar de gehele afvalketen worden gekeken en niet alleen naar de inzameling (Mourik, 2013, p.6). Het is bijvoorbeeld onredelijk om van burgers te vragen om afval gescheiden aan te bieden, als het vervolgens door de gemeente weer op een hoop wordt gegooid, omdat de capaciteit om het aangeboden afval te recyclen ontbreekt. Misschien kan de natuur in Hengelo wel effectiever worden beschermd door de recyclecapaciteit op te voeren dan door Diftar in te voeren. Dit kan uit de rapportage niet worden opgemaakt. Zowel wat betreft de invloed van gebruikte verpakkingen, als van de mate van recycling, op de natuurschade die men tracht te bestrijden, schiet de rapportage tekort.

Vierde criterium: verantwoordelijkheid

Dat burgers verantwoordelijk worden gehouden voor de hoeveelheid afval die zij aanbieden en de mate van scheiding van het afval dat zij aanbieden, lijkt een logische keuze. De verantwoordelijkheid van producenten om 'duurzame' verpakkingsmaterialen te gebruiken, blijft in de rapportage echter buiten beeld, zonder dat dit wordt beargumenteerd.

Afval leidt tot cumulatieve schade aan de natuur. Zonder een sturende rol van de overheid zijn de afvalpreventie en -scheiding waarschijnlijk suboptimaal. Met Diftar tracht de overheid

burgers te beschermen tegen suboptimale afvalpreventie en -scheiding door andere burgers. Overheidsbescherming van burgers, tegen schadelijk gedrag van medeburgers dat men zelf moeilijk kan beïnvloeden, is niet paternalistisch (betuttelend). Daarbij komt dat Diftar als uitgangspunt heeft: de vervuiler betaalt. Dat burgers verantwoordelijk worden gehouden voor hun eigen gedrag, is een niet-paternalistisch uitgangspunt.

Vijfde criterium: gerichtheid

De keuze van de doelgroep van de interventie (alle huishoudens) en van het gedrag waarop de interventie zich richt (afvalpreventie en -scheiding door burgers) hangen logisch samen met de natuurschade die men tracht te bestrijden. Voor zover dit op basis van de beschikbare informatie kan worden beoordeeld, worden geen personen binnen de doelgroep door de interventie gemist en geen personen buiten de doelgroep door de interventie geraakt.

Zesde criterium: geschiktheid

De gemeenten zijn wettelijk verplicht tot het inzamelen van huiselijk afval. De wet milieubeheer geeft aan gemeenten de bevoegdheid om een heffing in te stellen ter bestrijding van de kosten hiervan (Mourik, 2013, p.2). Gemeentelijk uitvoering heeft als voordeel dat maatwerk mogelijk is, waarbij rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een aantal evaluaties dat Diftar minder goed werkt in sterk stedelijke gebieden, wat erop duidt dat een uniforme nationale aanpak van het afvalbeheer tot mislukken gedoemd is. Er zijn geen aanwijzingen dat de uitvoering van Diftar leidt tot imagoschade bij de gemeente Hengelo. De gemeente Hengelo lijkt bekwaam, bevoegd en geschikt om Diftar uit te voeren.

Onder het vierde criterium 'verantwoordelijkheid' is besproken dat de gemeente ook zou kunnen proberen om producenten te beïnvloeden om 'duurzame' verpakkingen te gebruiken. Het is echter de vraag of afzonderlijke gemeenten wel geschikt zijn om bedrijven hiertoe (met financiële prikkels) over te halen. Beslissingen over het gebruik van verpakkingen worden door bedrijven vaak op nationaal of internationaal niveau genomen. Daarom lijkt dit meer een taak voor de nationale of Europese overheid. Zo bezien is het niet onredelijk dat de gemeente Diftar beperkt tot de huishoudens in haar gemeente.

Eindoordeel over de eerste zeef: logica van het ontwerp

In de geraadpleegde bronnen (zie de inleiding van deze bijlage) ontbreekt de volgende informatie, die nodig is om het ontwerp van de interventie-maatregel logisch (niet onlogisch) te noemen:

- De doelstelling van de gemeente Hengelo is niet helder. Is de doelstelling milieubescherming of ook kostenbesparing op het afvalbeheer?
- De doelstelling en subdoelstellingen zijn niet gekwantificeerd, zodat niet kan worden beoordeeld in hoeverre deze worden behaald.
- Niet duidelijk is waarom het bereiken van een afvalvrije samenleving in 2030 noodzakelijk is. De onderbouwing hiervan kan Hengelo wellicht baseren op nationaal of Europees beleid, maar in de geraadpleegde bronnen is de onderbouwing hiervan niet te vinden.
- De rapportage brengt niet de gehele afvalketen in kaart, maar alleen de afvalinzameling. Vooral dat de rapportage niet laat zien in hoeverre gescheiden afvalinzameling in Hengelo leidt tot recycling, is een tekortkoming.

Dat de logica van het ontwerp van Diftar in Hengelo niet kan worden vastgesteld, wordt veroorzaakt door een gebrek aan informatie over het ontwerp, maar (vooralsnog) niet door de inhoud van het ontwerp. Wellicht kan het ontwerp van Diftar in Hengelo wel als logisch worden beoordeeld, zodra de ontbrekende informatie beschikbaar komt. Waarschijnlijk beschikt de gemeente Hengelo al over de ontbrekende informatie en hoeft deze alleen maar openbaar te worden gemaakt.

3. Tweede zeef: effecten en neveneffecten

Zevende criterium: effectiviteit

Het criterium effectiviteit betreft de vraag in hoeverre de (sub)doelstellingen van de interventie worden gerealiseerd. De doelstelling van Diftar in Hengelo is het streven naar een afvalloze samenleving in 2030 met het oog op milieubescherming (zie het eerste criterium). De subdoelstellingen zijn het verbeteren van de afvalpreventie en -scheiding door burgers (zie het eerste criterium). Voor de beoordeling van de vraag in hoeverre Diftar bijdraagt aan het realiseren van een afvalloze samenleving, is informatie nodig over de hoeveelheid afval die wordt aangeboden en die wordt gerecycled.

De rapportage van Hengelo (Assink, 2013, p.4) geeft een goede kwantitatieve beschrijving van de effecten van Diftar op de afvalpreventie en -scheiding. De afname van het restafval met 29% oogt substantieel. Zeker als wordt verdisconteerd dat helaas meer GFT in het restafval is aangetroffen. Per saldo lijkt Diftar te leiden tot een substantiële verbetering van de afvalpreventie- en -scheiding. Bovendien hoeft het afval minder vaak te worden ingezameld, omdat er minder afval wordt aangeboden en omdat de containers voller worden aangeboden. In hoeverre deze effecten structureel zijn, moet nog worden afgewacht. Zwakke punten zijn dat de rapportage geen informatie geeft over:

- de omvang van ontwijkgedrag van burgers (bv. afval meenemen naar familie of werk);
- de omvang van het zwerfval en de illegale dump voor en na de invoering van Diftar (p.20);
- de mate van recycling van het ingezamelde afval.

Achtste criterium: indringendheid

Het criterium 'indringendheid' betreft de inbreuk die de interventie vormt op het persoonlijk leven van mensen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aantasting van de (keuze)vrijheid, aantasting van de privacy en stigmatisering. Bij gedragsbeïnvloedende interventies, waarbij sprake is van pressie of dwang, is het criterium 'indringendheid' een van de belangrijkste criteria bij de beoordeling van de gerechtvaardigheid van de interventie. Dit geldt des te meer als de pressie of dwang niet eenmalig of incidenteel is, maar structureel, zoals bij Diftar. Daarom is het zeer opmerkelijk dat de rapportage hierover geen informatie bevat. Voelen inwoners zich in hun vrijheid beknot? Voelen mensen zich betutteld? Voelen volwassenen die luiers gebruiken zich voor schut staan of gestigmatiseerd als de luierophaaldienst komt voorrijden? De rapportage biedt hierover geen enkele informatie. In de rapportage is de beschrijving van de gevolgen van Diftar voor burgers beperkt tot een financiële analyse (p.26). Op het eerste oog lijkt Diftar, hoewel er sprake is van structurele (financiële) pressie, niet zeer indringend. De verhouding tussen de inbreuk op het persoonlijk leven ten gevolge van de preventiemaatregel en de effecten van de preventiemaatregel lijkt aanvaardbaar. De privacy van mensen lijkt geborgd en als mensen geen afval willen scheiden, kunnen zij zich daaraan onttrekken door meer te betalen. Dit zijn echter aannames, die door (bij voorkeur onafhankelijk) onderzoek dienen te worden onderbouwd.

Negende criterium: lasten-batenverhouding

De baten van de preventiemaatregel bestaan uit de effecten en de positieve neveneffecten. Uit de rapportage kunnen de volgende baten worden gedistilleerd:

Effecten:

- zie onder het zevende criterium 'effectiviteit'.

Positieve neveneffecten:

- 80,1% van de Hengelose huishoudens is in vergelijking met 2011 goedkoper uit sinds in de invoering van Diftar (inclusief de gemeentelijke korting van €19,80 op het vaste tarief) (p.26):
 - 18,9% van de bevolking is 0 tot 10% goedkoper uit;
 - 27,3% van de bevolking is 10 tot 20% goedkoper uit;
 - 34,0% van de bevolking is meer dan 20% goedkoper uit.
- ieder huishouden heeft door behaalde voordelen €19,80 teruggekregen van het vaste tarief.
- per saldo wordt voor de gemeente Hengelo voor het boekjaar 2012 een batig saldo van Diftar van euro 800.000 verwacht (hiervan betaalt de gemeente de hierboven genoemde teruggave van €19,80 per huishouden).

De lasten van de preventiemaatregel bestaan uit de negatieve neveneffecten, die kunnen worden opgesplitst in indringendheid, uitvoeringskosten en overige negatieve neveneffecten. Uit de rapportage kunnen de volgende lasten worden gedistilleerd:

Indringendheid:

- zie onder het achtste criterium 'indringendheid'.

Uitvoeringskosten:

- de uitvoeringskosten van Diftar worden niet afzonderlijk beschreven. Doordat de (eenmalige en structurele) uitvoeringskosten onbekend zijn, is de kosteneffectiviteit (verhouding tussen de uitvoeringskosten en de effectiviteit) niet vast te stellen.

Overige negatieve neveneffecten:

- Diftar zou kunnen leiden tot een toename van zwerfval en illegaal afval (VROM, 2010, p.141). In hoeverre hiervan in Hengelo sprake is, kan uit de rapportage niet worden opgemaakt (p.20).
- 19,9% van de Hengelose huishoudens is in vergelijking met 2011 duurder uit sinds de invoering van Diftar (inclusief de gemeentelijke korting van €19,80 op het vaste tarief) (p.26):
 - 10,1% van de bevolking is 0 tot 10% duurder uit;
 - 6,9% van de bevolking is 10 tot 20% duurder uit;
 - 2,8% van de bevolking is meer dan 20% duurder uit.

Het overzicht op pagina 19 geeft de indruk dat de lasten-batenverhouding van Diftar in Hengelo (zeer) positief is, d.w.z. dat de baten veel groter zijn dan de lasten. Of de baten en lasten rechtvaardig over partijen zijn verdeeld, wordt pas beoordeeld bij het volgende criterium 'rechtvaardigheid'. Zo lang over de indringendheid van Diftar (achtste criterium) geen informatie beschikbaar is, is over de lasten-batenverhouding echter niet met zekerheid een uitspraak te doen.

Tiende criterium: rechtvaardigheid

De verschillende aspecten van de rechtvaardigheid van een gedragsbeïnvloedende interventie worden hieronder op basis van de rapportage aan de hand van de standaardvragen uit het model (zie §3.2) beoordeeld:

- Worden de lasten over partijen verdeeld naar rato van hun verantwoordelijkheid voor het risico op schade?
Ja, dit is een sterk punt van Diftar. Het uitgangspunt van Diftar is: de vervuiler betaalt. Iemand die meer vervuult, betaalt meer en iemand die minder vervuult, betaalt minder. Zo bezien is Diftar rechtvaardiger dan een afvalheffing waarbij alle huishoudens hetzelfde bedrag betalen.
- Worden partijen in gelijke gevallen gelijk behandeld?
Ja, ook dit is een sterk punt van Diftar. Diftar geldt voor alle huishoudens in Hengelo.
- Wordt rekening gehouden met de draagkracht van mensen?
Ja, de gemeente kent een regeling voor de kwijtschelding van de afvalstoffenheffing op grond van het minimabeleid (p.28).
- Wordt rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van mensen of specifieke omstandigheden van organisaties?
Uit de rapportage wordt niet duidelijk in hoeverre er sprake is, of kan zijn, van specifieke omstandigheden van huishoudens, waardoor bepaalde huishoudens onevenredig door Diftar worden benadeeld. Een onevenredige benadeling zou zowel te maken kunnen hebben met (veel) hogere kosten ten gevolge van Diftar, als met de inbreuk op het persoonlijk leven die Diftar maakt (denk hierbij bijvoorbeeld aan een zichtbare luiërinzameling). Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de thuisverpleging van (incontinente) gehandicapte kinderen of van (incontinente) gehandicapte en/of zieke ouderen extra huishoudelijk afval met zich meebrengt. Het is weinig solidair als deze huishoudens hiervoor extra moeten betalen, terwijl

zij met de thuisverpleging al een extra last op zich nemen. Een hardheidsclausule zou uitkomst kunnen bieden, maar over het bestaan van een hardheidsclausule wordt in de rapportage niets gezegd.

- Is de interventie maatregel niet strijdig met het vigerende recht of rechtsgeldige afspraken?
Nee, Diftar blijft keurig binnen de grenzen van wat wettelijk mogelijk is.

Zo lang over de indringendheid van Diftar (achtste criterium) geen informatie beschikbaar is, is over de rechtvaardigheid van Diftar niet met zekerheid een uitspraak te doen. Als mag worden gesteld dat de indringendheid (verhouding tussen de effectiviteit en de inbreuk op het persoonlijk leven) van Diftar aanvaardbaar is, lijkt Diftar niet onrechtvaardig. Wat betreft het criterium 'rechtvaardigheid' is een zwak punt het ontbreken van (informatie over) een hardheidsclausule.

Eindoordeel over de tweede zeef: effecten en neveneffecten

De effecten en neveneffecten (criteria 'effectiviteit, indringendheid en lasten-batenverhouding) en de verdeling hiervan over partijen (criterium 'rechtvaardigheid') lijken aanvaardbaar. Hierover kan echter niet met zekerheid een uitspraak worden gedaan vanwege het ontbreken van informatie over de effectiviteit (zevende criterium) en indringendheid (achtste criterium) van Diftar en het ontbreken van informatie over hardheid van de maatregel in specifieke gevallen en over een hardheidsclausule (aspect van het tiende criterium 'rechtvaardigheid'). Wellicht kan de toepassing van Diftar in Hengelo, wat betreft de tweede zeef 'effecten en neveneffecten' van het model, wel het oordeel 'gerechtvaardigd' krijgen, als de ontbrekende informatie beschikbaar komt.

4. Derde zeef: implementatie

Elfde criterium: draagvlak

De rapportage van de gemeente Hengelo bevat geen informatie over het draagvlak voor Diftar onder de bevolking (en betrokken organisaties). Of de behaalde effecten een gevolg zijn van spontane naleving of van (stringente) handhaving, kan op basis van de rapportage niet worden beoordeeld. De rapportage geeft weliswaar een overzicht van het aantal meldingen van illegale dump, de acties om dit afval op te ruimen en het aantal verbalen (p.20), maar een vergelijking met

de periode voor de invoering van Diftar ontbreekt, zodat op basis hiervan geen conclusies kunnen worden getrokken. De waarschijnlijk gunstige lasten-batenverhouding (negende criterium) van Diftar vormt een aanwijzing dat er voldoende draagvlak is onder de bevolking van Hengelo (en betrokken organisaties) om Diftar structureel toe te passen.

Twaalfde criterium: flankerend beleid

De gemeente Hengelo heeft een scala aan flankerende maatregelen getroffen (Assink, 2013, p.21-25):

- aanpassen van het milieupark (de vuilstort) aan Diftar;
- vaststellen van een stortquotum;
- inrichten van milieueilanden;
- organiseren van luierinzameling;
- organiseren van omruilactie van minicontainers.

De belangrijkste aspecten van het flankerend beleid worden hieronder aan de hand van de standaardvragen uit het model (zie §3.2) beoordeeld:

- Is de interventie maatregel ingebed in breder beleid?
Diftar is een instrument dat in 1993 voor het eerst is toegepast. In 2009 maakte ruim een kwart van de gemeenten gebruik van Diftar. De mogelijkheid tot het gebruiken van gedifferentieerde tarieven voor afvalheffing door gemeenten is door het Ministerie van VROM op landelijk niveau vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan (Mourik, 2013, p.2-4). De gemeente Hengelo heeft Diftar ingevoerd op 1 januari 2012. Veel andere gemeenten zijn Hengelo dus voorgegaan.
- Is er geen beleid dat strijdig is met de interventie maatregel?
Niets in de geraadpleegde bronnen wijst erop dat er landelijk of lokaal (Hengelo's) beleid is dat strijdig is met de interventie maatregel.
- Hoe is de voorlichting over de interventie maatregel geregeld?
De gemeente Hengelo informeert de inwoners van Hengelo over Diftar middels de website 'Diftar', middels een huis-aan-huis nieuwsbrief en middels advertenties in de lokale krant.¹⁰ Via deze communicatiemiddelen worden de inwoners van Hengelo adequaat geïnformeerd. Via de website kan iedereen per e-mail vragen stellen over Diftar. Ook is er een bijna gratis telefonisch informatienummer.¹¹

- Hoe is de handhaving van de naleving geregeld?
De afdeling Handhaving van de gemeente Hengelo heeft de bevoegdheid om waarschuwingen of verbalen uit te schrijven wanneer zij iemand bij het illegaal dumpen van afval betrappen of weten te achterhalen. Hiervoor heeft deze afdeling twee mensen beschikbaar. Zij zetten zich specifiek op het gebied van afval en milieu in voor een schone leefomgeving. (Assink, 2013, p.20)
- Worden tijdens de implementatie knelpunten geïnventariseerd en opgelost?
In de rapportage worden twee knelpunten gesignaleerd, die eufemistisch aandachtspunten worden genoemd (p.4):
 - "Het aandeel GFT is toegenomen in het restafval en is nog een behoorlijk aandachtspunt."
 - "De luierinzameling is nog een aandachtspunt. In de openbare ruimte zorgt het voor overlast; bij kinderdagverblijven zijn containers een vrije oplossing voor een verhoudingsgewijs kleine doelgroep."
 De rapportage suggereert nog geen oplossingen voor deze knelpunten.

Uit de rapportage ontstaat de indruk van uitstekend flankerend beleid. De woordkeus in de rapportage (knelpunten worden aandachtspunten genoemd) en de opstellers van de rapportage (een milieuorganisatie en de gemeente Hengelo) roepen een vraag op over de onafhankelijkheid en objectiviteit van de rapportage (over het flankerend beleid).

Dertiende criterium: controleerbaarheid

De gemeente Hengelo werkt met voortgangsrapportages aan het college van B&W en de raad:

"Na het eerste kwartaal is dit gebeurd middels een korte voortgangsrapportage waarin een overzicht werd gegeven van de belangrijkste grondstofstromen, restafval en het aanbiedgedrag. Bij de tweede kwartaalrapportage werd ook verder ingegaan op de kosten en baten. De derde rapportage bevatte de cijfers van januari tot en met september 2012. Deze rapportage zal geheel 2012 bekijken en analyseren." (Assink, 2013, p.5)

¹⁰ www.diftarhengelo.nl/nl/communicatie/

¹¹ www.diftarhengelo.nl/nl/contact/

De rapportage van de gemeente is goed gekwantificeerd en transparant. De kritiek die men op de rapportage kan hebben, betreft het ontbreken van bepaalde informatie:

- de doelstelling en subdoelstellingen zijn niet gekwantificeerd, zodat niet beoordeeld kan worden in hoeverre deze worden behaald (zie eerste criterium);
- Informatie over de mate waarin het afval dat is ingezameld, is gerecycled, ontbreekt (zie tweede criterium);
- Informatie over de omvang van het ontwijkgedrag van burgers (afvaltoerisme) ontbreekt (zie zevende criterium);
- vergelijkende Informatie over de omvang van het zwerfafval en de illegale dump voor en na de invoering van Diftar ontbreekt (zie zevende criterium);
- informatie over de indringendheid van Diftar in de ogen van burgers ontbreekt (zie achtste criterium);
- niet duidelijk is of bepaalde huishoudens onevenredig hard door Diftar worden geraakt, of er een hardheidsclausule is en hoe vaak deze wordt toegepast (zie tiende criterium);
- Informatie over het draagvlak voor Diftar onder de bevolking (en betrokken organisaties) ontbreekt (zie elfde criterium).

De inhoud van de rapportage (geen informatie over kritiek van burgers of bedrijven; knelpunten worden aandachtspunten genoemd) en de herkomst van de opstellers van de rapportage (de gemeente en een milieuorganisatie) roepen een vraag op over de onafhankelijkheid en objectiviteit van de rapportage.

Veertiende criterium: uitvoeringscapaciteit

Uit de rapportage blijken geen problemen met de uitvoeringscapaciteit. Dat de gemeente behaalde financiële voordelen (structureel) kan teruggeven aan de burgers, vormt een indicatie dat de gemeente van opvatting is (structureel) voldoende mensen en middelen beschikbaar te hebben om Diftar adequaat uit te voeren.

Eindoordeel over de derde zeef: implementatie

De gemeente Hengelo heeft een grote inspanning geleverd om Diftar adequaat te implementeren. De implementatie lijkt geslaagd, maar hier kan niet met zekerheid een uitspraak over worden gedaan, omdat de interventie maatregel de eerste en tweede zeef van het model, wegens het ontbreken van informatie, niet kon passeren.

Een overzicht van de ontbrekende informatie, wordt gegeven onder het dertiende criterium 'controleerbaarheid'. Wat betreft de derde zeef van het model ontbreekt informatie over het draagvlak (elfde criterium) voor Diftar onder de bevolking (en betrokken organisaties).

5. Eindoordeel over de gerechtvaardigheid van Diftar in Hengelo

In deze bijlage is getracht de gerechtvaardigheid van Diftar in Hengelo vast te stellen aan de hand van het beoordelingsmodel dat is beschreven in hoofdstuk 3. De interventie maatregel 'Diftar in Hengelo' kan de eerste, tweede en derde zeef van het beoordelingsmodel niet passeren, vanwege het ontbreken van bepaalde essentiële informatie (zie voor een overzicht hiervan het dertiende criterium). De belangrijkste ontbrekende informatie, die rechtvaardiging van de preventie maatregel aan de hand van het model in de weg staat, betreft informatie over:

- de mate waarin het afval dat is ingezameld, is gerecycled (zie tweede criterium);
- de indringendheid van Diftar in de ogen van de inwoners (zie achtste criterium);
- de vragen of bepaalde huishoudens onevenredig hard door Diftar worden geraakt, of er een hardheidsclausule is en hoe vaak deze wordt toegepast (zie tiende criterium);
- het draagvlak voor Diftar onder de bevolking (en betrokken organisaties) (zie elfde criterium).

Uit de geraadpleegde documenten is geen informatie naar voren gekomen, die twijfels oproept over de gerechtvaardigheid van Diftar in Hengelo. Met het oog op de rechtvaardiging van de toepassing van Diftar in Hengelo is het vooral zaak om de ontbrekende informatie te verzamelen en openbaar te maken. Wat betreft het verzamelen van informatie heeft de gemeente een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. Waarschijnlijk beschikt de gemeente al over een deel van de nog ontbrekende informatie en is het voor de gemeente geen bezwaar om deze openbaar te maken (zie §3.6).

Bijlage 2: Beoordeling van Wetsvoorstel kenbaarheid energieprestaties gebouwen aan de hand van het model

1. Inleiding

Ter illustratie van het beoordelingsmodel dat is gepresenteerd in hoofdstuk 3, wordt in deze bijlage de gerechtvaardigheid van het Wetsvoorstel kenbaarheid energieprestaties gebouwen (door energielabels) aan de hand van het model beoordeeld. De beoordeling wordt gebaseerd op de volgende informatiebronnen:

- Beleid voor gedragsbeïnvloeding: nationale studie (concept). (Tigchelaar, 2013) (verder te noemen: het ECN-rapport);
- de informatiepagina's over energielabels op de website van de rijksoverheid (verder te noemen: de overheidswebsite);¹²
- de EU-richtlijn betreffende de energieprestaties van gebouwen (verder te noemen: de EU-richtlijn);¹³
- het Wetsvoorstel kenbaarheid energieprestatie gebouwen (verder te noemen: het wetsvoorstel);¹⁴
- de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (verder te noemen: de Memorie van Toelichting);¹⁵
- de algemene beraadslagingen van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel;^{16,17}
- de stemmingen van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel en over de ingediende amendementen.¹⁸

De overheidswebsite beschrijft de stand van zaken van de behandeling van het wetsvoorstel als volgt:

- "Het wetsvoorstel kenbaarheid energieprestatie gebouwen is op 20 november 2012 door de Tweede Kamer verworpen. Sinds 2008 is het verplicht een energielabel te overhandigen bij verkoop en verhuur van een gebouw of woning. Kopers en huurders kunnen naar de rechter stappen als de eigenaar van een gebouw geen energielabel wil verstrekken. Het wetsvoorstel zou het volgende geregeld hebben:

- de verkoop van een gebouw of de woning kan uitsluitend doorgang vinden als vooraf een energielabel wordt overgelegd. De notaris ziet hierop toe;
- huurders kunnen 10% huurvermindering toepassen als de verhuurder geen afschrift van het energielabel heeft verstrekt;
- in een commerciële advertentie waarin een gebouw of huis te koop of te huur wordt aangeboden, moet de energielabelklasse - indien er een energielabel aanwezig is - worden vermeld;
- in gebouwen met een publieksfunctie groter dan 500 vierkante meter moet het energielabel op een zichtbare plaats hangen, indien er een label aanwezig is;
- een aanscherping van de verplichting voor overheidsgebouwen met een publieksfunctie om een energielabel te hebben en op een zichtbare plaats te hangen, van 1000 naar 500 vierkante meter;
- verruiming van de uitzonderingen op de verplichting tot het overhandigen van een energielabel, zoals recreatiewoningen. Het Kabinet beraadt zich op het vervolg."

De indeling van deze bijlage volgt de structuur van het beoordelingsmodel (zie figuur 2 in §3.3):

1. Inleiding;
2. Eerste zeef: logica van het ontwerp;
3. Tweede zeef: effecten en neveneffecten;
4. Derde zeef: implementatie;
5. Eindoordeel over de gerechtvaardigheid van het wetsvoorstel.

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energielabel-woning>

¹³ PB L 153 van 19.5.2010, p.13-35. Richtlijn 2010/31/EU.

¹⁴ Tweede Kamer, 2011-2012, 33124, nr.2.

¹⁵ Tweede Kamer, 2011-2012, 33124, nr.3.

¹⁶ Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3.

¹⁷ Tweede Kamer, 2012-2013, nr.23, item 13.

¹⁸ Tweede Kamer, 2012-2013, nr.24, item 17.

2. Eerste zeef: logica van het ontwerp

Eerste criterium: schadelijkheid

De EU-richtlijn, waarop het wetsvoorstel is gebaseerd, noemt in de overwegingen als redenen voor de richtlijn:¹⁹

3. "40 % van het totale energieverbruik in de Unie komt voor rekening van gebouwen. De sector breidt zich uit, waardoor haar energieverbruik vanzelfsprekend toeneemt. Daarom zijn een *vermindering van het energieverbruik* en het *gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen* in de bouwsector belangrijke maatregelen die nodig zijn om de *energieafhankelijkheid* en de *broeikasgasemissies* van de Unie te doen dalen. Samen met een groter gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen zullen maatregelen ter vermindering van het energieverbruik in de Unie de Unie in staat stellen om te *voldoen aan het Protocol van Kyoto* bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties *inzake klimaatverandering* (UNFCCC), alsmede om zowel haar toezegging om de aardopwarming op lange termijn onder de 2 °C te houden, na te komen als haar toezegging om de totale broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990 te verlagen met ten minste 20%, en met 30 % in geval een internationale overeenkomst tot stand komt. Een vermindering van het energieverbruik en een groter gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen spelen ook een belangrijke rol bij het *versterken van de energievoorzieningszekerheid*, het *bevorderen van technologische ontwikkelingen* en het *scheppen van werkgelegenheid en kansen voor regionale ontwikkeling*, met name in plattelandgebieden."
4. "Het beheer van de vraag naar energie is voor de Unie een belangrijk instrument om invloed uit te oefenen op de wereldenergiemarkt en daarmee op de *continuïteit van de energievoorziening op middellange en lange termijn*."

Uit de bovenstaande overwegingen kan worden afgeleid welke schade de EU met de richtlijn tracht te voorkomen:

- klimaatschade (Protocol van Kyoto);
- economische schade (bedreiging van continuïteit van de energievoorziening).

Dit zijn beide *macrodoelstellingen* gericht op de *middellange en lange termijn*.

In aanvulling hierop noemt de EU enkele beleidsdoelen die met de richtlijn worden bevorderd:

- technologische ontwikkelingen;
- scheppen van werkgelegenheid;
- kansen voor regionale ontwikkeling.

Volgens het model vormt de preventie van schade (in dit geval van klimaatschade en economische schade) een sterkere rechtvaardigingsgrond voor het met *pressie of dwang* toepassen van gedragsbeïnvloedende interventies, dan het nastreven van 'positieve' beleidsdoelen (in dit geval het bevorderen van technologische ontwikkelingen, scheppen van werkgelegenheid, en kansen voor regionale ontwikkeling).

De Memorie van Toelichting bij het Nederlandse wetsvoorstel geeft een eigen, deels afwijkende, interpretatie van de redenen voor de EU-richtlijn:²⁰

"Doel van de herziene EPBD-richtlijn is het verminderen van het energieverbruik in gebouwen in de Europese Unie. Van het energieverbruik in de Europese Unie komt 40% voor rekening van gebouwen. Reductie hiervan is belangrijk om ervoor te zorgen dat de Europese Unie *minder afhankelijk wordt van energie*. Daarnaast levert de richtlijn een bijdrage aan de *vermindering van de uitstoot van broeikasgasemissies*. Ook versterkt de richtlijn de energievoorzieningszekerheid, technologische ontwikkelingen en de werkgelegenheid in de bouw- en installatiesector. Verder is van belang dat *gebouweigenaren hun woonlasten kunnen verminderen door energie te besparen*."

In de eerste plaats valt op dat in de Memorie van Toelichting de klimaatdoelstelling en de economische doelstelling in volgorde zijn omgedraaid. Wat nog meer opvalt, is de toegevoegde *kortetermijndoelstelling op microniveau*, die niet in de doelstellingen van de EU-richtlijn is terug te vinden:

¹⁹ PB L 153 van 19.5.2010, p.13.

²⁰ Tweede Kamer, 2011-2012, 33124, nr.3, p.1.

“Verder is van belang dat gebouweigenaren hun woonlasten kunnen verminderen door energie te besparen.” Over deze toegevoegde doelstelling ontstaat in het debat in de Tweede Kamer veel commotie en deze toevoeging vormt een belangrijke reden dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel verwierpt. Volgens de Tweede Kamer is de EU-richtlijn niet nodig en een te zwaar middel om deze doelstelling (reductie van woonlasten door energiebesparing) te bewerkstelligen. Ter illustratie een citaat uit het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel:

“De heer Van der Staaij (SGP): [...] Stel dat de koper [...] zegt: het label interesseert me helemaal niets; ik weet wat er aan het huis moet gebeuren, er wordt nog fors gerenoveerd en ik zit dus helemaal niet op zo’n label te wachten. Wat dan? Minister Spies: *De koper doet zichzelf dan tekort*, [...] De koper krijgt met het label namelijk niet alleen een waardering van de energieprestatie van de woning waarin hij geïnteresseerd is, hij krijgt ook een handreiking omdat hij, als hij eigenaar van de woning wordt, een aantal maatregelen kan treffen die tot een veel betere energieprestatie van die woning kunnen leiden. Dat kan voor een relatief bescheiden bedrag; laten wij het op €150 stellen. [...] De heer Van der Staaij (SGP): Je kunt dat tegen die koper zeggen. Ik stel echter vast dat er situaties zijn *waarin de koper het label niet zo belangrijk vindt als “de politiek”* dat doet of de mensen die de richtlijn hebben opgesteld. Dan vind ik het wel een heel vergaande sanctie om de transportakte niet te verlenen.”²¹

De essentie is, dat de Kamer debatteert over kortetermijnbelangen op microniveau (belangen van de individuele koper en verkoper), terwijl de EU de richtlijn heeft opgesteld met het oog op (middel)langetermijnbelangen op macroniveau (klimaat en economie). De Tweede Kamer zou een afweging moeten maken tussen de (middel)langetermijnbelangen op macroniveau (klimaat en economie) en de kortetermijnbelangen op microniveau (belangen van individuele kopers en verkopers). De Tweede Kamer beoordeelt het wetsvoorstel echter voornamelijk op de kortetermijngevolgen op microniveau (financiële effecten voor woningeigenaars). Ter illustratie nog een citaat uit het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel:²²

“Mevrouw De Boer (VVD): [...] Het zou het mooiste zijn als er helemaal geen sprake zou zijn van een verplicht label. Ik begon mijn verhaal met de constatering dat een energielabel geen doel op zich moet zijn. [...] *Het gaat tenslotte om de energierekening die uiteindelijk bij de bewoner op de mat valt*. Mensen moeten gemotiveerd raken om zelf de energieprestatie van de woning te meten en te onderzoeken welke maatregelen ze kunnen treffen voor een lagere energierekening. Ik zou de minister dan ook willen oproepen om in Brussel met de verantwoordelijke instanties in gesprek te gaan, met als doel om de maatregel te laten aanpassen of intrekken. [...] Ik doe deze oproep *omdat mensen heel goed zelf kunnen bepalen of ze het energielabel nuttig achten voor de verkoop van de woning*. [...]”

De klimaatschade en economische schade die de EU met de richtlijn tracht te bestrijden is in de richtlijn goed gekwantificeerd: 20% minder energieverbruik in 2020 ten opzichte van 1990.²³ De financiële schade (woonlasten) die de meerderheid van de Tweede Kamer met de EU-richtlijn tracht te beperken, is in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting niet gekwantificeerd. De aanvullende doelstellingen die de EU met de richtlijn tracht te bevorderen – technologische ontwikkelingen, scheppen van werkgelegenheid, en kansen voor regionale ontwikkeling – zijn in de richtlijn niet gekwantificeerd. Geredeneerd volgens het model zijn deze aanvullende doelstellingen echter ook minder relevant voor de rechtvaardiging van de interventie maatregel, omdat ze niet gericht zijn op schadepreventie, maar op ontwikkeling. Voor de overzichtelijkheid worden deze aanvullende doelstellingen daarom niet meegenomen in de verdere beoordeling van de logica van het ontwerp van het wetsvoorstel.

Tweede criterium: noodzakelijkheid

De klimaat- en economische doelstelling (energie-doelstelling) van de EU, waaraan de EU-richtlijn moet bijdragen, is goed gekwantificeerd: 20% minder energieverbruik in 2020 ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is vastgelegd in internationale verdragen (zie de derde en vijfde overweging in de EU-richtlijn) en de noodzaak lijkt hiermee voldoende onderbouwd.²⁴

²³ PB L 153 van 19.5.2010, p.13.

²⁴ Het voert te ver om in het kader van deze bijlage de onderbouwing van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU aan een onderzoek te onderwerpen.

²¹ Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.18.

²² Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.7.

De meerderheid van de Tweede Kamer ziet het beperken van de woonlasten als een belangrijke doelstelling van de EU-richtlijn (terwijl die niet in de EU-richtlijn staat, maar wel in de Memorie van Toelichting van het Nederlandse wetsvoorstel). De noodzaak van een beperking van de woonlasten, is echter wel aannemelijk. Ter illustratie een citaat uit het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel:

“De heer Monasch (PvdA): [...] Op dit moment wordt een belangrijk deel van de woonlasten van burgers gevormd door de energielasten. Dat geldt voor huurders, waar wij momenteel niet over praten, maar ook voor bezitters van koopwoningen. Die energielasten zijn de laatste tijd vaak nog hoger dan de hypotheek- of huurlasten. [...]”²⁵

Derde criterium: oorzakelijkheid

Met name in bestaande woningen is er nog veel CO₂-reductie en energiebesparing mogelijk. Zie ter onderbouwing de onderstaande citaten:

Uit het ECN-rapport (Tigchelaar, 2013, p.13):

“De werkgroep Elektriciteitsbesparing berekende in 2010 dat het besparingspotentieel van huishoudens voor elektriciteit op 32% ligt [...] schatten het potentieel voor Nederlandse huishoudens op 50% besparing voor directe energie (elektriciteit en gas) middels routine en aankoop gedragsverandering. [...] schatten de besparing op elektriciteit die Europese huishoudens met gedragsmaatregelen kunnen behalen op 26-33%. Huishoudens hebben verschillende mogelijkheden om hun energiegebruik aan te passen:

1. Installeren van bouwkundige maatregelen om woning energiezuiniger te maken.
2. Installeren van hernieuwbare energieopties.
3. Aankoop zuinige elektrische apparaten.
4. Zuinig gebruik van woning en/of apparaten.

[...] De potentie voor energiebesparing en CO₂-reductie van de eerste drie opties is veel groter dan bij de vierde optie.”

Uit het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel:

“De heer Grashoff (GroenLinks): [...] Energiebesparing in de bestaande woningvoorraad is geen hobby en zeker geen vrijblijvende aangelegenheid, [...] Het is een vraagstuk dat het gevolg is van het feit dat 40% van al onze energie in gebouwen wordt verstoekt. [...] Nederland heeft een behoorlijk trackrecord voor energiebesparing in de nieuwbouw, [...] Maar dat geldt zeker niet voor de bestaande woningvoorraad, want die blijft ver achter bij de nieuwbouw. Wij vervangen maar 1% van onze woningvoorraad per jaar en het afgelopen jaar was het zelfs maar 0,5%. Cruciaal voor de energiebesparing in woningen is dan ook de aanpak van de bestaande voorraad.”²⁶

Energiebesparing in de bestaande bouw kan dus inderdaad een belangrijke bijdrage leveren aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU. Energiebesparing in de bestaande bouw kan waarschijnlijk ook bijdragen aan verlaging van de woonlasten c.q. energierekening (de toegevoegde doelstelling in het Nederlandse wetsvoorstel). Ter illustratie een citaat uit het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel:

“De heer Paulus Jansen (SP): [...] Ik durf echter wel de weddenschap aan dat ik voor alle woningen uit de bestaande voorraad een mix van maatregelen kan bedenken die de woning in labelklasse D brengt en die bij een gemiddeld bewonersgedrag vanaf dag 1 rendabel is. Ook kan ik voor alle woningen een mix bedenken die de woning in labelklasse C brengt en die bij een gemiddeld bewonersgedrag over de levensduur van de investering rendabel is. De gasprijzen stijgen namelijk twee keer zo snel als de inflatie, [...] Leg je de lat nog hoger, bij label B of A, dan zal de rentabiliteit niet altijd meer positief uitpakken bij de huidige energieprijzen en het bestaande kostenniveau van energiebesparende maatregelen.”²⁷

25 Tweede Kamer, 2012-2013, nr.23, item 13, p.78.

26 Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.13.
27 Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.3.

Vierde criterium: verantwoordelijkheid

Als bijdrage aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU is het wetsvoorstel niet paternalistisch. Het gaat de EU om macrodoelen op de (middel)lange termijn en de realisatie daarvan kan men in het algemeen niet aan de individuele burger overlaten. In de termen van het model is er sprake van preventie van accumulerende schade, die veelal om overheidssturing vraagt (zie §1.2). Als bijdrage aan de doelstelling ‘vermindere van woonlasten door energiebesparing’, die in het Nederlands wetsvoorstel aan de doelstellingen van de EU-richtlijn is toegevoegd, is de interventie maatregel wel paternalistisch. Wooneigenaars worden in bescherming genomen tegen hun eigen nalatigheid (zich niet op de hoogte stellen van en het niet doorvoeren van mogelijke energiebesparende maatregelen) en dat is betuttelend. Om deze reden vinden veel Tweede Kamer-leden het wetsvoorstel betuttelend. Wederom een citaat uit het debat over het wetsvoorstel ter illustratie:

“De heer Van Bochove (CDA): [...] De fractie van het CDA vertrouwt erop dat burgers zeer goed nadenken over de woning die ze kopen. [...] De overheid moet terughoudend zijn in de procedurevoorschriften die ze stelt. Door alles maar te willen voorschrijven of regelen *behandel je burgers niet als volwassenen* die de afweging over de koop zelf moeten maken. De keuze om wel of geen energieprestatielabel te vragen en de verantwoordelijkheid voor de consequenties van die keuze zijn allereerst aan degene die tot de koop overgaat. *Die verantwoordelijkheid ligt niet bij ambtenaren in Den Haag of Brussel!*”²⁸

In het Nederlandse wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor het al dan niet doorvoeren van energiebesparende maatregelen in bestaande gebouwen bij de eigenaar gelegd. Als het gaat om de preventie van accumulerende schade (klimaat- en energiedoelstelling van de EU) is deze keuze discutabel. Als het gaat om de beperking van woonlasten door energiebesparing (toegevoegde doelstelling in het Nederlandse wetsvoorstel) is deze keuze logisch.

In het Nederlandse wetsvoorstel kan de verkoop van een gebouw of woning uitsluitend doorgang vinden als vooraf een energielabel wordt overgelegd. Volgens het wetsvoorstel dient de notaris hierop toe te zien.

Gezien de rol die notarissen hebben wat betreft het controleren van documenten bij de ver(koop) van woningen, is het niet onlogisch om deze verantwoordelijkheid bij de notaris te leggen.

Vijfde criterium: gerichtheid

Het wetsvoorstel is gericht op de eigenaars van gebouwen. Daarmee wordt in principe de hele doelgroep van het wetsvoorstel bereikt. Met het oog op het realiseren van de doelstellingen van het wetsvoorstel (klimaat- en energiedoelstellingen van de EU en beperking van de woonlasten) is het echter minder logisch om de sanctie op de (ver)koop van de woning te richten.

In het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel wordt hierover onder meer het volgende gezegd:

“De heer Paulus Jansen (SP): [...] De Europese richtlijn eist dat er een sanctie gesteld moet worden op het ontbreken van een label bij de verkoop. Wij vinden dat geen handige bepaling in de EPBD-richtlijn. Allereerst omdat de gemiddelde woonduur in een koopwoning boven de tien jaar ligt. *Het duurt op deze manier erg lang voordat alle woningen een energielabel hebben.* [...]”²⁹

In het wetsvoorstel worden ook allerlei gebouwen uitgezonderd van de verplichting over een energielabel te beschikken, zoals beschermde monumenten, kerken, opslagloodsen, e.d. Daardoor worden er door de preventie maatregel geen (eigenaars van) gebouwen geraakt waarvoor de preventie maatregel niet bedoeld is.

Zesde criterium: geschiktheid

De doelstelling van de EU-richtlijn is preventie van accumulerende schade (bijdragen aan de realisatie van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU). De preventie van accumulerende schade is op (inter)nationaal niveau bijna alleen via overheidsregulering te realiseren (zie §1.2). Vanwege de nationale werking van de huizenmarkt, lijkt de nationale overheid de meest geschikte partij om de EU-richtlijn in de vorm van nationale wetgeving uit te voeren.

Notarissen lijken bekwaam en bevoegd (er zijn geen wettelijke belemmeringen) om de sanctie die in het wetsvoorstel is gekozen, vorm te geven. Zowel decentrale overheidsorganisaties als private bedrijven lijken in principe bekwaam en bevoegd

28 Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.8.

29 Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.3.

(er zijn geen wettelijke belemmeringen) om berekeningen en metingen ten behoeve van energielabels uit te voeren en energielabels toe te kennen. De keuze in het wetsvoorstel om deze taken toe te kennen aan private bedrijven, is niet onlogisch. De kwaliteit van de werkzaamheden van private bedrijven kan worden geborgd door te werken met een keurmerk.

Eindoordeel over de eerste zeef: logica van het ontwerp

Afgaand op het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel, lijkt het Nederlandse wetsvoorstel een doelstelling te hebben gekregen die afwijkt van de doelstellingen van de EU-richtlijn. In het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel zijn de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU-richtlijn in ieder geval ondergesneeuwd door de doelstelling die Nederland zelf aan het wetsvoorstel heeft toegevoegd: de reductie van woonlasten door energiebesparing. Het afdwingen van deze laatste doelstelling met een harde sanctie van overheidswege, is te paternalistisch (betuttelend). Met haar klimaat- en energiedoelstellingen tracht de EU toekomstige generaties te beschermen tegen het gedrag van de huidige generatie. Zo bezien is er sprake van de preventie van schade aan derden en dat is niet paternalistisch. In geval van preventie van schade aan derden is een harde sanctie van overheidswege beter te rechtvaardigen. In de huidige vorm, waarbij het doel van het wetsvoorstel vooral lijkt te zijn het beschermen van huiseigenaars tegen eigen nalatigheid (zich niet op de hoogte stellen van en het niet doorvoeren van mogelijke energiebesparende maatregelen), kan het wetsvoorstel de eerste zeef van het model niet passeren, omdat het te paternalistisch is.

Dat de sanctionering enkel gericht is op het (ver) koopmoment van het gebouw, is een zwak punt, maar omdat een evident beter alternatief niet voor handen is, is dit onvoldoende om de logica van het ontwerp van het wetsvoorstel op basis hiervan ongerechtvaardigd te verklaren.

3. Tweede zeef: effecten en neveneffecten

Zevende criterium: effectiviteit

Bij de effectiviteit gaat het erom in hoeverre de doelstellingen van het wetsvoorstel worden gerealiseerd. Deze doelstellingen zijn de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU en de doelstelling van vermindering van de woonlasten.

Of deze doelstellingen met het wetsvoorstel in de huidige vorm worden gehaald is twijfelachtig. *Het toekennen van energielabels is geen doel op zich, maar een middel.* De koppeling van positieve (en eventueel ook negatieve) financiële prikkels aan het energielabel, zou de effectiviteit van het middel waarschijnlijk sterk doen toenemen. Ter illustratie een citaat uit het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel:

“De heer Paulus Jansen (SP): [...] Het zou onze voorkeur hebben als het systeem zodanig is opgezet dat iedereen dieldik in de rij staat om een label aan te vragen. Dat zou het geval zijn *als het label gekoppeld wordt aan de hoogte van de ozb of het eigenwoningforfait* en je minder gaat betalen naarmate het label beter is. Een bijkomend voordeel is dat dan niet alleen iedereen een label wil hebben, maar dat iedereen dan ook een groen label wil hebben. *Mensen zullen daardoor dus gaan investeren of bij hun huisbaas gaan zeuren dat die moet investeren.* En daar is het ons natuurlijk wel om te doen. Deze operatie kan budgettair neutraal worden doorgevoerd door mensen met een groen label minder te laten betalen dan de huidige aanslag en mensen met een roodlabel meer.”³⁰

Achtste criterium: indringendheid

Her criterium ‘indringendheid’ betreft de inbreuk die de interventie vormt op het persoonlijk leven van mensen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aantasting van de (keuze)vrijheid, aantasting van de privacy en discriminatie. Veel Tweede Kamer-leden zijn weliswaar van opvatting dat de sanctie disproportioneel is (men kan zijn huis niet verkopen of kopen als er geen energielabel is) en dat het energielabel relatief te duur is voor mensen die er geen behoefte aan hebben. Dat betekent echter nog niet dat de interventie maatregel een ernstige inbreuk maakt op het persoonlijk leven. Om van de maatregel af te zijn, moet men eenmaal in de 10 jaar ongeveer 250 euro betalen. Dat is vervelend, maar zet het persoonlijk leven niet op z’n kop. Op het moment dat mensen onder druk van financiële prikkels (bijvoorbeeld door een koppeling van het energielabel aan de ozb of het eigenwoningforfait) verplicht worden om hun huis (ingrijpend) te verbouwen, wordt de interventie maatregel indringender.

³⁰ Tweede Kamer, 2011-2012, nr.101, item 3, p.3.

Negende criterium: lasten-batenverhouding

De baten van de interventie maatregel bestaan uit de effecten en de positieve neveneffecten: *effecten:*

- zie onder het zevende criterium 'effectiviteit'. *positieve neveneffecten:*
- de bevordering van technologische ontwikkelingen en het scheppen van werkgelegenheid (dit zijn aanvullende beleidsdoelstellingen in de EU-richtlijn).

De lasten van de interventie maatregel bestaan uit de negatieve neveneffecten, die kunnen worden opgesplitst in indringendheid, uitvoeringskosten en overige negatieve neveneffecten: *indringendheid:*

- zie onder het achtste criterium 'indringendheid' *uitvoeringskosten:*
- met de gekozen sanctie – men kan een huis niet verkopen of kopen als er geen energielabel is – zijn de uitvoeringskosten heel laag.

overige negatieve neveneffecten:

- een extra administratieve verplichting voor burgers;
- het energielabel is relatief duur voor mensen die er geen behoefte aan hebben (250 euro is toch veel weggegooid geld);
- de gekozen sanctie – men kan een huis niet verkopen of kopen als er geen energielabel is – is erg zwaar. (Een versturende werking hiervan op de woningmarkt is niet waarschijnlijk.)

In de huidige vorm lijken de baten van het wetsvoorstel (met name de verwachte lage effectiviteit vanwege het ontbreken van een prikkel om energiebesparende maatregelen te nemen) niet op te wegen tegen de lasten (met name de relatief hoge kosten van het label voor mensen die er geen behoefte aan hebben en de zware sanctie).

Tiende criterium: rechtvaardigheid

Als de lasten-batenverhouding ongunstig is (negende criterium), is het eigenlijk niet meer zinvol om de rechtvaardigheid van de verdeling van de lasten en baten over betrokken partijen te beoordelen. Eerst moet de lasten-batenverhouding worden verbeterd, maar daarmee verandert waarschijnlijk ook de verdeling van de lasten en baten over partijen.

In het Tweede Kamer-debat over het wetsvoorstel heeft niemand de verdeling van lasten en baten over partijen onrechtvaardig genoemd. Het wetsvoorstel lijkt niet te leiden tot een onrechtvaardige verdeling van lasten en baten over partijen.

Eindoordeel over de tweede zeef: effecten en neveneffecten

Het wetsvoorstel kan de tweede zeef van het model niet passeren, omdat de verhouding van de lasten en baten ongunstig is.

Er zijn verschillende verbeteringen denkbaar:

- een verbetering van de effectiviteit van de maatregel, bijvoorbeeld door een koppeling van het energielabel aan een financiële prikkel om tot energiebesparing over te gaan;
- verlaging van de relatief hoge kosten van het label voor mensen die er geen behoefte aan hebben;
- minder zwaar maken van de sanctie.

Een interventie maatregel dient alleen te worden toegepast als deze effectief is. De aandacht dient daarom primair uit te gaan naar een verbetering van de effectiviteit, want het verkrijgen van een energielabel is geen doel op zich.

4. Derde zeef: implementatie

Het eerste criterium van de derde zeef van het model is 'draagvlak'. Voor een wetsvoorstel dat de eerste zeef van het model niet kan passeren omdat het te paternalistisch is, en de tweede zeef niet kan passeren omdat de lasten-batenverhouding ongunstig is, zal niet veel draagvlak bestaan. Om de voorschriften van het wetsvoorstel dan toch te handhaven, is enorm veel flankerend beleid nodig, omdat de spontane naleving laag zal zijn. Het is niet zinvol om een maatregel, die de eerste en tweede zeef van het model niet kan passeren, te beoordelen aan de hand van de derde zeef 'implementatie'. Een dergelijke maatregel moet men niet implementeren, maar eerst verbeteren. Daarom stopt hier de beoordeling.

5. Eindoordeel over de gerechtvaardigheid van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kan de eerste zeef van het model niet passeren, omdat het te paternalistisch is, want eigenaars van gebouwen worden beschermd tegen hun eigen nalatigheid (zich niet op de hoogte stellen van en het niet doorvoeren van mogelijke energiebesparende maatregelen). Het wetsvoorstel kan de tweede zeef van het model niet passeren, omdat de verhouding van de lasten en baten ongunstig is (de effectiviteit is twijfelachtig).

Vanwege het paternalistische karakter van het wetsvoorstel is een herbezinning op de doelstellingen van het wetsvoorstel zinvol. Misschien moet het wetsvoorstel puur worden ingezet om bij te dragen aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU (dat mag wat kosten en de kosten gaan voor de baten uit) en niet om de woonlasten te verlagen. Duurzaamheid kan de huidige generatie wat kosten en daarmee de toekomstige generatie(s) wat opleveren. Dat vraagt om een andere 'framing' van het wetsvoorstel: energiebesparing doet u niet voor uzelf, maar voor de toekomstige generatie(s).

Literatuur

- Assink B en Talsma F. (Maart 2013). *Rapportage Diftar Hengelo, (Jaargang 2012)*. Twente Milieu/ Gemeente Hengelo/Gemeentelijk Belastingkantoor Twente, Hengelo
- CBS, CPB, PBL en SCP (September 2011). *Monitor Duurzaam Nederland*. Den Haag, Heerlen, Bilthoven
- Chalmers A (1976). *What is this thing called science?* University of Queensland Press, St. Lucia. Vertaling van W. Stange (1984). *Wat heet wetenschap? Over aard en status van de wetenschap en haar methoden*. Boom, Meppel Amsterdam, 3^e druk
- Daniels N. (November 25, 2000). *Accountability for reasonableness. Establishing a fair process for priority setting is easier than agreeing on principles*. British Medical Journal, (p.1300-1301)
- Dunning e.a. (November 1991). *Commissie Keuzen in de zorg. Kiezen en delen. Advies in hoofd zaken*. Den Haag
- HM Treasury (2003). *The green book. Appraisal and evaluation in central government*. London
- Kernohan A. (1993). *Accumulative harms and the interpretation of the harm principle. Social Theory and Practice*. Vol.19, aflevering 1 (01 03), (p.51-72)
- Maris C. Extase (2006). *Drugs en het schadebeginsel. Justitiële verkenningen*, jrg.32, nr.1, (p.89-110)
- Mill JS. (1978). *Over vrijheid*. Amsterdam, (1851)
- Mourik R. (2013). *Template case-analyse beleidsinstrumenten verduurzaming gedrag Nederlandse cases*
- Tigchelaar C en Brunsting S. (Maart 2013). *Beleid voor gedragsbeïnvloeding: nationale studie (concept)*. ECN
- VROM (16 februari 2010). *Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021. Naar een materiaal-ketenbeleid*. Den Haag
- Wesseling M. (December 2012). *Gerechvaardigheid van interventies ter beïnvloeding van leefstijl. Een waardenutraal beoordelingsmodel. Academisch proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Vrije Universiteit van Amsterdam*

DE OVERHEID ALS VERLEIDSTER

*Ethische vragen rond gedrags-
beïnvloeding door de overheid
ten gunste van duurzamere
gedrag patronen en leefstijlen*



02

DE OVERHEID ALS VERLEIDSTER

02

Ethische vragen rond gedragsbeïnvloeding door de overheid ten gunste van duurzamere gedragspatronen en leefstijlen

Michiel Korthals

Inleiding

Gedragsbeïnvloeding door de overheid, wat is dat en mag dat wel? In het publieke debat hierover zijn de meningen zeer verdeeld. De Nederlandse minister Schippers van Gezondheid vindt geboden betuttelend, en stimuleren van 'goede keuzes' niet; ze zegt in het landelijke dagblad Trouw (2011):

'Ik wil een omslag maken: van betuttelen naar positief verleiden. Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor hun leven, of het nu om roken gaat, alcohol, bewegen of seks. Ik geloof niet in verboden. Er wordt nergens zoveel gerookt en gedronken als in landen waar dat moeilijk gemaakt wordt of verboden is. Stiekem, als het maar niet gezien wordt. Wij gaan het anders aanpakken. Wij willen de burgers stimuleren keuzes te maken voor gezond leven door ze dat gemakkelijker te maken.'

Maar anderen denken daar heel anders over. Een Editorial van The Lancet, Volume 379, Issue 9812, p 194, 21 januari 2012, is zeer kritisch (zie voor een ethisch gelegitimeerde definitie van nudge, appendix 1):

'Effective, evidenced-based public health measures do not include nudging people into healthy behaviours or getting NHS staff to lecture patients on healthy lifestyles. They include measures such as raising taxes on cigarettes, alcohol, fatty foods, and sugary drinks, reducing junk food and drink advertising to children, and restricting hours on sale of alcoholic drinks. The government should show true leadership and make effective legislation the cornerstone of their public health strategy. Focusing on other approaches is foolish. The nudge and nag approaches need one thing: the firm elbow.'

De voorganger van minister van Volksgezondheid Schippers, Klink (WRR 2009) geeft een genuanceerdere visie:

'Dit is het dilemma tussen het ontlasten van de burger van moeilijke keuzes en het voorkomen van manipulatie van de burger, voor doeleinden waarvoor hij zelf niet bewust heeft gekozen en die uiteindelijk de vrijheid belemmeren. Daarom is een open debat over de nudges, zowel de impliciete als de expliciete, van groot belang. Dat debat hoort in de politiek plaats te vinden. En dat kan alleen als we ons bewust zijn van alle sluipende nudges die er nu al zijn. Het kan door deze te wegen, ons ervan bewust te maken en uiteindelijk expliciet te kiezen voor defaults die per politieke stroming weer verschillen in populariteit. Openbare keuze rond dilemma's van publieke aard.'

De overheid overweegt het stimuleren van duurzaam levensstijlen van zowel milieubewuste als niet-milieubewuste groepen. Uit valide surveys blijkt dat veel burgers duurzaam gedrag willen vertonen, maar wel onder bepaalde condities en dat ze barrières ondervinden. Met deze omstandigheden zal de overheid rekening moeten houden.

Voor een beoordeling van dit vraagstuk vanuit ethisch gezichtspunt zal ik ten eerste duurzame levensstijlen omschrijven, en vervolgens rechtvaardigen als iets wat nastevenswaardig is (hoofdstuk 1). Daarna zal ik in hoofdstuk 2 de rol van de overheid behandelen en de verschillende sturingsmechanismen die de overheid kan en mag gebruiken. In onderstaand schema een overzicht van de verschillende stimulerings/sturings mogelijkheden van de overheid.

Tabel 1: Verschillende sturingsmogelijkheden

	Formeel: wetten	Formeel: Fiscale maatregelen	Informeel: Via overtuiging	Informeel: Omgeving stimulerend	Informeel: Nudging
Mechanisme	Verplichtend Verbiedend	Straffend / niet straffend	Voorlichting	Faciliteren	Context framing
Vrijheid of niet	Keuze bepalend	Keuze beperkend	Keuze vrijlatend	Keuze vrijlatend	Keuze vrijlatend
Voorbeeld	Boetes	Belasting op sigaretten; hogere prijzen voor meer energiegebruik	Gezondheids- dienst, voedings- centrum etc.	Subsidie voor zelforganisatie, web-platform etc.	Descriptieve normen voor energiegebruik; vegetarisch standaard op menu

Bron: House of Lords, 2011.

Formele sturingsmechanismen staan hier niet ter discussie. In hoofdstuk 5 zal ik een aantal informele sturingsmechanismen bespreken, nadat ik in hoofdstuk 4 (en in Appendix 2) heb aangegeven waarom burgers niet altijd naar hun eigen inzichten kunnen handelen, en waarom soms een stimulans van de kant van anderen (overheid) zinvol is bij het streven dat wel te doen. Daarom zal ik een aantal overwegingen geven waarom het onvermijdelijk en in sommige gevallen zelfs wenselijk is dat de overheid niet alleen formele maar ook informele sturingsmechanismen hanteert en waarom de burger daar baat bij kan hebben (hoofdstuk 6). Hierbij zal ik mij concentreren op duurzamere gedragspatronen i.v.m. huishoudelijk energieverbruik en voedselconsumptie van (duurzame) producten.

Het is zeer waarschijnlijk dat de informele stimuleringsmaatregelen, net als alle andere, nadelige effecten hebben, daarom moet ook daar aandacht voor zijn. Deze nadelige effecten kunnen zijn dat bepaalde sturingsmechanismen discriminerend werken of een tegengesteld effect hebben (bijvoorbeeld, een bord broccoli naast een vette hap in de uitstalkast van een eetcafé, om mensen er aan te herinneren dat gezond eten van belang is, leidt er toe dat velen het calorie gehalte van de vette hap lager inschatten).

Mijn algemene opvatting is dat de overheid moet sturen op de creatieve inbreng van burgers, rekening houdend met de obstakels waar burgers tegen oplopen, zowel bij hen zelf (zie hoofdstuk 4) als in hun omgeving. Ik zal dus aangeven dat het terecht is dat de overheid duurzame levensstijlen bij burgers stimuleert, hoewel ook een proportionaliteits afweging gemaakt moet worden met betrekking tot legitieme dwangmaatregelen (formele sturingsmechanismen) en maatregelen met betrekking tot producenten. Ik zal ingaan op een aantal punten waar het overheidsbeleid richting burgers op kan en soms moet inspelen: hierbij gaat het om de noodzaak van vaste routines bij burgers (a, zie ook Appendix 2), de rol van twijfels bij burgers over de relevantie van de eigen inbreng (b), de noodzaak van creatieve inbreng van burgers en van hun eigen wensen en voorkeuren (c), de rol van free riders (d), de onrechtvaardige uitwerking die stimuleringsmaatregelen kunnen hebben.

1. Wat zijn duurzame leefstijlen en waarom zijn zij nastrevenswaardig?

Sinds de Brundlandt definitie van duurzame ontwikkeling (Our Common Future, 1989), is de gedachte van behoedzaam omgaan met natuurlijk hulpbronnen vrijwel algemeen goed geworden, niet altijd in beleid, maar wel in beleidsdocumenten en bij de publieke opinie. Wijsgerig gezien kunnen er veel kanttekeningen gemaakt worden bij de precieze invulling van en morele motivatie voor duurzaamheid en de maatschappelijke realisatie met behulp van democratische middelen (Korthals 1995), maar de in deze definitie opgenomen plicht tot respect voor volgende en huidige generaties bij het gebruik van hulpbronnen worden nauwelijks meer betwijfeld (zie bijvoorbeeld Preston et al. 2007). Duurzaamheid kan op grote instemming onder burgers rekenen en is een door de Nederlandse bevolking onderschreven doeleinde. Dit betekent niet dat er consensus heerst over de invulling daarvan of dat een luidruchtige 'onduurzame' kleine minderheid de wensen van een meerderheid kan overschreeuwen of dat er anderszins geen obstakels zijn om duurzame leefpatronen uit te voeren.

Opmerkelijk is dat het koopgedrag van duurzame producten snel stijgt, hoewel die producten

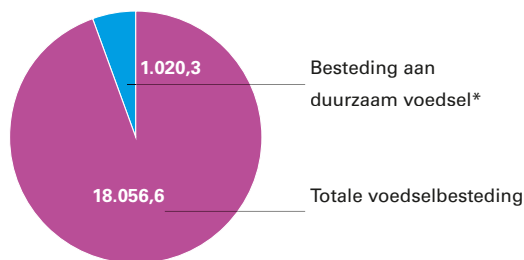
nog steeds een klein gedeelte (ca. 5 %) van de markt bestrijken. Het 'maagaandeel' van duurzame productie groeit ieder jaar. Het LEI schat de uitgaven van consumenten aan duurzame voeding in 2012 op meer dan 1 miljard per jaar. In 2008, was dat 500 miljoen, en er is sprake van een snelle stijging, want de totale bestedingen aan voeding groeien hoogstens enkele procenten (de markt voor conventionele producten is verzadigd). Duurzame voeding is onderhevig aan een enorme groei, zie <http://www.lei.wur.nl/NL/onderzoek/Onderzoeksthema/Duurzaamheidsmonitoring/Monitor+Duurzaam+Voedsel/>

Op basis van een extrapolerende berekening $[(0.05(1.2)^{10})]$ zou het betekenen dat over 10 jaar met hetzelfde groeipercentage het aandeel duurzame productie 31% (discreet) of 39% (continu, minder waarschijnlijk) is.

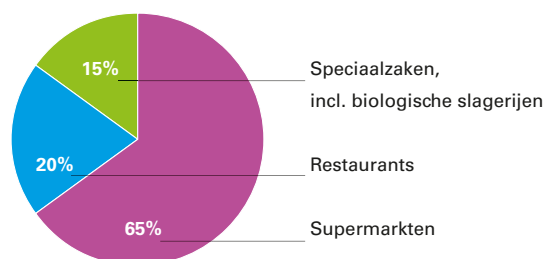
De Monitor Duurzaam Voedsel geeft min of meer dezelfde cijfers van de consumentenbestedingen aan duurzaam voedsel in Nederland. De alleraatste Eurobarometer laat daarnaast zien dat een grote meerderheid van de Europese burgers verontrust is over duurzaamheid en klimaat verandering: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_372_en.pdf.

Figuur 1: Duurzaam eten in Nederland

Bestedingen aan voedsel 1ste helft 2012 (in miljoenen euro's)

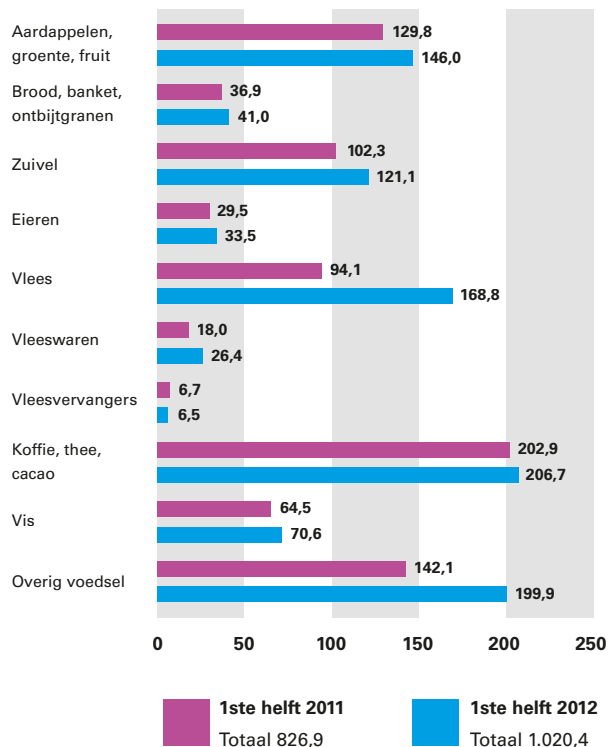


Omzetaandeel verkoopkanalen in duurzaam voedsel 1ste helft 2012



*Tot duurzaam voedsel wordt gerekend: voedsel waarbij tijdens de productie en verwerking meer rekening is gehouden met milieu, dierenwelzijn, en sociale aspecten dan wettelijk verplicht is.

Bestedingen aan duurzaam voedsel (in miljoenen euro's)



Informeel, gedrag stimulerende maatregelen kunnen naar alle waarschijnlijkheid bij de grote, groeiende groep 'bewuste' consumenten op draagvlak rekenen. Mijns inziens moet er bij gedrag stimulerende maatregelen geen onderscheid worden gemaakt tussen 'bewuste' en 'onbewuste' consumenten, omdat het onderscheid tussen beide groepen contextueel afhankelijk is en een glijdende schaal voorstelt. Bovendien zijn de barrières voor (van enigszins tot altijd) milieubewuste consumenten om hun voornemens uit te voeren soms heel groot. Deze barrières worden gevormd door hun omgeving en door hun eigen gedrag, bijvoorbeeld vanwege hun kwetsbaarheid voor verleidelijke maar onduurzame keuzes. Ik zal daarom in hoofdstuk 5 aandacht aan die barrières besteden. Een nadere invulling heeft de Brundtlandt definitie van duurzame ontwikkeling ondermeer gekregen bij energie verbruik en bij voeding. Energie verbruik dient gericht te zijn op zo laag mogelijke uitstoot van broeikasgassen zowel bij producenten als bij consumenten. Deze nadere invulling kan echter op verschillende manieren worden uitgelegd. Een gebruikelijke aanbeveling is een duurzame lamp in te draaien of een energie zuinige (A merk) wasmachine te kopen; maar volgens velen zetten deze acties niet echt zoden aan de dijk als je het soort energie wil veranderen, zoals dus eigenlijk moet. De ruimte voor burgers om over te stappen op werkelijk duurzaam energie gebruik is vaak niet erg groot door strategisch spel van energiebedrijven en andere instanties. De plaatsing van zonnepanelen wordt in sommige gemeente aan strenge restricties gebonden. Met betrekking tot voeding is een belangrijke specificatie de productie en consumptie van vlees. 'De mondiale consumptie van vlees, vis en zuivel veroorzaakt momenteel circa 30% van het verlies aan biodiversiteit. [...] Veehouderij draagt wereldwijd 12% bij aan broeikasemissies, in Nederland is dit circa 1%.' (PBL, 2009, p. 163; zie ook Steinfeld 2006). Ook hier geldt dat de reductie van vlees verbruik op verschillende manieren kan worden gerealiseerd, maar dat er een behoorlijke reductie moet plaats vinden staat buiten kijf (Korthals 2011b). Maatregelen gericht op duurzaamheid kunnen zowel producenten als consumenten betreffen. In dit essay zal ik mij op de laatste groep richten (het gaat immers om de bevordering van duurzame leefstijlen) onder de aantekening dat er altijd een afweging moet plaats vinden op effectiviteit, verantwoordelijkheid en andere ethische gronden tussen maatregelen voor de ene groep en voor de andere. Een omschrijving van duurzaam gedrag

van burgers met betrekking tot voedselconsumptie en huishoudelijk energie verbruik houdt in: de burgers dienen in staat gesteld worden de eigen behoeften en wensen te vervullen en hun welzijn te bevorderen, en tegelijkertijd het gebruik van natuurlijke hulpbronnen te minimaliseren, afval en uitstoot van schadelijke stoffen zo veel mogelijk te beperken en het vermogen van toekomstige generaties om op hun manier in eigen behoeften te voorzien niet in gevaar te brengen. Een aparte vraag is nog of onder duurzaam aankoopgedrag bijvoorbeeld diervriendelijke producten en fair trade producten vallen, ik kom daar in hoofdstuk 7 en de conclusie nog op terug.

2. Legitieme taken van de overheid en burgers; een deliberatief-liberaal gezichtspunt

Overheden hebben andere verantwoordelijkheden dan ondernemingen, en worden dus navenant anders beoordeeld en behandeld. Door velen wordt beweerd dat de overheid alleen legitiem interventies kan plegen op basis van het niet-schade beginsel: de overheid wordt geacht alleen te interveniëren wanneer burgers elkaar onnodig met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid schade kunnen toebrengen. Dit principe komt oorspronkelijk van John Stuart Mill: 'that no one should be forcibly prevented from acting in any way he chooses provided his acts are not invasive of the free acts of others' (Mill, 1859 pp. 21–22). Het principe van geen schade is het basis principe van de liberale politiek. Het-geen-schade-principe drukt het principe van negatieve vrijheid uit, ook wel genaamd "liberale vrijheid" (Berlin, 2006). Impliciet ligt aan de negatieve vrijheid een pessimistische opvatting over burgers ten grondslag: aan het gedrag van de burgers (net als aan de overheid) grenzen worden gesteld door geboden in de vorm van wetten. Velen zullen deze sturing door geboden acceptabel of zelfs wenselijk vinden wanneer het door de wet gebeurt; zij respecteren de wet als de uitdrukking van democratische vrijheden. Anderen zullen de wet niet intrinsiek maar extrinsiek gehoorzamen vanwege de sancties die staan op overtreding van de wet, en ook dat is hun goed recht, zolang zij zich maar aan de wet houden. Maar een dergelijke berekenende, opportunistische houding kan leiden tot 'free rider' gedrag, wanneer burgers de berekening maken dat de pakkans of de boete zo klein is, dat de overtreding voor hen lonend is.

Bijvoorbeeld, vissers die zich niet aan een quotum houden, kunnen zo individueel voordeel hebben, wanneer de pakkans en de boete gering is. Het collectief (inclusief hen zelf!) zal echter nadeel worden berokkend door snelle uitputting. Grote nadruk op negatieve vrijheid en de daarmee gepaard gaande externe sancties leiden altijd tot free rider problemen.

Het principe van geen schade (en negatieve vrijheid) is echter ontoereikend voor de legitimering van overheidshandelen, want de overheid wordt algemeen geacht meer verantwoordelijkheden te hebben dan schade verhinderen. Taken als het verschaffen van onderwijs, gezondheidszorg, ruimtelijke ordening en huisvesting, en het ruimte geven voor de impact van burgers op het overheidsapparaat (niet alleen bij verkiezingen, maar bij allerlei (regelgevende en uitvoerende kwesties) horen ook tot overheidstaken (zie Rawls 1993). Sommige belangen van burgers moeten hierbij vaak impliciet of expliciet worden ingeperkt (schade toegevoegd worden) en dus moet de overheid schade classificeren en evalueren in aanvaardbare en niet –aanvaardbare schade op basis van een inhoudelijk maatschappij- en levensideaal. Op een of andere manier is dus negatieve vrijheid onvoldoende en moet ook een beroep worden gedaan op een inhoudelijk, algemeen en publiek ideaal, zoals dat van gelijkheid van kansen, transparantie, solidariteit en positief aanmoedigen van sociale creativiteit; zo'n ideaal is uitdrukking van 'positieve vrijheid'. Dit ideaal van positieve vrijheid veronderstelt (optimistisch) dat burgers een constructief ideaal zoeken en nastreven bij de vormgeving van hun leven (het 'goede leven'). Wanneer die positieve vrijheid gericht is op de overheid, spreekt men van deliberatieve democratie (Smith 2009; Dryzek 2000). Dit begrip houdt in, dat burgers niet in de eerste plaats moeten worden ingetoond door de overheid vanwege hun mogelijke schadelijke inbreng, maar dat burgers een positieve bijdrage aan elkaar en aan de overheid leveren bij de regulering van de samenleving. Een ideaal van positieve vrijheid motiveert intrinsiek (en daarom is er minder sprake van een free rider probleem, zoals bij reguleringen vanuit negatieve vrijheid).

Een overheid die zich voor deze creatieve inbreng openstelt, kan dat doen vanuit opportunistische redenen, zoals vaak het geval is wanneer naar draagvlak wordt gestreefd voor van te voren reeds vastgelegde beleidsplannen.

Door een hoorzitting of iets dergelijks te organiseren, wordt er op gerekend dat bezwaar makende burgers stoom af blazen en langdurige protesten kunnen worden verhinderd. Een andere reden voor deliberatie kan ook zijn dat burgers belasting betalen en daarom recht hebben op inbreng. Maar een echte rechtvaardiging voor deliberatie betreft de omstandigheid dat maatregelen van de overheid gaan over zaken waar burgers soms veel meer van weten (epistemische rechtvaardiging) of omdat burgers onderwerp van overheidshandelen zijn en als zodanig beter de implicaties van overheidshandelen kunnen overzien dan de overheid (normatieve rechtvaardiging).

De overheid kan noch een volledig pessimistische opvatting over burgers huldigen (het uitgangspunt van regulering en directe sturing) noch een volledig optimistische opvatting (alles wat burgers doen is goed).

De overheid moet een balans vinden tussen het reguleren van gedrag (sturing), vermijden van free riders, transparantie én ruimte creëren voor creatieve inbreng van burgers. In termen van vrijheid: de overheid moet een balans vinden tussen negatieve en positieve vrijheid, of beter, positieve vrijheidsidealen. Zo'n positief vrijheidsideaal is bijvoorbeeld gebonden autonomie (zie hoofdstuk 3).

Ook vanuit een 'deliberatieve-liberale' (in de filosofische, niet politieke zin) opvatting, zijn overheden in de weer om burgers dwingend of niet dwingend te sturen, bijvoorbeeld om zich te gedragen als fatsoenlijke automobilisten, huiseigenaren, consumenten en producenten. Free rider gedrag wordt daarmee zoveel mogelijk tegen gegaan. Sociale kwesties regelen met wetten (net als via adviezen of andere zachte dwang) kan de negatieve en positieve vrijheid van burgers beperken, of in ieder geval, is daar van invloed op. Bovendien ontwikkelen individuen vanaf hun jeugd bepaalde gewoontes, belangen, motivaties en handelingsroutines, en die moeten ook stroken met de wetten en andere reguleringen van het land. De overheid heeft ook op dat punt een taak.

Maar deze sturing laat onverlet dat de overheid ook ruimtes voor creatieve inbreng van burgers aan het overheidshandelen moet onderhouden (hier duikt opnieuw het free rider probleem op) en dat de overheid transparant moet zijn. De creatieve inbreng van burgers is een belangrijk

uitgangspunt van ‘deliberatieve’ opvatting van democratie (Smith 2009; Dryzek 2000; Korthals 2011a).

Concluderend: legitieme taken van de overheid i.v.m. beïnvloeding van gedrag kunnen zowel formeel als informeel worden uitgevoerd, maar dienen altijd te worden vergezeld van institutionele kanalen die openstaan voor en gebruik maken van creatieve initiatieven van burgers. Sommige gedragingen van burgers moeten worden gereguleerd en anderen moeten worden gestimuleerd.

Voorbeelden van institutionele kanalen zijn: klachtenprocedures, starter financiering, participatory budgetting, ideenboxen, prijsvragen en competities, citizen juries, co-governance constructies, en consultaties (Smith 2009).

3. Handelen van burgers

Ik heb al iets gezegd over het handelen van burgers, en dat uitersten, de pessimistische opvatting, dat gedragingen van burgers moeten worden ingetoomd, en de optimistische, dat de autonomie, vrijheid en creatieve inbreng van burgers altijd voorop moet staan, vermeden moeten worden (verg. John 2009). Hier volgt mijn argumentatie waarom: burgers handelen niet formeel rationeel en ook niet irrationeel maar vanuit een bepaalde context (via ‘bounded rationality’), die altijd al (door anderen) is voorzien van gedragsreguleringen (keuze architectuur). Hierbij is sprake van een relatief vrijheidsbegrip; het impliceert dat burgers behoefte hebben aan routines, en zonder gewoontes niet kunnen handelen. Burgers zijn dus niet volledig autonoom, maar ook niet heteronoom, ze zijn ‘gebonden autonoom’.

A) Concept van menselijk wezen als slechts gedeeltelijk (formeel) rationeel

De meeste mensen handelen niet vanzelf volgens hun ethische wensen en beslissingen; ze handelen op basis van bounded rationality. Dit concept van rationaliteit is het tegendeel van het concept ‘clear’ en ‘conscious’ rationaliteit dat kenmerkend is voor de filosofische traditie van Descartes en de (neo) klassieke economie. Bounded rationality is een concept van H. Simon, stelt dat mensen handelen in een wereld met een ‘fuzzy logic’, waarin dynamiek, voorgeschiedenis, emoties en onvoorspelbare gebeurtenissen een rol spelen.

Mensen beheersen zichzelf en hun omgeving niet en hebben te leven met wilswakke (weakness of will), incoherente persoonlijkheden, over complexe contexten en beperkingen in hun cognitief vermogen. Onze rationaliteit is contextueel gebonden; gedurende het menselijk bestaan is het onmogelijk onophoudelijk vanuit het niets keuzes maken. (Uit onderzoek is naar voren gekomen dat meer keuzevrijheid nauwelijks bijdraagt aan welzijn en kwaliteit van het leven (Mick et al, 2004)). Het is opmerkelijk dat veel ethici deze bounded rationality accepteren, maar anders evalueren. Volgens Kant moet je het bevechten, voor Nietzsche is het precies de kern van de Übermensch. Bounded rationality houdt ook in dat de mens niet altijd bewust kan zijn van wat er allemaal om hem heen gebeurt; je moet op routines vertrouwen, op steunpunten, en liefst natuurlijk op bewust zelf gekozen routines. Gewoontes en routines moeten dus niet negatief worden gewaardeerd (zie ook D). De antropologie van enerzijds Amerikaans pragmatisme en anderzijds van veel continentaal filosofen, zoals bijvoorbeeld Gadamer, onderstrepen deze gedachte.

B) Concept van context

De context van het handelen is tegelijk de leefwereld van personen; ze is altijd al voorgestructureerd; niet op een alles bepalende causale manier maar de invloed ervan is zeker niet te veronachtzamen of gering te schatten. De context is door anderen (bewust of onbewust) voorzien van een invloedrijke keuze architectuur; dit begrip van context is het startpunt van waaruit een analyse en evaluatie van de standaard context van aankoopgedrag of energiegebruik plaats moet vinden. De context van de aankoop van voedingsmiddelen is nog steeds een mysterie, en toch een van de meest belangrijke contexten die de keuze van voedingsmiddelen beïnvloeden en die daarom ook beïnvloeden hoe mensen leven en doodgaan. Over het algemeen bestaat de context van levensmiddelen aankoop uit een arrangement van dingen en tekens (bijvoorbeeld het assortiment in een supermarkt), die de bewuste politiek van het management uitdrukt om de koper zoveel als mogelijk te laten kopen van voor de onderneming profijtelijke dingen. Deze ‘sturende functie van dingen’ is ook al een tijd een belangrijk onderwerp in bepaalde takken van de sociologie, zoals bij de actor netwerk benadering van Latour, waarin dingen acteren als personen in het sturen van gedrag en zelfs bij het nemen van ethische beslissingen (Latour 1994). Een tourniquet kan gezien

worden als een sturend mechanisme, dat geen andere keuze geeft dan een kaartje te kopen anders kom je er niet door heen; een deurknop heeft een sterk uitnodigend karakter om de deur via de knop te openen en laat andere mogelijkheden open om een deur te openen. De deurknop lijkt zelf een persoon te zijn die zegt: maak toch de deur via mij open!

C) Concept van vrijheid

Autonomie en keuze vrijheid zijn belangrijke ethische begrippen, die diep in het alledaagse leven zijn dorgedrongen. Volgens de bekende definitie van Berlin, geherformuleerd door Sen, zijn er twee concepten van vrijheid: negatieve en positieve vrijheid. 'The negative covers freedom from [...] (mostly constraints), the positive freedom to [...]' (opportunities, in the interest of the person; Berlin 2006). Maar veel mensen hebben er moeite mee, om het zachtjes uit te drukken, hun belangen te identificeren. Sen (2000) voegt een belangrijke component toe:

'Trying to bring people to see their own interest comes often rightly so to be seen as a form of paternalism; otherwise it is also the case that many people adapt to circumstances that make life less bearable for them (think about women oppression and the 'inactive acceptance of a subjugated role without complaint or dispute', Sen, p. 275).

Veel mensen, waarschijnlijk iedereen, 'passen zich aan de omstandigheden aan' zodat het leven draaglijker is. Iedereen is hier: mensen met overgewicht die te veel ongezonde voeding kopen en eten en daarmee het risico lopen om obees te worden tot en met ethische bewuste mensen die zwichten voor een goedkoop vleesaanbod in plaats van biologisch vlees te kopen. Sen beklemtoont het misbruik dat vaak wordt gemaakt van deze omstandigheid, namelijk dat anderen handig gebruik maken van deze eigenschappen maar ook dat anderen, vaak vanuit een goedwillende instelling veronderstellen dat zij beter het belang van iemand weten dan de betreffende personen. Het dilemma is dus of er van afzien andere mensen te helpen in moeilijke, verleidelijke situaties of wel hen helpen en dan het risico lopen anderen belangen op te dringen die niet werkelijk hun belangen zijn. Sen biedt alleen impliciet een oplossing voor dit dilemma

door aan te geven dat er ruimte moet zijn voor het ontwikkelen van iemands capaciteiten.

Maar zoals ik reeds aangaf, een volledig autonoom person is een spookbeeld; mensen zijn contextafhankelijk en dat betekent dat ze met de context rekening te houden hebben en er op reageren. Bovendien blijkt dat het onmogelijk is je voortdurend waakzaam en bewust op te stellen op basis van je eigen doeleinden zeker wanneer de context niet erg behulpzaam is. Er zijn sterk sturende contexten, die mensen verleiden tot het kopen van onduurzame en ongezonde producten of zoete en vette dingen, die tegen het belang ingaan van de betreffende persoon.

D) Routines, deroutinizatie en reroutinizatie

Iedereen voelt zich vrij en autonoom, en acht zich niet gerespecteerd wanneer die vrijheid wordt aangetast. Iedereen denkt dat hij of zij in de winkel zelf zijn etenswaren kiest. Anderen mogen die vrije keuze niet aantasten. Sterker nog, een zeer gerespecteerd ideaal van het 'goede leven' is het voortdurend bewust kiezen en bewust leven. Is dit ideaal realistisch en is het nastrevenswaardig? Uit goed gevalideerd psychologisch onderzoek, en natuurlijk, eigen ervaring, blijkt geen van beide: we kiezen niet iedere keer opnieuw bewust, vrij en autonoom, we varen ook op routine, we kopen iets impulsief, we kiezen soms doelbewust voor korte termijn genot en 'vergeten' het langere termijn welzijn. Bij het kopen van een voedingsmiddel helpt de inrichting van de supermarkt ons hierbij een handje (of in het voordeel van de supermarkt of in ons voordeel). Deze in contexten gewortelde rationaliteit vindt plaats tegen de achtergrond van een keuzecontext die reeds is voor gestanst door een keuze architect. Anders gezegd, het onderzoek laat zien dat we in heel veel gevallen handelen vanuit een instinctief en snel denk systeem en niet vanuit een redenerend, langzaam denk systeem. Daniel Kahneman schreef er het mooie boek *Thinking, Fast and Slow* (2011) over.

De keuze context met al zijn verleidelijkheden haalt ons over andere keuzes te maken, die uiteindelijk soms tegen ons eigenbelang ingaan. We merken dit wanneer wij kiezen voor ongezonde voeding en voor onduurzame voeding, terwijl we heel goed (in het redenerend systeem) weten dat ons eigen belang (zowel op korte termijn als op lange termijn) om andere keuzes vraagt.

Individueel ontwikkelen en onderhouden voortdurend routines en gewoonten in wisselwerking

met sociale regels en instituties. De onvrede met een routine en de daarop volgende verandering ervan (zoals: nu wil ik van supermarkt veranderen voor mijn voedselaankopen) kan gebaseerd zijn op een voorafgaande bewuste keuze of zelfs kritische reflectie maar kan ook betekenen dat ik bij de opbouw van de nieuwe routine routines overneem van andere mensen. Hoe dan ook, routines worden actief onderhouden en niet alleen door de handelende actor zelf, maar ook door verschillende 'steunpunten' in de omgeving van de actor. Wanneer op een bepaald punt de routine of de gewoonte wordt betwijfeld, bijvoorbeeld omdat het aanbod van mijn supermarkt niet meer wordt gewaardeerd, dan moet men een nieuwe routine opbouwen en naar een andere supermarkt op zoek gaan en uitzoeken hoe men daar het beste kan komen, wat men moet doen met zware boodschappen, waar favoriete spullen (zoals bepaalde fruit en groente soorten.) in de winkel te vinden zijn en nog veel meer. Dit is een voortdurend proces dat zeker drie fases kent: een eerste fase van 'routinizing', vervolgens een tweede van 'deroutinizing' (twijfel) en dan een derde fase van opnieuw beslissen met betrekking tot een nieuwe routine (reroutinizing). Feedback via bijvoorbeeld descriptieve normen is heel belangrijk in de derde, opbouw, fase (zoals Thaler en Sunstein 2008 aangeven). Voor de tweede fase geldt dat nooit alle routines in een keer in twijfel kunnen worden getrokken. Maar ook een routine opnieuw bezien en veranderen (reroutinizing) neemt tijd in beslag. In het bijzonder bij voedselaankopen nemen consumenten erg weinig tijd zich te oriënteren in de supermarkt, voor zij iets kopen.

Routines en gewoontes zijn nuttige 'instrumenten', mensen kunnen niet constant bewust zijn van alles en steeds uitzoeken hoe ze daar mee om moeten gaan. Een volledig bewust leven is onmogelijk en wanneer je probeert te voldoen aan deze eis dan zou je gek worden. Daarom blijven mensen vaak vasthouden aan oude routines die niet goed zijn aangepast aan de nieuwe situatie, als de context verandert en bijvoorbeeld de voedselaanvoer. Onze handelingsbekwaamheid wordt dan 'out-dated' en onze keuzen zijn dan niet echt 'gewild' meer. Een extra complicerende factor is dat onze individuele keuzen en routines in steeds langere ketens zijn verwickeld. Dus het kopen van een hamburger hier, heeft effect op een regenwoud aan de andere kant van de wereld, en omgekeerd, een overstroming daar, verandert de voedsel aankoop hier (hoewel het

Westen door rijkdom en macht natuurlijk minder wordt beïnvloedt door zuidelijke ontwikkelingen). Samenvattend: de pessimistische opvatting, dat gedragingen van burgers moeten worden onderworpen aan regels, en de optimistische, dat de creatieve inbreng van burgers voorop moet staan, moeten worden vermeden. Burgers handelen niet formeel rationeel (schade verhinderend, al dan niet opportunistisch) maar vanuit een bepaalde context (bounded rationality), deze context is altijd al (door anderen) voorzien van gedragsreguleringen (keuze architectuur), op basis van een relatief vrijheidsbegrip, en burgers hebben routines nodig. Routines zijn een noodzaak.

Mensen (burgers) handelen vanwege deze factoren niet als volledig onafhankelijk wezens; de context en routines en de eigen perceptie spelen een belangrijke rol bij het niet-realiseren van voorgenomen doelstellingen, zoals duurzaam energie verbruik en duurzame voeding. Deze kunnen dus een obstakel zijn. Over een aantal van deze obstakels gaat de volgende paragraaf.

4. Handelen in strijd met het (verlichte) eigen belang: vijf typen

De eerdere overwegingen tonen dat het individuele handelen een dynamische mix is van bewuste en niet-bewuste factoren en dat obstakels de voorgenomen handelingen verhinderen. Deze obstakels maken dat individuen onder bepaalde omstandigheden geneigd zijn tot handelingen of routines die tegen hun belang in gaan en niet met hun bewuste keuzen corresponderen. Kahneman (2010) en anderen stellen dat het snelle, intuïtieve en door emotionele externe impulsen te verleiden denk systeem het langzame, reflexieve denksysteem de pas afsnijdt. Op basis van een indeling van Bovens (2009), kan men verscheidene typen van handelingsprocessen onderscheiden die alle behoren tot de categorie van niet gewilde keuzen (not really willed choices). Mijn vermoeden is dat deze typen van niet gewilde handelingen kunnen worden tegengegaan door verschillende vormen van gedragssturing, waaronder nudges. In correctie op Bovens kom ik tot vijf typen niet gewilde handelingen: (gewilde) onkunde, inertie, waarneming, akrasia (zwakte van wil), en spanning tussen individuele voordelen versus sociale kosten.

1. Bewuste, gewilde onkunde

Soms is onkunde niet intentioneel (met opzet uitgevoerd), soms wel. Bijvoorbeeld, 40% van de Nederlandse consumenten denken dat de eieren die zij kopen geproduceerd zijn door hennen die vrij buiten scharrelen. In werkelijkheid gebeurt dit alleen bij vrije uitloop en biologische kippen die 13% resp. 3% van de eieren produceren (zie ook Darley 1968).

Heel vaak weten we wat ons doel is, zoals lekker eten, maar 'the route to this goal requires special expertise, which we lack. So it is lack of knowledge that hampers us in laying out the steps towards realizing our goals' (Bovens 2009, 110).

Dit gebrek aan kennis of gebrek aan expertise beperken onze toegang tot informatie. Veel installaties zijn zo geconstrueerd dat zij ons geen informatie geven over ons gebruik ervan: denk aan de waterkraan, elektrische knoppen en elektrische apparaten in het algemeen. We weten niet hoeveel water, elektriciteit, gas, etc., wij gebruiken wanneer we deze kranen openen of de knoppen indrukken (Thaler en Sunstein, 2008, 99). Veel vormen van onkunde zijn intentioneel, omdat het (korte termijn) belang van een persoon erg goed strookt met zich

onkundig te houden. Dit specifieke belang vat ik hier op in de brede zin als een vorm van weerstand tegen een cognitief geaccepteerde voedsel keuze, dus een weerstand tegen een intentionele, cognitief gerechtvaardigde keuze die met opzet de reeds eerder gegeven keuze niet tot zich door laat dringen.

2. Inertie

Het kan zijn dat we voldoende kennis beschikken, maar dat inertie ons beheerst. Wij worden geabsorbeerd door onze dagelijkse activiteiten en vullen formulieren in zonder er bij na te denken of volgen een bepaalde routine bij het kopen van een product. In dit geval is een standaard keuze context, die de luie en de vergeetachtige helpt een welkome steun.

3. Waarneming van geringe effectiviteit

Goed gevalideerde studies tonen aan dat de meeste consumenten hun eigen impact op het totale aanbod als laag waarnemen en beoordelen (perceived consumer effectiveness, PCE).

Deze lage perceptie van de eigen effectiviteit betreft hun engagement, zekerheid, waarden, en sociale normen over houdingen en intenties met betrekking tot duurzame voedselproducten (Cronan et al 2005). Robin et al. (1996) suggereren een nieuw construct dat gebruikt kan worden wanneer ethische gedragsintentie worden bestudeerd, en zij noemen het PIE (perceived importance). Zij testten het PIE construct empirisch en vonden een significant impact zowel in ethische oordelen als in gedrag.

Vermeir & Verbeke (1999, 2006) bestudeerden de kloof tussen intenties en gedrag en explicieerden andere factoren die gedragsintenties beïnvloedden. Het lijkt er dus op dat juist in verband met ethische intenties, consumenten het effect er van bij voorbaat laag inschatten ('we leven nu eenmaal niet in een ethisch mooie wereld'), en dus daarmee ook minder energie geven aan het handelen volgens de ethische intentie. Het onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving brengt vooral dit punt naar voren, zie <http://www.pbl.nl/publicaties/dilemmas-rond-duurzame-consumptie>.

“Het onderzoek bevestigt dat een flinke groep consumenten verduurzaming belangrijk vindt, maar er niet altijd naar handelt. Als een consument weet of denkt dat anderen ook voor de duurzamere productvariant kiezen, is hij daar zelf ook sneller toe bereid. Dat samenwerking in een grotere groep leidt tot een grotere duurzaamheidswinst, vonden de deelnemers minder belangrijk. Interessant is ook dat zodra een dwingende dan wel een meer vrijblijvende maatregel is ingevoerd, de deelnemers aan dit experiment tevreden zijn over de ontstane nieuwe situatie. Hun voorkeur of afkeer van de maatregel vooraf zegt dus niet veel over de waardering van de maatregel achteraf.”

4. Wilszwakte (Akrasia)

Wij weten allemaal dat romige, zoete dingen niet goed zijn voor onze gezondheid in het algemeen zijn. Maar wat deze kennis verhinderd ook sturend te zijn is wilszwakte (akrasia; Levy 2010; Mele 2010). Onze wil is zwak in het kiezen van de goede stappen om de lange termijn doeleinden gezondheid of duurzaamheid te kunnen bereiken. Door de keuze situatie te structureren wordt het gemakkelijker ons zelf te corrigeren voor zijn niet door onze wil ondersteunde handelingen, want de verleidingen hebben minder vat op ons. De gemakkelijke keuze is niet altijd de eigen keuze, en sturing bijvoorbeeld via nudging kan dit dus omdraaien.

5. Individuele voordelen en sociale kosten

Een bepaalde individuele keuze hoeft niet sociaal goed uit te pakken. Er zijn veel voorbeelden hiervan te geven. Wanneer ik in een reeds overbevist meer ga vissen, is dat voor mij in eerste instantie voordelig, maar maatschappelijk leidt dit tot problemen (Tragedy of the commons). Maar ervan afzien te gaan vissen, zonder compensatie, is weer nadelig voor mij. Dus hier lijkt alleen een zero-sum oplossing van toepassing. Free rider gedrag is hiervoor de naam. Deze vijf typen zijn de innerlijke barrières, die door omgeving kunnen worden gestimuleerd; omgekeerd kan de omgeving zo worden ingericht, dat burgers meer vanuit hun eigen opvattingen handelen. Informele sturingsmechanismen kunnen daarop aansluiten.

5. Wat zijn informele sturingsmechanismen?

Er zijn verschillende informele sturingsmechanismen (zie tabel 1), die allen de keuze van de burgers vrijlaten, maar wel beïnvloeden. De eerste, voorlichting, krijgt veel aandacht en is uiteraard belangrijk. De lange ingewikkelde ketens van producten en diensten die uiteindelijk bij burgers belanden, zijn uiterst ondoorzichtig en complex; transparante en integere voorlichting over (on)duurzame factoren is voor burgers van groot belang. Voorlichting kan objectief lijken, maar belichaamt altijd een bepaalde overtuiging. Waardevrije, neutrale voorlichting bestaat niet. Daarom dient bij voorlichting duidelijk gemaakt te worden welke waarden de selectie van feiten heeft bepaald. Dat kunnen natuurlijk niets anders dan algemeen erkende waarden te zijn, die in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving. ‘Framing’, het beïnvloeden van de keuze vrijheid van de gebruiker via suggestief taalgebruik en vormgeving is in zekere zin onvermijdelijk, maar moet wel in alle openheid gebeuren.

De andere twee informele sturingsmechanismen richten zich op de context van de keuzen die burgers maken, het zijn vormen van keuze architectuur. De faciliterende sturing richt zich op subsidies, voorbeeld stellende projecten en advisering. Het gaan dan om subsidies voor burgers die een duurzaam initiatief willen uitvoeren, of het direct of indirect steunen van voorbeeldprojecten (pilots), zoals het InnovatieNetwerk (‘grensverleggend in agro en groen’) doet. Burgers krijgen zo inzicht in de haalbaarheid van hun projecten, en ook ideeën hoe die goed uit te voeren.

De overheid moet hierbij in eerste instantie financiële middelen beschikbaar stellen; uiteindelijk moet het parlement een dergelijke financiële besteding goedkeuren.

De andere categorie informele sturingsmechanismen wordt vaak nudging genoemd, en betreft ook de keuzearchitectuur (omgeving) maar heeft nauwelijks financiële injecties nodig. Er zijn verschillende nudges. De eerste is de descriptieve norm nudge, die burgers of een groep burgers feedback geeft over bijvoorbeeld hun energie verbruik in vergelijking met die van anderen. Burgers zien zo dat zij niet de enige zijn die besparen, en het vermindert dus de indruk van geringe effectiviteit (zie 4. 3).

Het daardoor geïnspireerde competitieve gedrag heeft ook positieve gevolgen voor energieverbruik. Burgers worden namelijk niet direct gemotiveerd in hun gedrag door het na-apen van anderen (keeping up with the Joneses), maar door zich te onderscheiden van anderen (Heath 2001). De normatieve of injunctieve nudge gaat een stap verder, door opvallend te afficheren dat een beroemd iemand (zoals een sporter of popzanger) energie bespaart of fruit eet. De effectiviteit van een dergelijke presentatie hangt zeer af tot wie de presentatie zich richt.

Andere nudges richten zich op de uitstalling van waren, het herhalen van een boodschap, het presenteren van een boodschap wanneer de 'slechte' keuze zich opdringt (eet gezond bij een kiosk met veel ongezonde producten) of het moeilijker maken van de slechte keuze. In het laatste geval gaat het om de keuze context zo te organiseren dat het meer moeite kost de slechte keuze te maken (op het menu alleen vegetarische gerechten en onderaan dat men voor vlees de ober kan vragen).

6. Is sturing van gedrag via informele mechanismen (keuze architectuur) acceptabel?

Gegeven de verschillende beïnvloedingsmogelijkheden die overheden hebben, de noodzaak van burgers om zelf en gesteund door anderen, routines of te bouwen en af te breken, is het de vraag wat er op tegen is mensen een handje te helpen bij een keuze in hun eigen rationele belang? Zoals gezegd, deze hulp kan gebeuren via wettelijk maatregelen, inclusief belastingvoordelen, via het faciliteren van afspraken door burgers, maar het kan ook met een zachte hand, door de burger steeds weer, zowel in woord als in structurering van de omgeving een handje te helpen op de genoemde zwakke punten.

Voor dit laatste is het woord nudging in zwang geraakt. Ook hier gelden de bezwaren van paternalisme zeggen velen, vooral filosofen, die de mens als rationele beslisser zien. Maar wanneer de keuzecontext altijd al is gestructureerd, en wanneer het er alleen om gaat de betere keuze te vergemakkelijken (dus niet om keuzemogelijkheden te laten verdwijnen want nudging is geen manipulatie), wat is er dan op tegen?

Er worden drie belangrijke ethische bezwaren genoemd, waarbij de eerste er vanuit gaat dat de overheid een nudge gebruikt, dus nudger is. De overheid heeft wettelijke maatregelen tot zijn beschikking voor precies die taken waar ze voor is ingesteld: burgers beschermen tegen schade die hen door anderen wordt aangedaan en het regelen van instellingen (publieke goederen) die ons allemaal aangaan, zoals gezondheid, onderwijs, politie en leger. Die maatregelen volgen we op, zij het uit respect voor de wet of uit angst voor straf, veel verschil maakt dat niet. Die wettelijke maatregelen moeten voldoende zijn, beargumenteren de tegenstanders van nudging. Het beroep van de overheid op andere dan de wettelijke sturingsmechanisme van geboden en verboden is volgens deze critici niet toegestaan en de implicatie is dat ondernemers met nudging hun gang kunnen gaan. Het tweede bezwaar betreft de inbreuk op de vrijheid van de burger. Wettelijke maatregelen omgrenzen de individuele vrijheid, en informele sturingsmiddelen zoals nudging zouden die vrijheid onverantwoord inperken. Het derde bezwaar betreft de specifieke aard van nudges, die zouden niet transparant zijn, burgers zouden niet weten en ook niet kunnen weten dat ze worden 'gestuurd'.

Klopt het *eerste* bezwaar? Dit bezwaar veronderstelt dat het onderscheid tussen overheid en markt waterdicht is: de een stuurt via wetten en de ander via geld; maar zo eenvoudig ligt het niet. Natuurlijk moet de overheid ook wettelijke maatregelen nemen, maar veel onderwerpen lenen zich niet voor de simplificerende ver- en geboden, zeker die in het complexe gebied van energie en voeding. Beide typen maatregelen zijn mogelijk, men kan er voorstander van zijn ongezonde en onduurzame producten simpelweg te verbieden en ook andere maatregelen nemen. Maar er dient wel een bepaalde balans te zijn tussen wettelijke en fiscale sturingsmechanismen en nudging. Omdat burgers niet gewend zijn gezonde en duurzame voeding zelf uit te zoeken, is een mengvorm van formele, wettelijke en informele overheidsinterventies nodig. Voor beide vormen geldt natuurlijk dat ze proportioneel, effectief, en legitiem en ethisch verantwoord moeten zijn. Bovendien, wanneer de overheid alleen wettelijke regelingen zou mogen nemen in verband met voedingskeuzen, veronderstelt men dat mensen altijd en overal gezonde producten moeten eten en niet zelf een keuze kunnen maken. Het gaat uit van een almachtige overheid. Ook met betrekking tot de

duurzame voedingskeuze, vooral de keuze voor alternatieven van vlees (of mengproducten) zijn er goede argumenten te geven waarom de consumenten moeten worden 'geholpen' in de richting van vleesvervangers. Daarnaast snijdt dit eerste bezwaar geen hout wanneer private of quasi private ondernemingen (zoals voetbal-kantines) willen nudgen in het rationeel belang van de genudgde.

Het *tweede* bezwaar dat veelal tegen nudging wordt gehoord is dat deze strategie in het geheim gebeurt, niet transparant is. Inderdaad, sommige nudges verliezen hun betekenis als ze van tevoren bekend zijn. Dus bijvoorbeeld vrolijk uitzijnde posters van beroemdheden die een appel eten voorzien van boodschap: dit is om voor u de gezonde keuze te vergemakkelijken, werken waarschijnlijk minder of anders. Maar hoe zit dat met de volgende nudge: een duidelijke opvallende plaats in een supermarktrek van een duurzaam product, met een dergelijke bekendmaking? Of een nudge als de descriptieve norm: zo iets als: 20 % procent van de kopers kochten die gezonde product, die werkt toch transparant? Bovendien kan de transparantie ook indirect via een website of iets dergelijks worden gegeven. Dus als je je inspant, kan je er achter komen dat er een nudge gebruikt is.

Het *derde* bezwaar is dat deze strategie (die dus niets anders inhoudt dan dat bewust voor bepaalde doeleinden de keuze context wordt veranderd), de burger buiten spel zet, althans, van zijn vrijheid berooft, bijvoorbeeld door onbewust de burger in een bepaalde richting te duwen, terwijl hij juist zelf zou moeten leren zijn impulsen en andere afleidingsmanoeuvres te bedwingen.

Deze drie bezwaren gaan er van uit dat idealiter de burger alles altijd bewust kiest. Zoiets is onmogelijk, en alleen de afgezwakte vorm van bewust kiezen heeft zin, namelijk dat men zoekt naar de vorming van die routines die rationeel verantwoord zijn, zodat men niet voortdurend attent op alles hoeft te zijn. Bovendien, het blijkt dat ook bewust kiezen aan verzwakking onderhevig is: na een paar uur of soms zelfs minuten zwakt het vermogen tot bewust kiezen af, en want het is onderhevig aan slijtage. Dus ook daarom zijn routines nodig. Volgens mij zijn er geen principiële bezwaren tegen nudging, maar wel moet nudging aan voorwaarden voorstaan wil het ethisch acceptabel of zelfs wenselijk zijn.

De bezwaren tegen nudging houden er bovendien geen rekening mee dat mensen handelen in een context die altijd al een op een bepaalde manier is gestructureerd door keuzes van anderen uit het verleden.

In principe is er dus met nudges niets mis, en gaat het er om welke nudges ethisch acceptabel of wenselijk zijn en welke niet. Vanuit deze overwegingen zijn bijvoorbeeld nudges gelegitimeerd die mensen er aan herinneren dat hun duurzame keuzes er toe doen (dat er meer mensen zijn die zo handelen), zoals wanneer duidelijk wordt gemaakt hoeveel mensen deze week een duurzaam product hebben gekocht. Men noemt deze nudges: descriptieve normen, die feedback geven. Heel erg verschillend ligt het niet bij een 'injunctieve norm': bijvoorbeeld wanneer een bekende persoon iets aan beveelt. Een nudge in de vorm van een heel erg opvallende mededeling 'eet ook eens gezond' bij een uitstalling van chips en snoep producten is wel ethisch controversieel omdat die schuldgevoelens kan oproepen. Uit empirisch onderzoek moet blijken of en in hoeverre dergelijke informatie positief werkt; uit empirisch onderzoek kan ook blijken hoe respondenten zelf denken over de ethische impact van een nudge waar ze aan meededen. Maar de effectiviteit van een nudge is wat anders dan de ethische wenselijkheid. Natuurlijk kan niet via een survey worden bepaald of iets ethisch verantwoord is of niet, maar het onderzoek geeft wel een indicatie hoe mensen er over denken. Zolang nudges helpen routines op te bouwen die een 'goed leven' mogelijk maken, is er niets mis mee.

7. Onder welke voorwaarden is sturing in de richting van duurzame leefstijlen ethisch wenselijk?

Tot nu toe heb ik aangegeven dat duurzame leefstijlen gericht op energie verbruik en voeding impliceren dat de natuurlijke hulpbronnen zoveel mogelijk intact gelaten worden en ethisch gezien een plicht zijn (1), dat de overheid op legitieme wijze burgers formeel en informeel kan dwingen respectievelijk stimuleren tot duurzame leefstijlen (2), dat burgers vanuit een bepaalde context handelen (3), en dat ook indien burgers zich voornemen duurzaam te handelen ze niet altijd gesteund worden door de context waarin gehandeld wordt om dat voornemen ook uit te voeren (4), en ten slotte dat sturing door de

overheid via de context van het handelen legitiem kan zijn (5, 6).

Ik wil nu nagaan onder welke voorwaarden sturing door de overheid ethisch acceptabel en zelfs wenselijk is. Ik meen dat er drie belangrijke voorwaarden zijn voor een dergelijk optreden.

In de eerste plaats, zoals eerder aangegeven, mag sturing niet betekenen dat de andere kant van burgerlijk handelen met betrekking tot de overheid, namelijk creatieve inbreng, wordt veronachtzaamd. De overheid is geen alwetende ouder, maar afhankelijk van de inbreng van burgers. Duurzaamheid is een complex begrip, en het heeft overlap en raakvlakken met bijvoorbeeld dierenwelzijn en fair trade; deze overlap dient telkens opnieuw, bij producten en product ketens in kaart gebracht te worden want het is onmogelijk te bewijzen dat altijd en overal duurzaamheid in de enge zin doorslaggevend moet zijn. Deze afwegingsprocessen, en de publieke communicatie daarover is van groot belang. De overheid dient dus te zoeken naar communicatiekanalen en publieke ruimtes voor de inbreng van burgers: zoals platforms, en andere faciliterende maatregelen m.b.t. energiegebruik en duurzame (etc.) consumptie (voor voorbeelden, zie Shirky 2010). Deze dienen natuurlijk ook onderhouden te worden. Een belangrijke overheidsregel hierbij is transparantie van informatie over informele sturingsmechanismen zoals nudges via bijvoorbeeld websites, zodat duidelijkheid gemaakt wordt welke sturing wordt gegeven in de richting van het gewenste gedrag.

In de tweede plaats dient de overheid te vermijden dat bepaalde beïnvloedingsmechanismen bestaande of nieuwe ongelijkheden bevorderen. Zo kan een campagne gericht tegen overgewicht en obesitas leiden tot schuldbesef en anorexia. Er is dus een noodzaak van onderzoek naar effecten van bepaalde beïnvloedingsmechanismen op sociale ongelijkheden (zoals verschil in opleiding, bestaande of in opkomst zijnde stigmatisering). Evaluatie van deze effecten op basis van heldere criteria is noodzakelijk.

In de derde plaats is het noodzakelijk dat er afweging plaatsvindt tussen informele en formele sturingsmaatregelen met betrekking tot duurzame leefstijlen bepalende factoren, zoals het dwingen van supermarkten duurzame producten tegen een redelijke prijs te verkopen.

8. Conclusie

Duurzame levensstijlen zijn hier in eerste instantie met behulp van de Brundlandt definitie van duurzame ontwikkeling worden omschreven. Met deze definitie zijn plichten omschreven zorg te dragen voor volgende generaties en hun natuurlijke omgeving. Met duurzame levensstijlen willen burgers de plichten ten opzichte van volgende generaties (en de natuur) realiseren. Voor energie gebruik en voor voeding betekent dit een zo gering mogelijke uitstoot van broeikasgassen en een vermindering van vleesgebruik. Echter, zo heb ik betoogd, dit kan op veel manieren worden gerealiseerd.

De overheid heeft zowel formele als informele sturingsmechanismen ter beschikking om gedrag van burgers te sturen. De ethische acceptabiliteit daarvan hangt echter zeer af welke mechanismen in welke context worden gekozen. Bovendien heb ik aangegeven dat er altijd voldoende rekening moet worden gehouden met de creatieve inbreng van burgers bij de overwegingen rond sturingsmechanismen en duurzame levensstijlen, ook omdat duurzame maatregelen soms verregaande impact hebben op andere relevante ethische kwesties, zoals dierenwelzijn en fair trade. Het is aan burgers om de afwegingen tussen die kwesties te maken.

Op basis van valide surveys ga ik er vanuit dat heel veel burgers zich aangesproken voelen door de plichten ten opzichte van duurzaamheid, maar door allerlei omstandigheden er niet toe komen overeenkomstig te handelen. Ik heb laten zien dat goede voornemens van burgers op het gebied van duurzaamheid kunnen worden gedwarsboemd door minimaal vijf typen van barrières, die door een (onduurzame) omgeving worden gestimuleerd; omgekeerd kan de omgeving zo ingericht worden, dat burgers worden gestimuleerd te handelen vanuit hun eigen opvattingen over duurzaamheid. Informele sturingsmechanismen kunnen daarop aansluiten en de omgeving zo inrichten dat burgers beter overeenkomstig hun voornemens kunnen handelen. Het verwijt van paternalisme aan het adres van informele sturingsmechanismen van de overheid snijdt geen hout omdat de handelingscontext van burgers altijd al voor gestructureerd is, burgers belang hebben bij routines en transparantie gegeven kan worden.

Een eerste soort informeel sturingsmechanisme is voorlichting. De overheid heeft een taak om er op toe te zien dat voorlichting over de ingewikkelde ketens van diensten en producten transparant en betrouwbaar gebeurt. Niet-integere framing, gericht op een deelbelang, in plaats van een publiek belang, dient te worden tegengegaan. Andere informele sturingsmechanisme betreffen de verandering van context en de ondersteuning van nieuw, duurzame routines (leefstijlen) van burgers. Met betrekking tot duurzame levensstijlen heb ik aangegeven dat het burgers er belang bij hebben vaste routines richting duurzaamheid op te bouwen (a), dat zoveel mogelijk onterechte twijfels bij burgers over de relevantie van de eigen inbreng dienen te worden weggenomen (b), dat het noodzakelijk is dat de creatieve inbreng van burgers over hun eigen wensen en voorkeuren door de overheid wordt gehonoreerd (c) en dat de overheid onrechtvaardige uitwerkingen tegengaat die stimuleringsmaatregelen kunnen hebben.

- a) Wat betreft de specifieke informele sturingsmechanismen die de overheid gerechtvaardigd in kan zetten: hier kan de nudge een uitkomst bieden die via verandering van de standaard context onmiddellijk en in het oog springend attent maakt op duurzame producten en diensten, mits voldoende openheid wordt betracht. De opbouw van vaste routines bij burgers richting duurzaamheid wordt via de nudge van de veranderde standaard context gestimuleerd.
- b) Verder kan de overheid door het gebruik van descriptieve normen (feedback) en injunctieve normen mensen, die twijfelen over hun invloed op duurzaamheid, steun geven bij hun beslissingen richting duurzaamheid, zodat onterechte twijfels over de relevantie van de eigen inbreng kunnen worden weggenomen.
- c) De overheid kan de zelf organisatie van burgers stimuleren via bijvoorbeeld verlichtende belastingmaatregelen, aanmoedigingssubsidies voor collectieve acties, zoals een coöperatie die bezig is met zonnepanelen op naar het zuiden gerichte daken etc. Zo worden burgers gestimuleerd hun creatieve inbreng en hun eigen wensen en voorkeuren uit te werken.

Aparte aandacht verdient de rol van free riders: onderzoek is nodig in hoeverre maatregelen free riders aanmoedigen. Formele maatregelen zullen dat bijna altijd doen omdat geldboetes en dergelijke vaak leiden tot utilistische afwegingen

van het risico gepakt te worden versus de hoge opbrengst bij overtreding. Bij informele maatregelen, zoals nudges, zullen free riders niet of in veel mindere mate voorkomen.

Ook verdient het aparte aandacht te schenken aan de onrechtvaardige uitwerking die stimuleringsmaatregelen kunnen hebben; onderzoek hiernaar is nodig. Bovendien dienen de maatregelen genoemd in a), b) en c) geëvalueerd te worden op hun effectiviteit en ethische acceptabiliteit. Hierbij dient ook gekeken te worden naar rebound effecten (bijv. compensatie van low energy installaties door veel energie gebruik). Tijdig dienen de evaluatie criteria te worden vastgesteld.

Appendix 1. Ethische criteria voor de acceptabiliteit van nudges, zie Korthals (2013)

1. Nudges moeten proportioneel zijn (de overheid moet een afweging maken of wettelijke maatregelen niet beter zijn)
2. Nudges moeten democratisch vastgestelde doeleinden betreffen, die op grote instemming van de samenleving kunnen rekenen (zoals duurzaamheid en gezondheid).
3. Nudges mogen geen onacceptabele inperking van vrijheid van consumenten betekenen
4. Nudgers moeten transparantie voor genudgden (vooraf of achteraf) toestaan
5. Nudges moeten effectief zijn
6. Nudges moeten in sommige gevallen verbonden zijn met formele regelingen zoals wetten
7. Nudges moeten niet onnodig genudgden in een verdomhoekje plaatsen (niet aanleiding voor discriminatie zijn)
8. Nudges moeten verhinderen dat genudgden nare gevoelens krijgen (zoals schuld of schaamte)
9. Nudgers moeten de aandachtspunten serieus nemen

Appendix 2. Zelfregulering en ander-regulering

Over die kerel die thuis je op staat te wachten. Iedereen doet het: als je denkt dat je iets gaat vergeten, doe je een knoop in je zakdoek, zet je het alarm van je iPod aan, fiets je speciaal een bepaalde route zodat je de schoenmaker niet vergeet, je maakt een lijstje. Mensen gebruiken nog een heleboel andere technieken om de eigen beperktheden te bestrijden. Bij ethische problemen wordt vaak gerefereerd aan de in de titel genoemde man: inderdaad, die verhindert dat je een al te makkelijke oplossing kiest. Geweten heet dat. Plato vertelt in zijn dialoog Hippias Maior onder meer dat Socrates met zijn andere ik gesprekken hield, die hij alleen kon voeren. Dat andere ik, zijn daimon, kwam van de god Apollo, zo gaat het verhaal. Meer dan tweeduizend jaar later schrijft Hannah Arendt hierover in Denken (p. 211): 'leven is een dienst aan de god omdat hij een ander laat doen wat zijn daimon hem laat doen.' Socrates en zijn daimon zijn een twee-in-één. Maar gelukkig kan deze twee-in-één, anders dan Plato dacht, ook een vriendelijke, en positieve, opbouwende toon aanslaan. De sociaal psycholoog Herbert Mead meende dat deze dialoog ontstaat als een verinnerlijking van de dialoog van het ik met opvoeders; het jonge kind praat met zijn ouders en zo leert hij dat ook met zichzelf te doen. Hoe dan ook, via de knoop in de zakdoek, de lijstjes, de verinnerlijkte dialoog en andere technieken, is duidelijk dat mensen beseffen dat ze dingen vergeten, niet altijd alles op een rijtje hebben, en dus hulpmiddelen gebruiken om bij hun voornemens te blijven. Weinigen zullen moeite hebben met dit 'hulpmiddel', eigenlijk willen alleen dieven en moordenaars er niets van weten, althans, dat stelt Arendt.

Wat als deze hulpmiddelen niet van de eigen persoon komen, maar van anderen, dus als anderen je eraan herinneren dat je een bepaalde boodschap moet doen, of wat fruit moet kopen en zeker geen chips? Wordt de situatie dan helemaal anders?

Het hangt er natuurlijk vanaf wat die ander voor je regelt, en hoe, en wie die ander is.

Deze vragen zou je ook moeten stellen in het geval van 'nudging.' Nudging is een vorm van regulering van je gedrag, waarin anderen een belangrijke rol

spelen; die anderen kunnen de supermarkt zijn of de overheid, maar in alle gevallen is kenmerkend voor die vorm van regulering dat de verschillende keuzes om iets te doen niet verdwijnen. Iedereen beseft dat je nu al gemanipuleerd wordt in de supermarkt. Maar nudging is geen manipulatie, want de keuzes worden niet beperkt, maar je krijgt bijvoorbeeld feedback over hoeveel gezonde producten mensen tot nu toe hebben gekocht. Nudging gaat er van uit dat een handelingssituatie altijd al bepaalde voorkeuren bevoordelen, en bij nudging zijn het de verstandige voorkeuren. Handelingssituaties zijn het product van de voorafgaande handelingen van anderen en je zelf (afhankelijk of het een collectieve of meer persoonlijke situatie is), die er hun stempel op drukken. Belangen, wensen en idealen, van al die anderen kleuren de handelingssituatie waarin je nu iets wil doen, met al je beperkingen dat je dingen vergeet, impulsief regeert en kortzichtig bent. Het is opvallend dat vooral columnisten wanneer ze iets over nudging schrijven als een Pavlov reactie meteen het mogelijke verlies van autonomie ter tafel brengen. Lees eens deze blog van Annabel Ferriman (Nudging, fudging, and politics BMJ 2011; 342: 263-265).

Would you rather be nudged or nannied?
Health secretary Andrew Lansley clearly thinks the first is infinitely preferable to the second. And BMJ columnist Nigel Hawkes thinks that nudging is much nicer because it assumes you are an adult rather than a recalcitrant child.

But I don't like being nudged. I don't like being touched by anyone whom I don't know well. I regard it as an invasion of my personal space. And it assumes that I am slow on the uptake, that I need to be steered in one direction or another, as if I don't know my own mind.

I also don't like talking in metaphors so I will stop this comparison. But behind it is a serious point. People do not like the idea of politicians or "experts" telling them what to do. Everyone feels that they have the right to live their life in exactly the way they want.

Of luister eens naar de uitzending van Prem Radhakishun in Premtime op 28 maart (Radio 1) met een tirade van deze presentator tegen de waarschuwingen tegen overgewicht,

en bemoeizuchtige uitlatingen over gezond eten. Misschien hebben columnisten een andere persoonlijkheidsstructuur dan andere mensen, en hebben ze de middelen niet nodig die hen helpen hun voornemens uit te voeren in de supermarkt. Normale mensen weten wel dat ze nooit echt en voortdurend autonoom zijn, en beseffen dat ze voortdurend worden geholpen of juist niet worden geholpen bij hun keuzes.

Er is natuurlijk en groot verschil tussen zelfregulering en ander regulering, maar het uitgangspunt is hetzelfde: mensen hebben hun gebrekkigheden en hebben hulpmiddelen nodig om hun plek in de wereld te vinden. Wanneer een instantie je daarbij op verantwoorde en plezierige manier helpt, en niet, zoals gebruikelijk, misbruik maakt van je gebrekkigheden en aan bepaalde voorwaarden voldoet, wat is daarop tegen?

Literatuur

Berlin, I. (2006). *Political Ideas in the Romantic Age*. London, Chatto

Bovens, Luc. (2009). "The Ethics of Nudge." In: *Grüne-Yanoff and S.O. Hansson, "Preference Change: Approaches from Philosophy, Economics and Psychology"; Theory and decision Library A*. Dordrecht, Netherlands: Springer

Brundlandt (1989). *Our Common Future*

Crompton, T. (2011). "Values Matter; Motivations for behaviour change"; *Food Ethics Magazine Spring*. 6, 1 p/ 17-19

Cronan, T., Lori N. K. Leonard & Jennifer Kreie (2005). *An Empirical Validation of Perceived Importance and Behavior Intention in IT Ethics*. Journal of Business Ethics 56 (3)

Darley, J. M. & Latané, B. (1968). *Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility*. *Journal of Personality and Social Psychology*. 8, 377-383

Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University

Habermas, J. (1993). *Faktizität und Geltung*. Frankfurt: Suhrkamp

Heath, J. (2001). *The Structure of Hip Consumerism, Philosophy and Social Criticism*. 27, 6, 1-17

House of Lords (2011). *Behavior Change, HLpaper 179*. London: Stationery Office

John, P., G. Smith, G. Stoker (2009). *Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour, The Political Quarterly*. Vol. 80, 3, 361-370

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar

Korthals, M. (1995). *Duurzaamheid en Democratie*. Meppel: Boom

Korthals, M. (2011). *Deliberations on the Life Sciences: Pitfalls, Challenges and Solutions, Journal of Public Deliberation: Vol. 7. No. 1, Article 8*

Korthals, M. (2011). *Emotions, Truths and Meanings Regarding Cattle: Should We Eat Meat?* J Agric Environ Ethics, DOI 10.1007/s10806-011-9334-2

Korthals, M. (2013). *Ethische aanvaardbaarheid van nudges*. Wageningen: WU

Levy, Neil (2010). *Weakness of will, Philosophy and Phenomenological Research*. Volume 82, Issue 1

Mele, A. (2010). *Weakness of will and akrasia*. Philos Stud 150:391-404

Mick, DG., SM Broniarczyk, J Haidt (2004). *Choose, choose, choose, choose, choose, choose, choose: Emerging and prospective research on the deleterious effects of living in consumer hyperchoice*. Journal of Business Ethics

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism, Cambridge*. Harvard University Press

RIVM (2013). *Dilemma's rond duurzame consumptie. Een onderzoek naar het draagvlak voor verduurzaming van consumptie*. Rapport | 08-02-2013

Schippers, E. (25-05-2011). *Interview*. Trouw

Shirky, Clay (2010). *Cognitive Surplus. Creativity and Generosity in a Connected Age*. London: Allen Lane

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press

Steinfeld, H., et al. (2006). *Livestock's long shadow. Environmental issues and options*. Rome: UN/FAO

Thaler, R. and C. Sunstein (2008). *Nudge*. London: Penguin

Thaler, R., C. R. Sunstein and J. P. Balz. *"Choice architecture."* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1583509

Vermeir, I. and Wim Verbeke (2011). *Sustainable food consumption: exploring the consumer "attitude – behavioral intention" gap*. Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 19 (2)

WRR-lecture (2009). *De overheid als keuzearchitect*. Den Haag: WRR (<http://www.wrr.nl/content/jsp?objectid=5169>)

Websites

<http://www.pbl.nl/publicaties/dilemmas-rond-duurzame-consumptie>

<http://www.lei.wur.nl/NL/onderzoek/Onderzoeksthema/Duurzaamheidsmonitoring/Monitor+Duurzaam+Voedsel/>

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_372_en.pdf

DE BURGER ALS VIRTUELE AUTEUR

*Wanneer wordt beïnvloeding
manipulatie?*



03

DE BURGER ALS VIRTUELE AUTEUR

Wanneer wordt beïnvloeding manipulatie?

03

Frank Hindriks

1. Duurzaamheid en impliciete gedragsbeïnvloeding

De overheid beïnvloedt het gedrag van burgers op uiteenlopende manieren. Ze doet dit door middel van wetten, financiële prikkels en informatieverstopping. Daarnaast heeft bijvoorbeeld de manier waarop de overheid de openbare ruimte inricht effect op wat burgers doen. Verkeersdrempels en rotondes dwingen automobilisten af te remmen en maken zo het verkeer veiliger. Ook de faciliteiten die de overheid biedt maken een verschil. Het beschikbaar stellen van groene containers voor groente- en fruitafval maakt het burgers bijvoorbeeld makkelijker om bij te dragen aan het milieu. De overheid kan al deze maatregelen inzetten om een duurzame samenleving te creëren. De vraag hoever zij hierin kan gaan is opnieuw urgent geworden doordat we steeds meer weten over hoe menselijk gedrag beïnvloed kan worden. De vraag die hier dan ook centraal staat is: Wat mag de overheid doen om duurzame gedragspatronen te stimuleren?

Volgens een wijd verbreid ideaal dient de overheid burgers te zien als zelfstandige en onafhankelijke individuen die keuzes maken op basis van de beschikbare informatie. Dit ideaal van de autonome burger zal ik het ideaal van de klassieke liberale democratie noemen, of kortweg het klassieke ideaal. Vanuit het perspectief van dit ideaal schept de overheid de randvoorwaarden – uitgewerkt in de politieke, economische en culturele rechten die burgers hebben – waarbinnen burgers zelf bewuste en weloverwogen keuzes kunnen maken. Om die rechten te garanderen handhaaft de overheid de wet. Daarnaast doet zij weinig meer dan het verschaffen van informatie om burgers bewust te maken van belangrijke kwesties (denk bijvoorbeeld aan SIRE). Burgers bepalen zelf wat zij daar mee doen. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat bewustwording lang niet altijd tot gedragsverandering leidt (denk

aan stoppen met roken). Verder laat het zien dat bewustwording vaak niet eens nodig is om gedrag te veranderen (paradoxaal genoeg vermindert de hoeveelheid afval bij parkeerplaatsen vaak als het aantal afvalbakken afneemt). De overheid kan dan ook veel effectiever een duurzame samenleving realiseren als zij afziet van het klassieke ideaal van de autonome burger en naast bewustwording ook andere middelen inzet.

In dit essay beargumenteer ik dat de overheid meer speelruimte heeft dan het klassieke ideaal doet vermoeden. Toch is niet elke manier om duurzaamheid te bevorderen legitiem. De kernvraag is wanneer indirecte beïnvloeding van gedrag manipulatief wordt. Stel je voor dat de overheid gebruik zou maken van boodschappen die zo kort worden vertoond dat kijkers niet doorhebben dat ze die hebben gezien (subliminal messages). Een burger die ontdekt dat haar gedrag op deze manier is beïnvloed kan zich beledigd of zelfs bedreigd voelen. De vraag rijst of de overheid erop uit is haar iets te laten doen dat ze eigenlijk niet wil, wat betekent dat ze haar probeert te manipuleren. Andere manieren om gedrag te beïnvloeden zijn een stuk minder problematisch ook al hebben mensen soms niet helemaal door wat voor effect ze hebben. Een voorbeeld dat hieronder aan bod komt is het verplicht stellen van afschuwwekkende afbeeldingen op producten uit de bio-industrie. Lang niet alle consumenten die dergelijke producten zouden laten liggen denken na over dierenleed en wat dat zou moeten betekenen voor de inkopen die ze doen. Ze passen hun gedrag dus onbewust aan, of in ieder geval niet op basis van de relevante morele overwegingen. Maar het gaat te ver om te zeggen dat ze gemanipuleerd worden. Ze kunnen ervoor kiezen de producten aan te schaffen ondanks de onappetijtelijke plaatjes.

Het doel van dit essay is inzichtelijk te maken hoe de overheid kan bepalen hoever ze mag

– en soms moet – gaan met dit soort indirecte gedragsbeïnvloeding. Het klassieke begrip van de autonome burger vormt het startpunt van de analyse (§2). Een autonome burger maakt volgens dit ideaal weloverwogen keuzes en is op die manier de auteur van zijn leven. Dit ideaal moet aangepast worden omdat een groot deel van menselijk gedrag slechts in beperkte mate bewust wordt aangestuurd (§3). Het alternatief dat ik introduceer is de virtuele auteur (§4). Het achterliggende idee is dat de burger haar gedrag moet kunnen onderschrijven ook nadat zij heeft ontdekt hoe ze is beïnvloed. Dit alternatief vormt de basis voor een legitimiteitstoets voor overheids-ingrijpen. Een minimale eis waaraan overheids-ingrijpen moet voldoen is dat burgers het achteraf kunnen onderschrijven. De kerngedachte is dat burgers zich niet bedonderd moeten voelen. Ik eindig deze vierde paragraaf met een bespreking van de vraag of deze legitimiteitstoets politiek gekleurd is. Vervolgens wordt de legitimiteitstoets toegepast (§5). Ik bespreek de legitimiteit van uiteenlopende manieren om voedselconsumptie en energiegebruik te beïnvloeden. Tenslotte komt de vraag aan bod of de overheid verder zou moeten gaan dan de legitimiteitstoets toestaat omdat bedrijven dat ook doen, of omdat andere belangen – zoals die van toekomstige generaties – dat vereisen (§6).

2. Duurzaamheid en autonomie

Duurzaamheid speelt al decennia een belangrijke rol in overheidsbeleid. De autoloze zondagen in de jaren zeventig hadden we natuurlijk aan de oliecrisis te danken. Een voorbeeld waar meer idealisme uit spreekt betreft de stickers die in die tijd opriepen tot zuiniger watergebruik. Talloze burgers plakten die op de muren van hun badkamers. Het begrip duurzaamheid wordt al lang niet meer beperkt tot de natuur en natuurlijke hulpbronnen. Naast voedselproductie en -consumptie kan bijvoorbeeld ook verkeer en vervoer duurzaam vormgegeven worden. Het scala aan activiteiten waarvan de overheid de duurzaamheid kan bevorderen is daarmee breder dan voorheen.¹

Een tweede ontwikkeling betreft de manieren waarop de overheid het gedrag van haar burgers kan beïnvloeden. In de afgelopen twintig jaar zijn er binnen de sociale wetenschappen allerlei ontdekkingen gedaan over hoe menselijk gedrag indirect te beïnvloeden is, dat wil zeggen op een manier die ten dele of helemaal voorbijgaat aan het bewuste keuzeprocess.² Dit gaat in tegen de wijdverbreide gedachte dat ons gedrag bijna helemaal wordt bepaald door bewuste keuzes. Uit onderzoek blijkt echter dat afschrikwekkende plaatjes deels het gedrag van (sommige) rokers beïnvloeden zonder dat daar uitgebreid bij wordt nagedacht, dat een frisse citroengeur mensen onbewust coöperatiever maakt en dat mensen letterlijk een spiegel voorhouden ervoor zorgt dat ze zich beter houden aan de standaarden die ze zichzelf stellen.³ Dit zijn allemaal voorbeelden van wat ik 'impliciete stimuli' zal noemen, omdat ze hooguit een beperkte rol spelen in onze expliciete overwegingen.

Duurzaamheid is goed voor iedereen. Dus de overheid mag het stimuleren. En als het goed is voor iedereen, dan maakt het toch weinig uit hoe het gestimuleerd wordt? En impliciete stimuli zijn vaak de meest effectieve. Dus de overheid mag op uiteenlopende manieren impliciete stimuli inzetten om duurzaamheid te promoten. Op dit argument, dat op het eerste gezicht erg overtuigend is, valt veel af te dingen. Als duurzaamheid dan zo goed is, waarom werkt niet iedereen er vanzelf aan mee? Mensen zijn toch vrij om zelf actie te ondernemen om duurzaamheid te bevorderen? Riekt overheids-ingrijpen hier niet naar paternalisme? In hoeverre is het bevorderen van duurzaamheid eigenlijk een overheidstaak?

1 De drie pijlers van duurzaamheid die de Europese Unie en de Verenigde Naties hanteren betreffen de economie, de maatschappij en het milieu (vergelijk de slogan *people, planet, profit*). Deze pijlers zouden in het verlengde van elkaar kunnen liggen waarbij de maatschappij ook de economie omvat en het milieu de beide andere domeinen. Volgens een realistischere benadering gaat duurzaamheid in het ene domein soms ten koste van duurzaamheid in het andere domein.

2 Zie John Bargh en Tanya Chartrand (1999), Timothy Wilson (2004) en Daniel Kahnemann (2011). Zie <http://chronicle.com/article/Power-of-Suggestion/136907/> voor kritiek met name op de bevindingen van Bargh en zijn collega's.

3 Zie Ron Borland et al. (2009), Katie Liljenquist et al. (2010) en Daniel Batson et al. (1999). Merk op dat waarschuwingen tegen de gezondheidsrisico's van roken alleen een aantoonbaar effect hebben op pogingen om te stoppen met roken, niet op het slagen daarin.

Om deze vragen te beantwoorden is het belangrijk na te gaan wat de gevolgen zijn van de genoemde sociaalwetenschappelijke ontwikkeling voor het ideaal van de autonome burger. Zoals gezegd ziet een klassiek liberale en democratische overheid de burger als autonoom individu dat bewust en weloverwogen keuzes maakt. De burger maakt haar keuzes op basis van individuele normen, waarden en idealen. De burgerrechten waarin de overheid voorziet bieden een context waarin individuen zich kunnen ontplooiën. Die context hebben ze nodig om zelf bewuste en weloverwogen keuzes te maken.⁴ Gegeven dit ideaal kan de overheid op twee manieren de fout ingaan. Ze kan tekortschieten in het vormgeven van burgerrechten en daarmee in het creëren van de randvoorwaarden voor autonomie. En ze kan zich bemoeien met de doelen die autonome individuen zich stellen. Door impliciete stimuli in te zetten loopt de overheid het risico de vrijheid van haar burgers op een van deze twee manieren te beperken.

Het gebruik van impliciete stimuli is dan ook uit den boze volgens het klassieke ideaal. Impliciete stimuli zijn maatregelen die de burger indirect beïnvloeden, wat betekent dat het effect dat ze hebben ten dele of helemaal buiten het proces van het vormen van bewuste en weloverwogen keuzes heen gaat. In het geval van overheidsbeleid omvat dit praktisch alle maatregelen anders dan financiële prikkels en informatieverschaffing. Impliciete stimuli ontnemen burgers de gelegenheid bewuste en weloverwogen keuzes te maken. Dit botst met het ideaal volgens welke de burger de auteur van haar eigen leven moet zijn.⁵ Burgerrechten stellen haar in staat haar eigen levensverhaal te schrijven. Zij doet dit op basis van de normen, waarden en idealen die zij onderschrijft.

Impliciete stimuli vormen een bedreiging voor beide aspecten. Ze kunnen (1) de autonomie van burgers aantasten, wat inhoudt dat de capaciteit van burgers om zelf te bepalen hoe ze hun leven invullen afneemt. Verder kunnen ze (2) de normen, waarden en idealen met behulp waarvan ze hun levensverhaal schrijven veranderen en daarmee de manier waarop de capaciteit wordt ingezet. Het gaat hierbij om de uitoefening van autonomie, ofwel de individuele keuzevrijheid. Het in de inleiding genoemde voorbeeld van subliminal messages kan gebruikt worden om beide gevaren

van impliciete stimuli te illustreren. De overheid zou subliminal messages in kunnen zetten om de politieke betrokkenheid van burgers te vergroten.⁶ Dit zou de rechten die burgers hebben kunnen compromitteren omdat ze daardoor minder in staat zijn om zelf keuzes te maken. Het tast daarmee de capaciteit om autonome keuzes te maken aan (1). De overheid kan dergelijke stimuli ook introduceren om idealen te realiseren waar sommige burgers niet achter staan. Op die manier wordt de overheid coauteur van individueel handelen en tast zij het uitoefenen van de individuele keuzevrijheid aan (2).

3. De autonomieparadox

Betekent dit dat de overheid geen gebruik kan maken van impliciete stimuli? Beide gesignaleerde problemen zijn reëel en blijven actueel. Maar het klassieke autonomie ideaal staat onder druk nu de sociale wetenschappen steeds duidelijker laten zien dat de mate waarin mensen bewuste en weloverwogen keuzes maken veel beperkter is dan lang werd gedacht. Dit vraagt om een nieuw begrip van autonomie. En dat nieuwe begrip schept, zo zal ik laten zien, ruimte voor het (beperkt) gebruik van impliciete stimuli. In de volgende paragraaf introduceer ik dit begrip van autonomie in termen van virtueel auteurschap. Hier bespreek ik eerst hoe de nieuwe sociaalwetenschappelijke inzichten een probleem creëren voor het klassieke autonomie ideaal.

Bewustwording leidt lang niet altijd tot gedragsverandering. Dit geldt zelfs als burgers hun gedrag graag zouden willen veranderen. De plannen die mensen maken bijvoorbeeld om vaker te gaan sporten of te stoppen met roken mislukken veelvuldig. Dit ondanks dat het hierbij in ieder geval soms om bewuste en weloverwogen keuzes gaat. Hieruit blijkt dat de mate waarin burgers feitelijk auteur van hun eigen gedrag zijn beperkt is. Dit leidt tot wat ik de autonomieparadox noem. Omdat de overheid de autonomie van haar burgers respecteert en hen als auteurs van hun gedrag ziet, beperkt zij zich tot het verschaffen van informatie en gebruikt ze geen verstrekkendere manieren van gedragsbeïnvloeding. Informatieverschaffing voldoet echter niet om het gedrag van die burgers te veranderen. Door alleen informatie te verschaffen stelt de overheid haar burgers niet in staat hun gedrag in de door hun gewenste

4 Zie Isaiah Berlin (1969) en Fabienne Peter (2010).

5 Joseph Raz (1986) gebruikt de notie van een auteur om uit te leggen wat autonomie is. John Tomasi (2012) neemt dit van hem over. Fabienne Peter (2010) bespreekt verwante benaderingen van autonomie die goed aansluiten bij de manier waarop het begrip hier wordt gebruikt.

6 Of dit zou werken is nog maar de vraag omdat het effect van subliminal perception meestal van korte duur is.

richting te veranderen. Het gevolg is dat ze geen auteurs zijn van hun eigen gedrag en dat hun gedrag in hoge mate wordt bepaald door uiteenlopende stimuli die hun omgeving biedt bijvoorbeeld in de vorm van reclame voor ongezonde producten zoals sigaretten.⁷

Wat is hier precies paradoxaal aan? De overheid wil de burger in de gelegenheid stellen haar gedrag te veranderen. Omdat zij de burger als autonoom individu ziet, beperkt zij zich tot informatievoorziening. Vanwege de invloed van allerlei impliciete stimuli heeft dergelijke bewustwording weinig tot geen effect. Burgers kunnen daardoor niet hun bewuste en weloverwogen doelen realiseren. En dat terwijl de overheid door zelf impliciete stimuli in te zetten wel effectief gedragsveranderingen kan faciliteren. Als ze dat zou doen, dan zou de burger haar autonome keuzes dus kunnen waarmaken. Kortom, op basis van respect voor autonomie (als capaciteit), beperkt de overheid zich tot maatregelen die tekortschieten in die zin dat ze de burger niet in staat stellen haar autonomie te realiseren (uitoefening van de capaciteit). Deze uitkomst staat op gespannen voet met het uitgangspunt, het klassieke autonomie ideaal. Daarom is er hier sprake van een paradox.

Burgers hebben te kampen met een uitvoeringsprobleem (denk weer aan meer sporten of stoppen met roken). Doordat hun gedrag voor een belangrijk deel gestuurd wordt door indirecte factoren waar ze zich amper of niet bewust van zijn hebben zij moeite om bewuste en weloverwogen keuzes uit te voeren – zelfs het maken ervan is soms problematisch. In veel gevallen kan de overheid het gewenste gedrag faciliteren. Zij kan daarmee de autonomieparadox oplossen, zo lijkt het. Ze respecteert het auteurschap van de burger, maar ziet ook dat de burger wellicht ontevreden zal zijn met het levensverhaal dat er zonder inmenging op papier komt. Daarom helpt de overheid de burger een handje om haar eigen levensverhaal te schrijven. En door die hulp lukt het de burger om zich te ontplooien en haar autonomie te realiseren.

Kan de overheid daadwerkelijk de autonomieparadox oplossen door gedragsveranderingen te bevorderen met behulp van impliciete stimuli? Om dit te bepalen moeten we terugkeren naar de twee problemen die aan het eind van de vorige paragraaf werden benoemd.

Het gebruik van dergelijke middelen kan haaks staan op de burgerrechten die bedoeld zijn om ruimte te scheppen voor de ontwikkeling van individuele autonomie, de capaciteit om bewuste en weloverwogen keuzes te maken (1).

Daarnaast zou de overheid de doelen kunnen gaan beïnvloeden die burgers zich stellen en zo de individuele keuzevrijheid beperken (2). In het geval van duurzaamheid is dit verre van een gefingeerd probleem. Niet iedereen deelt de uiteenlopende idealen die onder duurzaamheid begrepen worden. Als deze mensen hun gedrag bijstellen door de stimuli die de overheid inzet, dan zou het kunnen gebeuren dat ze uiteindelijk iets doen dat ze niet onderschrijven. De overheid wordt dan coauteur van het levenspad van haar burgers. Dat levenspad is dan niet meer helemaal te zien als het eigen levenspad van de burger zelf. De burger wordt dan op een bepaalde manier door de overheid gemanipuleerd. En dat kan niet de bedoeling zijn.

Merk op dat de inzet van deze paragraaf niet is te laten zien dat de overheid geen impliciete stimuli mag inzetten om een duurzame samenleving te realiseren. In plaats daarvan is de bedoeling duidelijk te maken hoe problematisch het gebruik van dergelijke stimuli is vanuit het klassieke ideaal. Dat helpt om in te zien dat overheidsbeleid op dit terrein het risico in zich draagt in strijd te zijn met burgerrechten die veelal verankerd zijn in de grondwet. De andere kant van deze medaille is dat dergelijk beleid een nieuw ideaal vereist. Het oude ideaal is aan vervanging toe gegeven recente sociaalwetenschappelijke bevindingen. Die recente inzichten vormen de basis voor een legitimatie van het beperkt inzetten van impliciete stimuli die in de volgende paragraaf wordt besproken.

Zou de oplossing van het probleem niet te vinden zijn in het feit dat een samenleving als de onze een democratie is? Als de verkiezingen duidelijk maken dat burgers een duurzame samenleving belangrijk vinden, dan is het nastreven daarvan democratisch gelegitimeerd en daarmee toch onproblematisch? Niet zondermeer. In een samenleving als de onze, waarin waarden als vrijheid en autonomie een belangrijke rol spelen, kan het gebruik van impliciete stimuli makkelijk in conflict komen met burgerrechten.⁸ Idealen die breed gedragen worden en door verkiezingen gelegitimeerd zijn leggen groot gewicht in de schaal.

7 Zie §6 voor een korte bespreking van de vraag hoever bedrijven mogen gaan in het beïnvloeden van het gedrag van consumenten.

8 Individuele autonomie speelt wellicht een minder centrale rol in een socialistische democratie. Vanuit het perspectief van het socialistische ideaal is het gebruik van impliciete stimuli misschien minder problematisch.

Maar het gewicht ervan is niet zonder meer zo groot dat ze ten koste kunnen gaan van in de grondwet verankerde grondrechten. Het is dan ook erg belangrijk om een zorgvuldige afweging te maken voordat tot het inzetten van impliciete stimuli wordt overgegaan. De legitimiteitstoets die in de volgende paragraaf wordt geformuleerd kan daar een centrale rol bij spelen.

4. De burger als virtuele auteur

Wanneer wordt beïnvloeding manipulatie? En hoever mag de overheid gaan in het impliciet stimuleren van duurzame gedragspatronen? Wat is de rol van democratische legitimering van impliciete stimuli? Om deze vragen te kunnen beantwoorden moet de metafoor van de burger als auteur worden aangepast. De stelling die ik hier verdedig is dat gedragsbeïnvloeding manipulatief is als de burger die niet kan onderschrijven. Het beleid van de overheid moet zo zijn dat een burger die er bewust en grondig over nadent achter de manier waarop de overheid hem beïnvloedt kan staan. Dit idee kan verder uitgewerkt worden aan de hand van het idee van de burger als virtuele auteur.

Je schrijft je eigen levenspad niet altijd letterlijk. Wat van belang is wanneer je maar beperkte grip hebt op wat je doet, is dat je het levenspad dat je loopt wel kunt onderschrijven. Stel dat je achteraf alles te weten komt over de factoren die je gedrag hebben bepaald. De vraag is dan of je kunt instemmen met de manier waarop andere actoren je gedrag hebben beïnvloed. Als dat niet zo is, dan ben je gemanipuleerd. Maar het kan ook zijn dat je er wel mee kunt instemmen. Dat jij je levenspad kunt onderschrijven en er als het ware je handtekening onder kunt zetten om te bevestigen dat het jouw levenspad is. Daarmee figureer jij als de virtuele auteur in je eigen leven. Als je met de gedragsbeïnvloeding door middel van impliciete stimuli – wat ik indirecte gedragsbeïnvloeding zal noemen – kunt instemmen en jij jezelf daarmee opvoert als virtuele auteur van het gelopen pad, dan was er geen sprake van manipulatie. En als het de overheid is die je gedrag beïnvloedde, dan was het overheidsingrijpen legitiem.⁹

Het idee van de virtuele auteur kan gebruikt worden om de legitimiteit van overheidsingrijpen te toetsen. De legitimiteitstoets die uit de gegeven analyse voortvloeit is deze:

Indirecte gedragsbeïnvloeding door de overheid is legitiem als burgers die zouden onderschrijven wanneer ze er goed over zouden nadenken.

Deze legitimiteitstoets draait om een vorm van indirecte instemming – een geïdealiseerde vorm van instemming waarbij niet iedereen die er de gevolgen van ondervindt daadwerkelijk iets gevraagd hoeft te worden. Het is aannemelijk dat subliminal perception niet door deze toets wordt gelegitimeerd. Burgers zouden zich naar alle waarschijnlijkheid bedonderd voelen als ze erachter kwamen dat de overheid daar gebruik van maakt. Het beschikbaar stellen van groene containers voor groente- en fruitafval slaagt wellicht voor deze toets.

Wat de legitimiteitstoets toevoegt aan het klassieke ideaal is dat de burger er soms bij gebaat is als de overheid haar ondersteunt in het maken van bepaalde keuzes en in het uitvoeren daarvan. Deze toets deelt echter het uitgangspunt van het klassieke ideaal dat de overheid verantwoordelijk is voor de inrichting van een vrije en rechtvaardige samenleving waarin burgers hun eigen idealen nastreven. Zij schept de randvoorwaarden voor individuele ontplooiing (autonomie als capaciteit) wat individuen in staat stelt zelfgekozen doelen en eigen idealen na te streven (uitoefening autonomie, individuele keuzevrijheid).

In de vorige paragraaf heb ik twee soorten fouten geïntroduceerd die de overheid kan begaan, het ondermijnen van de individuele autonomie en het belemmeren van de uitoefening ervan. Door de legitimiteitstoets te gebruiken voorkomt de overheid dat zij deze fouten begaat. Dat verdient verdere toelichting. (1) Overheidsingrijpen kan de individuele autonomie ondermijnen bijvoorbeeld doordat manipulatief ingrijpen het gevoel van eigenwaarde dat burgers hebben aantast. Hun zelfrespect wordt bedreigd doordat ze steeds minder grip hebben en ervaren wat de vormgeving van hun levenspad betreft.¹⁰ (2) Verder kan de overheid doelen opleggen die niet die van de burgers zelf zijn en zo de uitoefening van hun autonomie frustreren. Zij neemt dan de opvattingen van individuele burgers niet serieus, negeert ideologische meningsverschillen en toont daarmee een gebrek aan respect voor individuele visies.

⁹ Het idee van de burger als virtuele auteur sluit aan bij verschillende benaderingen van autonomie waaronder de Kantiaanse notie van hypothetische instemming die een belangrijke rol speelt in de politieke filosofie van John Rawls (1971, 1993). Zie Fabienne Peter (2010) voor een bespreking van de rol van hypothetische instemming.

¹⁰ John Rawls (1971) stelt dat de overheid een belangrijke rol speelt in het vormgeven van de sociale basis voor zelfrespect.

Gegeven de kans op deze twee fouten zal de ruimte die de overheid heeft voor impliciete gedragsbeïnvloeding beperkt zijn.

Die ruimte betreft die maatregelen waarvan burgers redelijkerwijze in kunnen zien dat ondersteuning vanuit de overheid een goed idee is. Merk op dat in het begrip redelijke burger het idee besloten zit dat burgers niet altijd en overal hun eigenbelang en subjectieve voorkeuren voorop stellen maar in staat zijn een objectiever standpunt in te nemen waarin recht wordt gedaan zowel aan individuele behoeften als aan het algemeen belang.¹¹ In deze context is echter met name van belang dat een redelijke burger zelf kan bepalen wat voor gedragsbeïnvloeding haar autonomie ondermijnt of de uitoefening ervan belemmert. Het achterliggende idee is dat het ideaal van de burger die bewust en weloverwogen keuzes maakt nog wel van toepassing is op hoe de overheid haar mag behandelen. Volgens het alternatief dat ik hier presenteer dient het klassieke ideaal dus beperkt te worden in reikwijdte.

Hoe kun je de legitimiteitstoets gebruiken om te bepalen of een bepaalde manier van gedragsbeïnvloeding legitiem is? Een manier is door te doen wat ik hierboven heb gedaan: een eigen inschatting geven van wat aannemelijk is. Door dat te doen leg je al snel je eigen ideeën op als maatstaf voor wat anderen zouden moeten doen. Op overheidsniveau betekent dit dat de overheid beter zou weten wat goed is voor de burger dan zij zelf. En die gedachte speelt een centrale rol in allerlei vormen van totalitarisme. Het eind van het verhaal is dat de burger hoogstens nog als fictieve auteur van haar leven figureert. En als ze in de gelegenheid zou zijn er grondig naar te kijken en het bewust en weloverwogen te evalueren dan zou ze zichzelf er niet in herkennen. Wat die blik oproept is: Dit ben ik niet! Vrijheid en autonomie worden dan opgeofferd voor zogenaamd hogere idealen.

Democratische legitimering vormt het alternatief. Je kunt alleen niet elk overheidsingrijpen toetsen in verkiezingen of door middel van een referendum. Bij een potentieel manipulatieve

maatregel wil je er verder zeker van zijn dat de burger dit aspect ervan begrijpt en er een gedegen mening over vormt. Het gaat namelijk niet zozeer om het ideaal van duurzaamheid, als wel om de manier waarop dit gerealiseerd wordt. Je moet dan ook een andere manier vinden om een maatregel te toetsen. Die daadwerkelijk voorleggen aan een aantal burgers is belangrijk omdat voorkomen moet worden dat politici en beleidsmakers de plank mis slaan als zij zelf gaan nadenken over waar burgers mee zouden instemmen (“Is niet elk redelijk denkende burger vegetariër!”). Dit probleem kan ondervangen worden door gebruik te maken van opiniepeilingen. Vaak zullen zogenaamde deliberatieve peilingen daar het meest geschikt voor zijn.¹²

Een deliberatieve peiling heeft als doel burgers weloverwogen opinies te laten vormen over beleid. Zij krijgen onpartijdige informatie aangeboden. Op basis daarvan gaan ze in kleine groepen in discussie met elkaar onder begeleiding van een moderator. In plenaire bijeenkomsten kunnen zij vragen stellen aan experts. De ervaring leert dat burgers hun mening over het betreffende onderwerp inderdaad wijzigen. Na een deliberatieve peiling over het gebruik van lokale referenda hadden burgers zich bijvoorbeeld tegen deelname van de burgemeester aan een campagne over het onderwerp van het referendum gekeerd, terwijl ze daar eerder neutraal tegenover stonden. Ze hebben weinig tot geen problemen met campagnedeelname van gemeenteraadsleden.¹³

De deliberatieve peilingen die in Nederland tot nu toe gehouden zijn betreffen de lokale politiek.¹⁴ Deliberatieve peilingen komen in een aantal opzichten positief uit een vergelijking met bijvoorbeeld lokale referenda. Kwantitatief gezien is de participatie vaak lager vanwege de grote tijdsinvestering die nodig is voor de discussies – tenminste een hele dag. De kwaliteit van participatie ligt bij een deliberatieve peiling echter hoger. Mede door de relatief hoge vergoeding is de groep participanten meer gevarieerd dan bij lokale referenda die vaak vooral hoogopgeleide politiek bewuste deelnemers trekt. De representativiteit van de uitkomsten is daarom vaak hoog.

11 Dit idee speelt een centrale rol in de filosofie van Thomas Scanlon (1998) die beargumenteert dat de onderlinge relaties in een maatschappij vormgegeven moeten worden op basis van principes die niemand redelijkerwijze kan afwijzen.

12 James Fishkin van Stanford University heeft de deliberatieve peiling in 1988 ontworpen (zie Fishkin en Luskin 2005 en Fishkin 2011).

13 Zie Marc Pauly (2013).

14 Het gebruik van deliberatieve peilingen staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Marc Pauly heeft vanuit het Centrum voor Filosofie en Publiek van de Rijksuniversiteit Groningen een peiling uitgevoerd over overlast en veiligheid en een over het gebruik van referenda. De gemeente Groningen was betrokken bij de overlast-veiligheid peiling.

Een ander voordeel van deliberatieve peilingen is dat de kennis van de deelnemers over de kwesties die aan de orde worden gesteld meetbaar toeneemt. En ze zijn weinig of niet gevoelig voor lobbycampagnes die de uitkomsten van referenda nog wel eens willen beïnvloeden. Met name de representativiteit (emancipatie-effect) en het feit dat de peilingen weloverwogen opinies opleveren (educatie-effect) maken deliberatieve peilingen bij uitstek geschikt als middel om de legitimiteitstoets vorm te geven.¹⁵

Goed uitgevoerde en op de situatie afgestemde opiniepeilingen – ofwel geavanceerde opiniepeilingen – bevorderen zowel de procedurele als de substantiële legitimiteit van de maatregelen die uiteindelijk gesteund worden.¹⁶ Door in de benodigde informatie te voorzien en zorgvuldige procedures te gebruiken waar onderlinge discussie en consultatie van experts deel van uitmaken (1) kunnen burgers zich vinden in de middelen die de overheid inzet en (2) onderschrijven burgers de doelen die de overheid nastreeft. Dit betekent dat veel van de deelnemers instemmen met bepaalde manieren van gedragsbeïnvloeding. Gegeven de representativiteit van deliberatieve peilingen houdt dit naar alle waarschijnlijkheid in dat veel burgers die beïnvloeding als virtuele auteur ondersteunen. Op deze wijze zorgen de peilingen voor procedurele legitimatie.¹⁷

Merk op dat de individuele autonomie niet wordt aangetast en mogelijk juist wordt bevorderd door de deliberatieve peilingen. Deze inhoudelijke randvoorwaarde speelt een belangrijke rol in de substantiële legitimiteit. Bij de invulling van een deliberatieve peiling dient aandacht te zijn voor afwegingen tussen uiteenlopende waarden waaronder naast duurzaamheid ook vrijheid. Waarden zoals vrijheid mogen niet worden opgeofferd aan duurzaamheid, maar vereisen een zorgvuldige afweging daar waar zij in conflict komen met elkaar. Ook al zijn incidentele compromissen denkbaar, de duurzame samenleving mag niet ten koste gaan van de vrije samenleving. De overheid moet geen idealen aan haar burgers

opdringen. In plaats daarvan dient zij de democratisch gelegitimeerde idealen van haar burgers te realiseren. Vrijheid kan alleen ingeperkt worden onder het mom van duurzaamheid als burgers daarmee instemmen nadat zij op een zorgvuldige manier hun mening daarover hebben gevormd. Substantiële legitimiteit omvat namelijk, naast een zorgvuldige afweging van waarden, het beschermen of bevorderen van de individuele autonomie. Verder dienen opiniepeilingen te toetsen in hoeverre het ideaal geen privékwestie is maar tot het publieke domein behoort. Alleen als dat het geval is kunnen bijpassende maatregelen door de overheid uitgevoerd worden.

Deze derde substantiële voorwaarde is van groot belang. Het is verleidelijk om de eerder besproken autonomieparadox als basis te zien voor de gedachte dat de overheid haar burgers op allerlei manieren moet faciliteren zodat burgers uiteenlopende doelen kunnen realiseren die ze zonder die steun niet zouden bereiken. Burgers kunnen echter op allerlei manieren hun eigen autonomie vergroten door maatregelen te nemen die het uitvoeren van hun keuzes ondersteunen. Mensen kunnen bijvoorbeeld hun daadkrachtigheid vergroten door zogenaamde implementatie-intenties te vormen.¹⁸ In plaats van een vaag plan om vaker te gaan sporten kun je bijvoorbeeld een meer concrete beslissing nemen (en daarmee implementatie-intentie vormen) om elke dinsdagochtend te gaan sporten en elke maandagavond alvast je sporttas bij, of eventueel zelfs voor de deur te leggen. De kans dat je plan slaagt wordt daarmee significant groter. En het is vaak ook erg waardevol als burgers zelf dergelijke initiatieven nemen. Ze worden zelfstandiger. En het vergroot de mate waarin ze controle ervaren over hun situatie, wat bijdraagt aan hun welzijn. Dergelijke initiatieven vergroten de mate waarin ze verantwoordelijkheid nemen.

De burger als virtuele auteur doet daarmee niet alleen recht aan de beperkingen die mensen hebben, maar doet ook een beroep op de individuele verantwoordelijkheden.

15 Zie Marc Pauly (2011a, 2011b). Pauly (2011a) vergelijkt de deliberatieve peiling ook met het burgerforum en stelt dat die laatste vaak minder representatief zijn dan de eerste omdat ze meer hoogopgeleide en minder allochtone deelnemers trekken. Een voordeel van burgerfora is dat ze openstaan voor nieuwe ideeën die tijdens het deliberatieproces ontstaan.

16 Fabienne Peters (2009) bespreekt dit onderscheid.

17 Opiniepeilingen leiden niet automatisch tot voldoende draagvlak. Informatie verschaffen aan diegenen die niet hebben meegedaan is daarvoor van groot belang. De beschikbaarheid van die informatie is ook van belang om alle schijn van manipulatie te voorkomen.

18 Zie Peter Gollwitzer (1999) en Joseph Heath en Joel Anderson (2012).

Daarmee combineert het twee elementen uit verschillende kanten van het politieke spectrum. De mate waarin de legitimiteitstoets politiek gekleurd is, is dan ook beperkt.¹⁹ De idealen van de klassieke liberale democratie worden in de Nederlandse politiek breed gedragen van links tot rechts en van conservatief tot progressief. Het is moeilijk om een partij te noemen die niet een vrijheidsideaal onderschrijft dat op de een of andere manier te herleiden is op autonomie. Merk daarbij op dat de aanpassingen van dit ideaal die in dit essay worden verdedigd zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, op bevindingen die laten zien dat het maar al te makkelijk is het proces van bewuste en weloverwogen keuzevorming te omzeilen. Elke politieke partij moet iets met deze bevindingen ongeacht de ideologie die ze vertegenwoordigen. Wellicht kunnen zij elkaar vinden in de legitimiteitstoets. Die biedt namelijk nog steeds de ruimte om verschillende accenten te leggen wat betreft menselijke beperkingen en verantwoordelijkheden.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het werk van de Nobelprijswinnaar Amartya Sen en dat van John Tomasi.²⁰ Beiden stellen autonomie centraal en erkennen het belang van democratische legitimatie, de belangrijkste ingrediënten van de legitimiteitstoets (naast de besproken sociaalwetenschappelijke bevindingen). Sen benadrukt het belang van het opheffen van menselijke beperkingen, terwijl Tomasi meer nadruk legt op eigen verantwoordelijkheid. Merk op dat Tomasi expliciet benoemt dat overheidsingrijpen zowel een positief (faciliterend) als een negatief (beperkend) effect op autonomie kan hebben. De mate van overheidsingrijpen moet daarop worden afgesteld zodat er – in zijn woorden – daadwerkelijk sprake kan zijn van ‘zelfauteurschap’.²¹

5. De legitimiteitstoets in de praktijk

Hoe werkt dit nu in de praktijk? Stel de overheid wil de consumptie van biologisch vlees bevorderen. Er zijn allerlei meer of minder impliciete stimuli te verzinnen waarmee het gedrag van de burger kan worden beïnvloed.²² Australië heeft de strengste tabakswetten ter wereld en verplicht fabrikanten om afschrikwekkende plaatjes op de verpakking van sigaretten af te drukken. Iets soortgelijks zou gedaan kunnen worden met vlees uit de bio-industrie. De overheid zou de industrie kunnen verplichten onaantrekkelijke verpakking te gebruiken waaruit blijkt wat voor leed dieren ondergaan. Of dit effectief is zou eerst moeten worden onderzocht. Misschien wennen mensen er snel aan. Maar het zou wel eens beter kunnen werken bij vlees dan bij sigaretten vanwege de nicotineverslaving die een rol speelt bij roken. Verder hoeven mensen in dit geval het eten van vlees niet op te geven omdat ze over kunnen stappen op biologisch vlees.

Een strengere maatregel die zou kunnen werken is dat telkens wanneer iemand vlees afrekenet dat niet duurzaam is er een zoemer afgaat of een lamp gaat branden zodat andere mensen weten dat er weer iemand een onverantwoorde aankoop doet. Wellicht kijken ze dan automatisch op of om en ontdekken ze zo wie de aanleiding is van deze waarschuwing. Je voelt jezelf al staan. Die blikken die mensen werpen. Het schaamrood komt je op de kaken. Zelfs de meest fervente fan van barbecues zal gaan aarzelen of hij niet alsnog biologisch vlees zal kopen misschien gecombineerd met wat groentespiesjes omdat het wel betaalbaar moet blijven.

Wat moeten we van deze maatregelen denken? Slagen ze voor de legitimiteitstoets?

Een zorgvuldige afweging zou gebaat zijn bij een deliberatieve peiling. Maar een aantal conclusies kunnen nu al getrokken worden. De tweede maatregel waarin van een soort alarm gebruik wordt gemaakt is problematischer dan de eerste.

¹⁹ Zoals aangegeven in voetnoot 9 past de legitimiteitstoets goed bij het werk van John Rawls (1971, 1993), de belangrijkste en meest invloedrijke politieke filosoof van de afgelopen honderd jaar. Zie Fabienne Peter (2010) voor een bespreking van soortgelijke idealen in de politieke filosofie.

²⁰ Zie Amartya Sen (2011) en John Tomasi (2012).

²¹ Zie John Tomasi (2012, p.84 en p.108). Amartya Sen (2011) gebruikt de term ‘autonomie’ niet, maar benadrukt wel het belang van individuele keuzevrijheid en van de capaciteit om te redeneren en tot een keuze te komen (bijvoorbeeld p.18). Dit sluit nauw aan bij auteurschap zoals ik dat begrip hier gebruik.

²² Zie §2 voor een definitie van ‘impliciete stimuli’.

De manier waarop gedrag wordt beïnvloedt is via de ogen van omstanders. De blik van een ander vormt een belangrijke motivatie om je gedrag aan te passen, al helemaal als het om een afkeurende blik gaat. Die roept namelijk schuld- of schaamtegevoel op en daar zijn mensen nogal gevoelig voor. De maatregel zou dus best wel eens erg effectief kunnen zijn. Maar het doelgericht oproepen van gevoelens van schuld en schaamte is respectloos en vernederend (shaming – in dit geval zonder naming). Het is in strijd met het idee dat de overheid verantwoordelijk is voor het creëren van een vrije samenleving waarin mensen zich naar eigen inzicht kunnen ontplooien. Dat kunnen mensen niet zonder zelfrespect. Het doel van duurzaamheid heiligt de middelen hier dan ook niet.

Het gebruik van afschrikwekkende plaatjes is niet vernederend. Maar het is wel enigszins paternalistisch. Het kan best zijn dat mensen door dat soort plaatjes eerder geneigd zijn om biologisch vlees te kopen. Dat kan gebeuren zonder dat ze er expliciet bij stil staan dat dit moreel gezien de juiste keuze is omdat het de duurzaamheid bevordert. Stel je voor dat iemand thuiskomt en min of meer ongemerkt vlees uit de bio-industrie heeft gekocht. Zijn oog valt op de verpakking en die zet hem aan het denken. Hij had laatst al iets over dit initiatief gelezen en herinnert zich dat het iets met duurzaamheid te maken heeft. Hij concludeert dat het een goed initiatief is en koopt vanaf dat moment alleen nog maar biologisch vlees. Wat hem betreft slaagt deze maatregel dan ook met vlag en wimpel voor de legitimiteitstoets. Zijn buurvrouw echter had een heel andere ervaring. Zij voelde zich gebruskeerd. Zij heeft net gelezen dat scharrelkippen een groter beslag leggen op land en dat het milieu ook in andere opzichten beter af is als kippen in kleine hokken gehouden worden. Verder ergert ze zich eraan dat de overheid zich hiermee bemoeit. Dit moeten burgers toch onderling zelf uitzoeken? De overheid moet niet pretenderen dingen beter te kunnen doen dan burgers zelf. En die organiseren zichzelf al door middel van organisaties als Wakker Dier en de Partij voor de Dieren.

Uit deze illustratie blijkt dat ook de tweede maatregel niet zonder problemen is. En dan zijn religieuze slachtpraktijken nog niet eens aan bod gekomen. Stel je voor dat joden/moslims kosher/halal vlees moeten kopen in verpakkingen met afschrikwekkende plaatjes erop. Dat terwijl ze zelf geloven dat hun slachtpraktijken diervriendelijker

zijn dan degene die de Nederlandse wet standaard voorschrijft. Ze zullen zich gekrenkt voelen. De maatregel blijkt dus ook nog op gespannen voet te staan met de godsdienstvrijheid. Daar staat tegenover dat een groot deel van de bevolking voorstander is van het verbeteren van de omstandigheden waarin dieren leven en de manier waarop ze worden geslacht. Deze thema's komen ook in het parlement aan bod. Duurzame veehouderij is tot op zekere hoogte een democratisch gelegitimeerd ideaal waar de overheid mee aan de slag kan. Het zou dan ook best kunnen dat deze maatregel een zorgvuldige afweging met behulp van deliberatieve peilingen zou overleven. Merk daarbij op dat de hierboven opgevoerde buurvrouw ervoor kan kiezen om de plaatjes te negeren. Ze wordt nergens toe gedwongen. Als de overheid haar ook nog laat weten dit soort maatregelen in te zetten, dan is er toch geen reden om van manipulatie spreken? Merk op dat bij veel kwesties een democratische legitimering op basis van verkiezingen voldoende is. Het gebruik van impliciete stimuli vereist een extra zorgvuldige afweging – bijvoorbeeld met behulp van een deliberatieve peiling – omdat er fundamentele burgerrechten mee gemoeid zijn.

Het milieu en het klimaat spelen een rol in de tweede testcase die ik bespreek. Die betreft energieverbruik. Afgezien van de directe belanghebbenden zullen er weinig mensen tegen het verminderen van energieverbruik zijn, al is lang niet iedereen bereid om voor dat doel ook iets op te offeren. Er zijn allerlei manieren waarop energieverbruik ontmoedigd kan worden. Een simpel idee is om een smiley tevoorschijn te laten komen en te laten knippen op het moment dat je de thermostat naar beneden zet en de verdrietige versie ervan als die omhoog gaat.²³ Verder zouden energimaatschappijen verplicht kunnen worden om duurzame energie als standaardoptie aan te bieden op hun websites zodat mensen daar bewust tegen moeten kiezen als ze het niet willen hebben.²⁴

Een totaal ander idee is om groepsidentificatie in te zetten als middel om het energieverbruik te verminderen. Je introduceert “de verantwoorde energieconsument” die zich goed voelt bij de energiekeuzes die hij of zij maakt. Deze voer je op in de media met de boodschap dat ook jij toch een verantwoorde consument wilt zijn. Wat hier nog aan toegevoegd zou kunnen worden is dat je mensen die minder energie gaan gebruiken een brief toestuurt met wat promotiemateriaal waaruit blijkt dat de bewuste persoon nu ook bij “de familie” hoort. Anderen krijgen een envelop met inhoud waaruit blijkt dat zij buitengesloten worden – zij zijn geen verantwoorde consumenten en dragen hun steentje niet bij.

Wil dit derde idee werken dan heb je een erg goed marketingbureau nodig. Mensen moeten zich in de praktijk wel met de campagne kunnen identificeren. Moraliseren werkt anders al snel averechts. Naast de vraag in hoeverre die werkt – iets dat altijd empirisch onderzocht moet worden – rijst de vraag of deze derde maatregel legitiem is. Weer zouden mensen zich gebruuskeerd kunnen voelen. Het is leuk om een insider te zijn en bij de verantwoordelijke groep te horen. Het is echter minder leuk om outsider te zijn en weggezet te worden als een onverantwoordelijk iemand.

Misschien was je de afgelopen periode vaak thuis wegens ziekte en heb je daarom meer gestookt. En trouwens, het gaat toch niemand wat aan als je door de jaren heen steeds meer een koukleum wordt! En dan heb je nog mensen die eraan twijfelen of menselijk gedrag nu inderdaad wel zo’n groot effect op het klimaat heeft. Die klimaatmodellen zijn eindeloos complex en wetenschappers zijn niet unaniem overtuigd van de betrouwbaarheid ervan.

De andere twee maatregelen zijn minder problematisch. Die smileys kun je ook negeren. En ook een standaardinstelling op een inschrijvingsformulier op een website hoef je niet te gebruiken. Bij orgaandonatie is het veranderen van de standaardoptie controversieel (zie noot 24). Dat komt mede omdat het om zo’n gewichtige keuze gaat. Wat er met je lichaam gebeurt na je dood heeft grote betekenis tot op zekere hoogte voor jou en zeker ook voor je nabestaanden. Dat geldt in veel mindere mate voor de keuze voor het type energie dat je gebruikt. Het is dan ook verre van duidelijk dat met het veranderen van de standaardinstelling je autonomie wordt aangetast. Weer vraagt een zorgvuldige afweging voor nader onderzoek.

Omdat het om een normatieve kwestie gaat, vormen deliberatieve peilingen een bruikbare onderzoeksmethode.

In deze context ben ik er op uit om aan te geven welke overwegingen een rol kunnen spelen bij het indirect bevorderen van duurzaamheid door de overheid. De twee centrale vragen die hieruit naar boven komen zijn: (1) Hoe ingrijpend is een maatregel? (2) In hoeverre wordt de burger iets opgelegd waar zij niet voor heeft gekozen en misschien zelfs helemaal niet zou kiezen als ze er zorgvuldig over na zou denken? Niet alle vormen van duurzaamheid zijn politieke idealen. En als het om private idealen gaat dan heeft de overheid er niets mee van doen. Het moet dan worden overgelaten aan de individuele verantwoordelijkheid van burgers.

23 Dit idee is geïnspireerd op knipperende ogen op een computerscherm die tot ethischer gedrag leiden. Zie Kevin Haley en Daniel Fessler (2005). Vergelijk Max Ernest-Jones et al. (2011).

24 Een aantal energieaanbieders biedt al standaard groene energie aan, maar bieden daarnaast soms aparte extra duurzame producten aan die duurder zijn. Gegeven deze praktijk komt mijn voorstel erop neer dat die laatste producten standaard aangeboden zouden worden. Het veranderen van de standaardoptie is met name bekend van orgaandonatie. België kent sinds 1986 het zogenaamde geen-bezwaarsysteem waarbij iedereen automatisch donor is, tenzij de potentiële donor bezwaar heeft aangetekend. Nederland werkt met een donorregister waarbij registratie niet verplicht is.

6. Overheid, bedrijven en de toekomst

De overheid beïnvloedt het gedrag van mensen in verregaande mate. Politieagenten met gummi-knuppels en pistolen kunnen zo nodig overgaan tot het gebruik van geweld. En zelfs rotondes en verkeersdrempels hebben min of meer een dwingend karakter. Waarom mag de overheid dit soort dingen wel, terwijl sommige eerdere suggesties van tafel werden geveegd? De basisgedachte is dat de overheid een gewelds-monopolie heeft om gelijke vrijheden te garanderen voor iedereen. Dat vormt de legitimatie van het bewapenen van politieagenten. Verder is het oncontroversieel dat het inrichten van de openbare ruimte een overheidstaak is. Bij verkeer en vervoer staan veiligheid en efficiëntie voorop en dit zijn in die context algemeen geaccepteerde waarden. In hoeverre duurzaamheid een overheidstaak is en of de waarden die daar een rol bij spelen controversie oproepen moet van geval tot geval bekeken worden.

Als je van duurzaam verkeer en vervoer wilt spreken dan zou nagegaan moeten worden of verkeersdrempels en rotondes slagen voor de legitimitiestoets. Ook al zijn er snelheidsduivels die er niets van moeten hebben, het zou toch verbazingwekkend zijn als een goed uitgevoerde deliberatieve peiling als conclusie zou hebben dat ze niet door de beugel kunnen. Zelfs al heeft een rotonde misschien wel meer invloed op gedrag dan een zoemer bij de kassa, toch is dat laatste eerder manipulatief te noemen dan het eerste. En de overwegingen besproken in de vorige alinea maken duidelijk waarom.

Een straat moet op de een of andere manier worden ingericht – of het nu een kruising met stoplichten wordt of een rotonde. Maar als er geen zoemer wordt ingezet, dan hoeft daar niets voor in de plaats te komen. Daardoor is die laatste maatregel op een bepaalde manier meer ingrijpend dan de eerste. Verder is er meer onenigheid over een ideaal als duurzaam vlees – zeker als iets dat de overheid zou moeten nastreven – dan over efficiëntie en veiligheid in het verkeer.

De hierboven gegeven analyse suggereert dat de overheid veel minder mag dan bedrijven. Dat is toch van de gekke? Bedrijven kunnen allerlei dubieuze doelen nastreven en daar controversiële middelen voor inzetten. Zouden burgers zich niet bedonderd voelen als ze volledige inzage hadden in alle factoren die hun gedrag beïnvloeden

inclusief die factoren die bedrijven inzetten? De vele miljarden die in banken zijn gepompt om ze te redden en zo de financiële crisis niet nog erger te maken zitten nog vers in ons geheugen. En de olieramp waarbij het olieplatform Deep Water Horizon in vlammen opging, elf mensen omkwamen en bijna vijf miljoen vaten olie in de oceaan belandden verbeterde onze visie op het bedrijfsleven zeker niet.

Er zijn slechts twee reacties hierop mogelijk. (1) De eerste ziet bedrijven als een verlengstuk van de stakeholders inclusief de burgers die ze oprichten, financieren en managen. Vanuit dit perspectief hebben bedrijven vergelijkbare vrijheden als burgers. Zolang ze binnen de wet opereren kan ze geen strobreed in de weg worden gelegd – ook niet als ze middelen inzetten die als manipulatief te kwalificeren zijn. Denk aan lovers die liegen en bedriegen om elkaar te behouden – wellicht houden ze informatie achter over het verleden – of juist om van twee walletjes te eten – iemand verzint een smoes waardoor zijn of haar partner de hele avond weg van huis is. Dat zou best wel eens moreel verwerpelijk kunnen zijn. Maar het is niet aan de overheid om hier in te grijpen. Hetzelfde zou kunnen opgaan voor bedrijven. Ze kunnen het gedrag van burgers impliciet beïnvloeden zolang ze maar legale middelen gebruiken. In zoverre bedrijven met burgers te vergelijken zijn, is de conclusie dan ook dat bedrijven een scala aan manipulatieve methoden mogen inzetten om hun winst te vergroten. De overheid mag haar burgers niet zomaar manipuleren omdat ze de rechten van haar burgers moet garanderen.

De overheid is er om haar burgers te beschermen.²⁵ Dat betekent dat ze burgers zowel tegen andere burgers als tegen bedrijven moet beschermen. De overheid mag daarbij geweld gebruiken en andere dwangmiddelen inzetten. Juist omdat zij de meest vergaande middelen tot haar beschikking heeft, is het belangrijk dat de overheid er zorgvuldig mee omgaat. Overheidsingrijpen moet niet het doel voorbij schieten. De overheid beschermt burgers om hun vrijheid te garanderen. Als ze dit doet door allerlei vrijheden te schenden schieten burgers er niets mee op. De relatie tussen overheid en burgers is een vertrouwensrelatie. Die wordt geschaad door machtsmisbruik. Daarom is manipulatie door de overheid erger dan door de gemiddelde burger of door een willekeurig bedrijf. Merk op dat de overheid wel wettelijke grenzen moet stellen aan manipulatie door burgers

²⁵ Zie John Rawls (1971, 1993) en Fabienne Peter (2010).

en bedrijven, maar niet zover kan gaan dat ze elke vorm van manipulatie uitbant. Dat zou namelijk teveel ten koste van allerlei vrijheden gaan.

(2) Het tweede antwoord dat gegeven kan worden op de vraag in hoeverre bedrijven mogen manipuleren heeft als uitgangspunt dat wat bedrijven doen aan dezelfde eisen moet voldoen als overheidsbeleid. Dit tweede perspectief, dat ik hier verder onuitgewerkt laat, betekent dat het gedrag van bedrijven danig moet worden ingeperkt. Noch de overheid, noch het bedrijfsleven mag dan gebruik maken van manipulatie. Merk op dat geen van beide reacties de conclusie ondersteunt dat de overheid rustig dezelfde middelen kan gebruiken als bedrijven nu doen. Of de overheid moet aan strengere eisen voldoen dan bedrijven, of bedrijven moeten aan strengere eisen voldoen dan waaraan ze nu gehouden worden. Kortom, de vergelijking tussen overheid en bedrijven vormt geen basis om de legitimiteitstoets te versoepelen en toe te staan dat de overheid manipulatieve middelen inzet.

Maar sommige kwesties zijn toch dermate prangend dat de overheid wel verregaande middelen moet inzetten? Dat kan zijn, met name als het om grote belangen gaat die algemeen geaccepteerd zijn en waarbij ook verregaande overeenstemming is over het feit dat het om een overheidstaak gaat. Bij een dreigende dijkdoorbraak kan het leger worden ingezet en mensen verplicht worden geëvacueerd. Is duurzaamheid een dergelijk verstrekkend belang? Misschien bepaalde vormen van duurzaamheid. Hoe zwaar moet dierenleed wegen? En toekomstige generaties, zouden we daar niet een groot belang aan moeten hechten? Hoe we Nederland doorgeven aan onze kinderen en die weer aan hun kinderen is een kwestie die misschien wel veel zwaarder zou moeten wegen dan dat die nu doet. Als dat zo is, dan is de speelruimte die de overheid heeft op een aantal terreinen aanzienlijk. Ook dan geldt echter dat de legitimiteit van het beleid moet worden getoetst. Dit betekent in de praktijk dat burgers een weloverwogen mening dienen te vormen en dat die expliciet gemaakt dient te worden bij voorkeur door gebruik te maken van een geavanceerde opiniepeiling. Op deze manier wordt het zetten van een handtekening door de burger zorgvuldig begeleid en kan er daadwerkelijk aan het ideaal van de virtuele auteur worden voldaan. De kern van dit ideaal is dat overheidsbeleid alleen gerechtvaardigd is als de burger als virtuele auteur er haar handtekening onder kan zetten.

Referenties

- Bargh, J.A. en T.L. Chartrand (1999). *'The Unbearable Automaticity of Being'*. *American Psychologist* 54: 462-79
- Batson, C.D., E.R. Thompson, G. Seufferling, H. Whitney en J.A. Strongman (1999). *'Moral Hypocrisy: Appearing Moral to Oneself Without Being So'*. *Journal of Personality and Social Psychology* 77: 525-37
- Berlin, Isaiah (1969). *'Two Concepts of Liberty'*, in: *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press
- Borland, R., H.H. Yong, N. Wilson, G.T. Fong, D. Hammond, K.M. Cummings, W. Hosking en A. McNeill (2009). *'How Reactions to Cigarette Packet Health Warnings Influence Quitting: Findings from the ITC Four-Country Survey'*. *Addiction* 104: 669-74
- Ernest-Jones, M., D. Nettle, M. Bateson (2011). *'Effects of Eye Images on Everyday Cooperative Behavior: A Field Experiment'*. *Evolution and Human Behavior* 32: 172-78
- Fishkin, J. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press
- Fishkin, J. en R. Luskin (2005). *'Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and Public Opinion'*. *Acta Politica* 40:3, 284-98
- Gollwitzer, P.M. (1999). *'Implementation Intentions: Strong Effects of Simple Plans'*. *American Psychologist* 54:7, 493-503
- Haley, K.J., D.M.T. Fessler (2005). *'Nobody's Watching? Subtle Cues Affect Generosity in an Anonymous Economic Game'*. *Evolution and Human Behavior* 26: 245-56
- Heath, J. en J. Anderson (2012). *'Procrastination and the Extended Will'*, in: *The Thief of Time: Philosophical Essays on Procrastination'*, C. Andreou en M. D. White (red.). New York: Oxford University Press, 233-52
- Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus, and Giroux
- Liljenquist, K., C.B. Zhong en A.D. Galinsky (2010). *'The Smell of Virtue: Clean Scents Promote Reciprocity and Charity'*. *Psychological Science* 21: 381-83
- Pauly, M. (2011a). *'Peiling of Burgerforum'*. *Openbaar Bestuur*: januari, 10-13
- Pauly, M. (2011b). *'Deliberatieve peiling. Een alternatief voor de wijkbijeenkoms'*. *MO: Samenlevingsopbouw* 30: 229, 23-25
- Pauly, M. (2013). *'Deliberatie over lokale referenda: effecten op kennis en attitudes'*. Working paper
- Peter, F. (2009). *Democratic Legitimacy*. London: Routledge
- Peter, F. (2010). *'Political Legitimacy'*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2010 Edition), Edward N. Zalta e.d.). <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/legitimacy/>
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge (MA): Harvard University Press
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press
- Scanlon, T.M. (1998). *What We Owe To Each Other*. Cambridge (MA): Belknap Press
- Sen, A. (2011). *The Idea of Justice*. Cambridge (MA). Belknap Press
- Tomasi, J. (2012). *Free Market Fairness*. Princeton, Princeton University Press
- Wilson, T. (2004). *Strangers to Ourselves: Discovering the Adaptive Unconscious*. Cambridge (MA): Belknap Press

DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

*Ten aanzien van gedragssturende
beleidsinstrumenten voor verduurzaming*



04

DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID TEN AANZIEN VAN GEDRAGSSTURENDE BELEIDSINSTRUMENTEN VOOR VERDUURZAMING

04

Luc Bovens

Samenvatting

Er zijn verscheidende beleidsinstrumenten ter aanmoediging van meer duurzaam gedrag die buiten het standaard economische beleid —zoals regulatie, financiële stimulansen en subsidies—vallen. Deze alternatieve beleidsvormen worden daarbij vaak geplaatst onder de rubriek van ‘gedragssturende beleidsinstrumenten’ (*‘behavioural policies’*) of ‘zachte beleidsinstrumenten’ (*‘soft policies’*).

In sectie 1 bouw ik een simpele taxonomie op van deze alternatieve vormen van beleid en werk deze uit aan de hand van voorbeelden over huishoudelijk energieverbruik, recycling, voedselverspilling en vervoer in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland, Frankrijk en Spanje.

In sectie 2 beschouw ik tot op welke mate het toegelaten is voor de overheid om deze beleidsvormen in te zetten.

Ik argumenteer dat bij het gebruik van zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming de standaard *kritieken* tegen *gedragssturend* beleid—bedenkingen ten aanzien van de privacy en liberale neutraliteit, paternalisme en autonomie—slechts van beperkte relevantie zijn.

Zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming leiden echter tot andere morele dilemma’s: (i) het duurzame doelgedrag kan risicovol zijn voor de eindgebruiker, (ii) benadeelde groepen kunnen sociaal uitgesloten worden en (iii) campagnes van verduurzaming mogen normen van waarheidsgetrouwheid niet overschrijden.

In sectie 3 bekijk ik tot welke mate de overheid verplicht is om zachte beleidsinstrumenten in te zetten voor verduurzaming. Ik onderscheid hierin drie vragen:

Waarom moet de overheid zich bekommeren om verduurzaming? De urgentie komt duidelijk naar voren als we de positie van Nederland bekijken in milieu-statistieken en ranglijsten.

Moet de overheid zachte beleidsinstrumenten inzetten? De keuze van het beleidsinstrumenten dient afgestemd te worden op concrete problemen en een combinatie van zachte en harde beleidsinstrumenten is vaak optimaal.

Van welke aard dient de betrokkenheid van de overheid te zijn? De centrale overheid moet de voordelen van lokalisme onderkennen en dient een kader te bieden voor initiatieven van lokale gemeenten, de derde sector en niet-gouvernementele organisaties.

1 Mijn dank gaat uit naar Erik Schmieman voor sturing en suggesties, Maxime Lepoutre, Jeronimo Mohar, Job (Louis) van-der-Linden, en Jane von-Rabenau voor research hulp, en Alois Vanzandvoort voor samenwerking aan de vertaling uit het Engels.

1. Gedragssturende of zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming

Wat zijn ‘gedragssturende beleidsinstrumenten’? In de Engelse literatuur spreken we van ‘behavioural policies’. Het is echter niet gemakkelijk om een positieve definitie van dit begrip te geven. Het meest voor de hand liggende antwoord is dat het hier handelt om beleidsinstrumenten die zich baseren op de gedragswetenschappen. Deze onderzoeken keuzestrategieën die niet vallen onder modellen van rationele keuze. Zij zijn bijvoorbeeld geïnteresseerd in de patronen van keuzes die inconsistent zijn over tijd; waarbij er risico neiging is voor verliezen en risico aversie is voor winsten; of die bepaald worden door framing effecten.

Als we echter de literatuur bekijken over gedragssturende beleidsinstrumenten voor verduurzaming dan vinden we meestal maatregelen zoals bijvoorbeeld gratis adviesverlening over dakisolaties, informatie over recycling punten, het aangeven van zowel de uiterste houdbaarheidsdatum als de uiterste koopdatum van producten, en het beschikbaar maken van fietsen in de binnenstad. In dit geval speelt echter het beoogde effect direct in op het keuzeproces van perfect rationele mensen. Het gaat hier dus niet om beleidsinstrumenten die strikt genomen onder de noemer van ‘behavioural policies’ of ‘gedragssturende beleidsinstrumenten’ vallen.

Om deze onduideligheid te vermijden, stel ik voor dat we, eerder dan over ‘behavioural policies’ of ‘gedragssturende beleidsinstrumenten’ te spreken, de term ‘soft policies’ of ‘zachte beleidsinstrumenten’ gebruiken. Harde beleidsinstrumenten voor verduurzaming zijn gericht op het beïnvloeden van gedrag door (i) regulatie, d.w.z. het elimineren of beperken van niet-duurzame keuzes, of (ii) via fiscale middelen of subsidies mensen aanzetten tot duurzame keuzes of weerhouden van niet-duurzame keuzes. Zachte beleidsinstrumenten houden de optie set intact: Zij elimineren geen keuze mogelijkheden of zij verhogen ook de kosten (of de opportunity costs) van niet-duurzame keuzes niet.

Ik stel de volgende taxonomie van zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming voor:

I. Er zijn beleidsinstrumenten die het relatief gemak beïnvloeden waarmee voor het duurzame doelgedrag in de optie set kan gekozen worden.

Dit kan op twee manieren gebeuren:

- a. Er zijn beleidsinstrumenten die gericht zijn op het geven van informatie en op feedback om zodoende mensen naar het doelgedrag te sturen.
- b. Er zijn beleidsinstrumenten die bepaalde eigenschappen van het doelgedrag in de optie set wijzigen zodat de opname van het doelgedrag gestimuleerd wordt en het niet-duurzaam gedrag eerder wordt vermeden.

II. Er zijn beleidsinstrumenten die het doelgedrag aanmoedigen door stimulansen aan te bieden.

Deze stimulansen zijn:

- a. Motieven van eigenbelang;
- b. Sociale motieven (bijvoorbeeld door competitie, sociabiliteit, of het zetten van sociale normen).

Ik geef enkele voorbeelden van beleidsinstrumenten in de bovengenoemde categorieën voor huishoudelijk energieverbruik, recycling, voedselverspilling en vervoer. Veel van de volgende voorbeelden komen uit het Verenigd Koninkrijk.² Ik heb deze verder aangevuld met voorbeelden uit Nederland, Frankrijk, Duitsland en Spanje.

2 Voor huishoudelijk energieverbruik

Zie Behaviour Change and Energy Use. Cabinet Office. Behavioural Insights Team. (2011) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60536/behaviour-change-and-energy-use.pdf

Voor recycling

Zie <http://www.recyclenow.com/> and the Courtauld Commitment: <http://www.wrap.org.uk/category/initiatives/courtauld-commitment>

Voor voedselverspilling

Zie WRAP. Working Together for a world without waste. <http://www.wrap.org.uk/> including Love Food—Hate Waste. <http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Love%20Food%20Hate%20Waste%20Retailer%20Introduction.pdf>

Voor verkeer

Zie Creating Growth, Cutting Carbon—Making Sustainable Local Transport Happen. UK Department of Transport. 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3890/making-sustainable-local-transport-happen-whitepaper.pdf en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/4410/chap3.pdf

I.a Informatie en Feedback

a. *Huishoudelijk energieverbruik*: De installatie van slimme meters³; Apparaten voorzien van energie-efficiënte etikettering met gemakkelijk interpreteerbare informatie; Gratis of gesubsidiëerd advies over energie-efficiënte verbeteringen in huis^{4,5}; Educatieve campagnes op scholen en in buurthuizen⁶; Verhuur van meters die energie-efficiëntie testen⁷; Het verstrekken van gemakkelijk interpreteerbare Energy Performance Certificates (UK terminologie) voor woningen, inclusief suggesties voor mogelijke verbeteringen en berekeningen die inzicht geven in verwachte kosten en besparingen.^{8,9,10,11}

b. *Recycling*: Informatie verstrekken over recycling mogelijkheden en recycling punten via internet en via applicaties voor mobiele telefoons^{12,13}; Producten ecologische keurmerken geven met recycling instructies^{14,15}; Educatie campagnes.^{16,17,18}

c. *Voedselverspilling*: Informatie via internet over efficiënte voedselopslag¹⁹; Bedrijven aanzetten om op verpakkingen zowel de uiterste koopdatum als de uiterste houdbaarheidsdatum te vermelden²⁰; Educatie campagnes.^{21,22}

d. *Vervoer*: Op internet gebaseerde routeplanners voor veilige wandel- en fietsroutes en voor het gebruik van openbaar vervoer^{23,24}; Informatie over het brandstofverbruik van verschillende types van auto's^{25,26}; Informatie over brandstof-efficiënt gebruik van autobanden, voor verschillende types en bij verschillende drukniveaus^{27,28,29}; Informatie over oplaadstations voor elektrische auto's^{30,31,32}; Oudere auto's controleren op brandstofefficiëntie en vervuiling.

3 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/phase-de-concertation-autour-du-projet-de-compteurs-electriques-linky>

4 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-batiment,13149.html>

5 <http://www.die-stromsparinitiative.de/beratung/stromspar-check-von-caritas-und-ead/index.html>

6 <http://www.dena.de/projekte/energieDienstleistungen/aktion-klimaschutz.html>

7 <http://www.no-e.de/html/energiemonitor.html>

8 <http://www.milieucentraal.nl/themas/energie-besparen/energielabel-voor-woningen>

9 <http://www.milieucentraal.nl/campagnes/isoleer-je-vloer/>

10 <http://www.piensaenclima.org/index.php/que-es-piensa-en-clima>

11 <http://www.energieforum-hessen.de/energieberatung/energieausweis.html>

12 <http://www.ecocycle.org/yourcommunity/nederland>

13 http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/eschrott-app-vorgestellt-wissen-wo-der-elektronik-schrott-hingeht?tx_ttnews%5BbackPid%5D=580

14 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/Brochure_Dechets_cle13b473.pdf

15 http://www.blauer-engel.de/de/produkte_marken/uebersicht_vergabegrundlagen.php?objective=2

16 <http://www.reduisonsnosdechets.fr/les-actions-communes>

17 <http://www.afvalscheidingswijzer.nl/afvalscheidingswijzer/afvalscheidingswijzer/home/zoek?Product=Badschuimfles,%20plastic&next=Volgende>

18 <http://reciclajealavista.com/organizar/>

19 <https://www.zugutfuerdietonne.de>

20 <http://alimentation.gouv.fr/gaspillage-alimentaire-actions-pilotes>

21 <http://alimentation.gouv.fr/reduire-le-gaspillage-a-la-cantine>

22 <http://www.voedingscentrum.nl/nl/mijn-boodschappen/eten-is-om-op-te-eten.aspx>

23 Bv. voor Frankfurt <http://www.vgf-ffm.de/de/home/>

24 <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Movilidad-y-Transportes/Oficina-de-la-bici/Presentacion/Que-es-la-Oficina-de-la-bici/Que-es-la-Oficina-de-la-bici?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=3d83fb97e4476210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=bfab86f0a9188210VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

25 <http://www.kimnet.nl/sites/kimnet.nl/files/over-brandstofprijzen-automobiliteit.pdf>

26 <http://www.cool-fahren-sprit-sparen.de/>

27 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/l-etiquetage-des-pneumatiques-est-obligatoire-depuis-le-1er-novembre>

28 <http://www.bandopspanning.nl/>

29 <http://www.cool-fahren-sprit-sparen.de/>

30 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/de-nouvelles-mesures-en-faveur-des-vehicules-electriques>

31 <http://www.stekkerweb.nl/>

32 <http://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/verkehr/elektromobilitaet/schaufensterprogramm/>

I.b. Wijziging van eigenschappen van het doelgedrag ter bevordering van opname

Onder deze categorie verstaan we alle beleidsinstrumenten die de 'eigenschappen' van het duurzame of niet-duurzame gedrag aantasten. Bijvoorbeeld, als er een ecologische lening voor dakisolaties ter beschikking wordt gesteld door de overheid, dan wordt de inhoud van het gedrag zelf gewijzigd: Het is niet langer het isoleren van een dak waarbij men zelf de cash voorhanden moet hebben, maar het wordt het isoleren van een dak met een ecologische lening. Dit verschilt van categorie I.a, waarin informatie of feedback wordt verstrekt, en van categorie II, waarin we op de motieven van de gebruikers inspelen.

a. *Huishoudelijk energieverbruik*: Ecologische leningen voor huisverbeteringen³³; Bied consultaties aan op het moment van huisverkoop, zodat drukte van de werkzaamheden minimale last bezorgt en kosten direct in de huislening verwerkt kunnen worden; Organiseer samenwerking tussen bedrijven die dakisolaties doen en opruimdiensten voor zolderkamers; Betrek hierbij liefdadigheidsinstellingen die de oude spullen uit de leeggehaalde zolder komen ophalen; Werk samen met de not-for-profit om armoede wegens brandstofkosten (fuel poverty) te bestrijden door energie-efficiënte huisverbeteringen aan te brengen, bekostigd door liefdadigheidsgelden; Bied financiering aan zonder beginkosten waarbij betalingen op termijn gefinancierd worden door toekomstige besparingen.

b. *Recycling*: Werk met bedrijven om het gebruik van verpakkingsmateriaal te reduceren; Bied aan-huis ophaaldiensten aan voor recycling; creëer meer recycling centra^{34,35,36}; Simplificeer sorteereisen.^{37,38}

c. *Voedselverspilling*: Werk met restaurants om gerechten in verschillende portiomaten aan te bieden³⁹; Verklein de borden in restaurants⁴⁰; Spoor restaurants en supermarkten aan tot voedseldonaties voor daklozenopvang^{41,42}; Creëer punten waar liefdadigheidsinstellingen ongebruikt eten kunnen ophalen.

d. *Vervoer*: Verbeter de verhuur van fietsen⁴³, elektrische auto's⁴⁴ en mogelijke combinatiepakketten^{45,46}; Verbeter de infrastructuur voor fietsverkeer⁴⁷; Maak binnensteden maximaal autovrij⁴⁸; Maak fiets- en wandelpaden veiliger⁴⁹; Vertraag verkeersstromen en verminder het aantal parkeerplaatsen in binnensteden; Realiseer meer oplaadpunten voor elektrische auto's⁵⁰; Verbeter de persoonlijke veiligheid in bussen (bijvoorbeeld door bewakingscamera's) en straten (bijvoorbeeld door tunnels e.d. goed te verlichten)⁵¹; Spoor werkgevers aan om te experimenteren met thuiswerken of flexibele werktijden voor werknemers.

33 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Climat_et_PNAEE.pdf

34 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/Brochure_Dechets_cle13b473.pdf

35 <http://www.vlslagrecycling.nl/> <http://www.zandrecycling.nl/wat-gebeurt-er-met-uw-RKGV.html>

36 http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/eschrott-app-vorgestellt-wissen-wo-der-elektronik-schrott-hingevoert?tx_ttnews%5BbackPid%5D=580

37 <http://www.afvalscheidingswijzer.nl/afvalscheidingswijzer/home/zoek?Product=Badschuimfles,%20plastic&next=Volgende>

38 http://www.ecourbano.es/her_home.asp?cat=55&cat2=&id_pro=73

39 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/mobilisation-contre-le-gaspillage-alimentaire>

40 Kallbekken, S. and Saelen, H. (2013) 'Nudging' Hotel Guests to Reduce Food Waste as a Win-Win Environmental Measure. *Science*, 119(3), pp. 325-7 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176513001286> and <http://www.youtube.com/watch?v=9MImOh4hWUM>

41 <http://alimentation.gouv.fr/gaspillage-alimentaire-etude>

42 <http://www.tafel.de/die-tafeln.html>

43 <http://www.velib.paris.fr/Plan-stations>

44 http://www.mobilicites.com/fr_actualites_avec-autolib---bollore-fait-de-paris-sa-vitrine-de-l-autopartage_0_77_1541.html

45 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Intermodalite-et-transports-.html>

46 <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/fahrradverkehr-modellversuch-fahrradverleihsysteme.html>

47 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-velo-et-la-ville,26683.html>

48 <http://www.nu.nl/binnenland/2846202/utrecht-weert-vervuilende-autos-centrum.html>

49 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-velo-dans-la-rue-le-velo-sur-la.html>

50 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/de-nouvelles-mesures-en-faveur-des-vehicules-electriques>

51 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Observatoire-national-de-la-.html>

II.a. Eigenbelang

- a. *Huishoudelijk energieverbruik*: Benadruk verwachte besparingen door effectiever energieverbruik^{52,53}; Geef symbolische financiële beloningen (of waardebonnen voor lokale doe-het-zelf winkels) voor het recycleren van oude energie-inefficiënte apparaten.^{54,55}
- b. *Recycling*: Maak de kosten voor gemengd afval duidelijk zichtbaar voor de gebruiker.⁵⁶
- c. *Voedselverspilling*: Benadruk besparingen door verminderde aankoopkosten voor voedsel.⁵⁷
- d. *Vervoer*: Benadruk voordelen van lopen en fietsen voor gezondheid en schoonheid, evenals de lagere financiële transportkosten.^{58,59,60,61,62}

II.b. Sociale Motieven

- a. *Huishoudelijk energieverbruik*: Vergelijk het energieverbruik van huishoudens in woonbuurten en stel die informatie publiek ter beschikking; Lever meerdere huishoudens kortingen aan voor gemeenschappelijke huisprojecten om de energie-efficiëntie te verbeteren; Zorg dat 'groene projecten' een hoge sociale zichtbaarheid hebben in woonbuurten en steun buurtwerk waar duurzaam gedrag aangemoedigd wordt en kennis gedeeld wordt.⁶³
- b. *Recycling*: Stel doelen voor bedrijven, scholen en wijken en informeer gebruikers constant hoever ze staan met de realisatie van deze doelen; Maak duidelijk welke bedrijven, scholen en wijken meer en minder recycleren; Verzoek bedrijven om op vrijwillige basis zich in te schrijven op een publiek beschikbare lijst waarbij ze beloven verpakkingsmateriaal te verminderen of recycleerbaar te maken.
- c. *Voedselverspilling*: Verzoek restaurants en supermarkten om op vrijwillige basis zich in te schrijven op een publiek beschikbare lijst waarbij ze beloven om voedselverspilling te reduceren^{64,65}; Organiseer voedseldonaties van restaurants en supermarkten voor daklozenopvang.
- d. *Vervoer*: Moedig carpoolen aan.^{66,67} Maak busbanen toegankelijk voor auto's met meerdere passagiers; Ontwerp zichtbare brandstofefficiëntie labels voor auto's.⁶⁸

52 <http://www.milieucentraal.nl/campagnes/energiebespaarwijzer/>

53 <http://www.die-stromsparinitiative.de/>

54 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Prime-a-la-casse-des-chaudieres,22823.html>

55 <http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/programas-de-educacion-ambiental/hogares-verdes/>

56 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/Brochure_Dejets_cle13b473.pdf

57 <http://www.milieucentraal.nl/campagnes/etenisomopteeten/>

58 http://www.fietsenscoort.nl/sites/default/files/uploads/fietsen_scoort_werkgev_folder_definitief.pdf

59 <http://www.aer-ribera.com/cast/busapeu.html>

60 http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/EstrategiaMovilidadSostenible_tcm7-215610.pdf

61 http://www.kopf-an.de/uploads/media/Die_Kampagne_06.pdf

62 Creating Growth, Cutting Carbon— Making Sustainable Local Transport Happen. UK Department of Transport. 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3890/making-sustainable-local-transport-happen-whitepaper.pdf

63 <http://www.klimaatstraatfeest.nl/het-spel/spelregels>

64 <http://www.abc.es/20121109/economia/abc-i-aecoc-alimentos-desperdicios-201211082123.html>

65 Courtauld Commitment. <http://www.wrap.org.uk/category/initiatives/courtauld-commitment>

66 <http://www.covoiturage.fr/>

67 <http://www.karzo.nl/>

68 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/l-etiquetage-des-pneumatiques-est-obligatoire-depuis-le-1er-novembre>

Zachte beleidsinstrumenten kunnen door zowel de centrale overheid als plaatselijke gemeenten, bedrijven of het maatschappelijk middenveld geïnitieerd worden. Er is een complex samenspel tussen deze: De overheid dient zich niet expliciet in te laten met de implementatie fase, maar heeft eerder een aanmoedigende, uitnodigende en raadgevende rol voor gemeenten, bedrijven en het maatschappelijke middenveld. Zij levert subsidies voor veelbelovende voorstellen, coördineert initiatieven, en registreert de effectiviteit, of zij betreft het hoger onderwijs in het bestuderen van de effectiviteit.

Zijn er verschillen tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Spanje? De volgende observaties zijn wellicht gekleurd door mijn steekproef en een meer systematisch vergelijkend onderzoek is vereist om algemene claims te onderbouwen.

De campagnes die in Nederland de overhand hebben zijn vooral geïnitieerd door het maatschappelijke middenveld of door lokale overheden. Er is daarbij slechts beperkte inbreng van de centrale overheid.

Duitsland lijkt zich meer op overheidsprogramma's te richten, geïnitieerd en gesteund op het niveau van de Länder en de steden. Deze programma's zijn vooral toegespitst op educatie campagnes en sociale advertenties. Hierbij wordt er zorg voor gedragen dat de informatie ook beschikbaar wordt gesteld in de talen van de belangrijkste migrantengemeenschappen.

Frankrijk lijkt zich eerder te beroepen op centraal georganiseerde campagnes met harde beleidsinstrumenten (subsidies en belastingvoordelen). Ook als er zachte beleidsinstrumenten gebruikt worden, draait het minder rond consultaties en partnerschappen, maar eerder rond het verplichten van bedrijven om bijvoorbeeld milieurelevante informatie over hun producten te verschaffen.

Spanje heeft duidelijk een minder intensief verduurzamingsbeleid dan de andere landen.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een overheidsdienst ingesteld, namelijk de Behavioural Insights Team. Deze bestudeert en promoot gedragssturende beleidsinstrumenten.⁶⁹ Dergelijke instrumenten werden ook bediscussieerd in een parlementair comité van het House of Lords.⁷⁰ De nadruk ligt op het realiseren van lokaal beleid en het realiseren van samenwerking en vrijwillige overeenkomsten tussen bedrijven. Dit is in overeenstemming met het politiek platform van de huidige coalitieregering waarbij gemeenten en bedrijven vrijheid wordt geboden om te experimenteren met nieuwe ideeën. Er is ook een sterke presentie van sociale advertenties in het straatbeeld en er zijn burgerraadplegingen en samenwerkingen met het hoger onderwijs voor onderzoek over gedragssturend beleid.

69 <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>

70 Behaviour Change. House of Lords—Science and Technology Select Committee—2nd report of session 2010-12: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldscitech/179/179.pdf>

Zie ook het reactiestuk: Government Response to the Science and Technology Select Committee Report on Behaviour Change. Cabinet Office.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60538/Government-Response-House-of-Lords-Inquiry-Behaviour-Change.pdf

2. Is het aan de overheid toegelaten om zachte beleidsinstrumenten in te zetten voor verduurzaming?⁷¹

A. Standaard kritieken ten aanzien van zachte beleidsinstrumenten.

Er is veel discussie ten aanzien van de legitimiteit van zachte beleidsinstrumenten, in het bijzonder rond Thaler en Sunstein's Nudge instrumenten.⁷² Deze discussie wordt vaak opgebouwd rond voorbeelden van volksgezondheid (roken, obesitas, etc.) en hebben voor ons gebied van verduurzaming slechts beperkte relevantie. Er zijn drie kritieken die vaak terugkomen in dit debat nl. privacy en liberale neutraliteit, paternalisme en autonomie.

a. *Privacy en liberale neutraliteit.* Anders dan in het domein van volksgezondheid ligt het doelgedrag in het domein van verduurzaming niet zozeer in de privésfeer, noch gaat het om een visie over wat een goed leven inhoudt. Men kan zich vragen stellen ten aanzien van het gebruik van zachte beleidsinstrumenten om condoomgebruik of HPV-vaccinaties aan te moedigen, alcoholgebruik te beperken of om gezinsgrootte te reduceren. Deze zaken hebben een privé karakter en de staat dient ten aanzien van visies over wat een goed leven inhoudt neutraal te zijn. Een dergelijke kritiek houdt echter geen steek wanneer het erop aankomt mensen aan te moedigen hun huizen meer energie-efficiënt te maken.

Een mogelijke tegenwerping is dat sommige beleidsinstrumenten voor duurzaamheid een verandering van levensstijl bewerken en dit tast de privacy en de liberale neutraliteit aan. Bijvoorbeeld wanneer campagnes voor CO₂ reductie ons

aanmoedigen om minder te reizen dan kan dit invloed hebben op de mogelijkheid om contact te houden met familie. Campagnes om minder vlees te eten om milieu redenen kunnen ook invloed hebben op culinaire gewoonten in onze privacy thuis. Sommige mensen staan ook vijandig tegenover campagnes voor verduurzaming omdat deze hun levensstijl van consumerisme en brandstofverspilling in het gedrang brengen.

Er zijn drie antwoorden. Ten eerste, een democratisch mandaat legitimeert de overheid om zich in te laten met duurzaam beleid. Ten tweede, argumenten op basis van de bescherming van levensstijl wegen niet op tegen mogelijke schade aan derden, denk er bijvoorbeeld aan hoe sommige blanke Zuid-Afrikanen apartheid probeerden te verdedigen door zich te beroepen op hun levensstijl. En in milieuaangelegenheden gaat het duidelijk om schade aan derden. Ten derde, zachte beleidsinstrumenten kunnen, in tegenstelling tot harde beleidsinstrumenten, beter omgaan met kritieken van privacy en liberale neutraliteit doordat ze de keuzemogelijkheden niet aantasten. Ze maken het ons mogelijk om zelf prioriteiten te stellen zodat we uiteindelijk datgene wat we meest belangrijk vinden in ons leven kunnen beschermen.

b. *Paternalisme.* Een andere kritiek op gedragssturend beleid, welke vooral geuit wordt ten aanzien van volksgezondheid, is dat het paternalistisch is. Zulk beleid probeert om gedrag dat schadelijk is voor de burger zelf en niet voor anderen te corrigeren. Deze bezwaren hebben echter weinig relevantie voor zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming. Als de overheid het suikergebruik wil verminderen dan is dit in de eerste plaats om gezondheidsproblemen bij de burgers te voorkomen. Dit soort beleid heeft aldus direct betrekking op het eigen welzijn van de burger.

71 Voor een interessante discussie hierover zie vorige voetnoot.

72 Thaler, R.H. and Sunstein, S. (2008) *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press; For discussion, see Bovens, L. *The Ethics of Nudge*. In: T. Grune-Yanoff and Sven Ove Hansson. (2008) *Preference Change—Approaches from Philosophy, Economics and Psychology*. (Springer: Dordrecht): 207-21. Hausman, D.M. and B. Welch (2010) *Debate: To Nudge or not to Nudge*. *Journal of Political Philosophy* 18 (1): 123-136 and T. Grune-Yanoff *Old Wine in New Caskets: Libertarian Paternalism still Violates Liberal Principles*. *Social Choice and Welfare*, 38(4): 635-45; Anderson, J. (2010) *Book Review Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Richard H. Thaler and Cass R. Sunstein. Yale University Press, 2008. x + 293 pages. *Economics and Philosophy*, 26: 369-406; *Symposium on Nudge with contributions by A. Burgess, A. and O. Lobel, E. Selinger and K.P. Whyte, A. Alemanno and L. Bovens*. *European Journal of Risk Regulation* (2012), 3(1), 1-46.

De overheid handelt zodoende als een soort van oppas ('nanny') voor haar burgers. In het domein van verduurzaming echter is het niet-duurzame gedrag in de eerste plaats problematisch omdat het op globale en lokale schaal (klimaatverandering en vervuiling) schade berokkent aan derden. Daardoor zijn duurzame beleidsinstrumenten immuun voor liberale objecties dat de overheid zich niet mag inlaten met maatregelen om de burger tegen zichzelf te beschermen.

Een mogelijke tegenwerping is dat beleidsinstrumenten voor verduurzaming zich toch vaak wel op eigenbelang richten door in te spelen op financiële voordelen of door de nadruk te leggen op de gezondheid waartoe het duurzame gedrag leidt. Het primaire doel is echter om het sociale belang te dienen. Paternalistisch beleid dient primair het belang voor het individu, namelijk door schaden voor zichzelf te vermijden. Dat men om een probleem van collectief handelen op te lossen zich zowel op individuele als sociale stimulansen richt maakt het daarom nog geen vorm van paternalisme.

c. *Autonomie*. Er is een algemene kritiek dat de overheid de autonomie van de burger schendt als ze met behulp van slinkse technieken van gedragsbeïnvloeding de burger manipuleert. Zachte beleidsinstrumenten mogen dan wel onze keuzemogelijkheden onveranderd laten, doch het probleem blijft dat ze ons sturen naar ongerefleeteerd handelen – alsof onze handelingen gestuurd worden door subliminaal beelden of post-hypnotische suggestie.

Zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming zijn echter nauwelijks manipulatief. Word ik gemanipuleerd als ik besloten heb om op de fiets naar het werk te gaan omdat er een nieuw fietspad is? Ik denk het niet.

Waarom maken tegenstanders zich dan zorgen? Hier zijn twee kritische overwegingen over manipulatie en autonomie die om discussie vragen.

Ten eerste, neem het volgende geval. Mensen hebben de neiging om hun gedrag aan te passen aan een bepaalde norm. Experimenteel werk heeft getoond dat, om het gedrag van hotelgasten aan te passen, het veel effectiever is om hen te vertellen dat 75% van de andere gasten hun handdoek meer dan één keer gebruiken dan om ze aan te spreken over de impact op het milieu.⁷³

73 Goldstein, N.J. et al. (2008) A Room with a Viewpoint: Using Social Norms to Motivate Environmental Conservation in Hotels. *Journal of Consumer Research*, 35 (3), 472-82.

Dezelfde verschuiving naar een norm wordt geconstateerd wanneer consumenten verteld worden wat het gemiddelde energieverbruik van vergelijkbare huishoudens is. Het probleem is echter dat dit beide kanten op werkt: Wanneer de consumptie boven de norm ligt, is er een tendens tot verlaging, maar, wanneer de consumptie onder de norm ligt, dan is er ook een tendens tot verhoging van verbruik. Recent experimenteel werk toont dat men dit laatste kan neutraliseren door goed presterende huishoudens te feliciteren. Een simpel smiley-face emoticon toevoegen aan de feedback van goed presterende huishoudens maakt een verschil: Deze huishoudens waren minder de neiging om zich aan de norm aan te passen door hun consumptie te verhogen.⁷⁴

Is dit zorgwekkend? Wordt onze autonomie aangetast wanneer ons gedrag beïnvloedt wordt door informatie over het gedrag van anderen of door het toevoegen van smiley-face stickers? Ik ben er niet van overtuigd dat zulke zachte beleidsinstrumenten morele grenzen overschrijden. De ingreep speelt in op het gedrag met behulp van informatie en aanmoediging. Waarom zou dit manipulatief zijn? Daarnaast, dit soort inspelen heeft hoogstens statistische effecten: de ingreep realiseert een tendens tot aanpassing aan de norm en deze tendens registreert zich in een wijziging in het gemiddelde gedrag. Het is niet dat een bepaald persoon gemanipuleerd wordt om dingen tegen zijn voorkeuren in te doen waar onmogelijk weerstand aan geboden kan worden – alsof hij betoverd is.⁷⁵ Er is eerder een subtiele gedragsverandering die erop gericht is een collectief handelingsprobleem op te lossen wat allen te goede komt. Dit staat veraf van manipulatie.

Ten tweede, er zijn vormen van zachte beleidsinstrumenten waarbij het doelgedrag zodanig wordt geframed dat het in overeenstemming wordt gebracht met het eigenbelang van de burger. Het benadrukken van de gezondheid door lopen en fietsen en het framen van energie-efficiëntie in het huishouden als kostenbesparing zijn effectievere middelen dan te beroepen op milieubewuste redenen. Dit leidt tot de volgende morele vraagstelling.

74 Schulz, P.W. (2007) The Constructive, Destructive and Reconstructive Power of Social Norms. *Psychological Science*, 18(5), 429-434.

75 In Salvaging the Concept of Nudge. *Journal of Medical Ethics*. doi: 10.1136/medethics-2012-100727, Saghai (2013) neemt de mogelijkheid om weerstand te bieden als een kenmerk van nudge in plaats van een por ('prod') en er zijn minder morele bezwaren tegen een nudge dan tegen een por, hiermee heeft nudge ook minder morele bezwaren.

Mensen voelen zich gemanipuleerd als ze gevraagd worden bepaalde dingen te doen waarbij de aangeboden redenen niet de echte redenen zijn waarom deze handeling van hun verlangd wordt. Hier krijgen kritieken van autonomie en infantilisering weer grond. Maar dit kan verholpen worden, wanneer het beleid aan bepaalde condities voldoet.

Het lijkt alles wat slinks wanneer de beloning buiten de sfeer van het doelgedrag ligt. Beloning en het doelgedrag moeten in dezelfde sfeer liggen. Er is geen bezwaar tegen beloningen, bijvoorbeeld wanneer gedrag dat bijdraagt tot hogere energie-efficiëntie in het huishouden beloond wordt door een waardebon in de lokale doe-het-zelf winkels. Maar men wordt licht wantrouwig en cynisch als tieners kans maken op het winnen van een i-pod door zich tegen HPV te laten vaccineren.⁷⁶

De overheid is ook verplicht om transparant te zijn over de redenen en het belang van het doelgedrag. Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de volgende twee niveaus. Er is een eerste niveau, namelijk het verlenen van een motivatie aan de burger voor het doelgedrag en dit is intern aan het beleidsinstrument. En er is een tweede niveau, namelijk het verlenen van een legitimatie voor het beleidsinstrument zelf. Op het eerste niveau kan het beleidsinstrument gericht zijn op besparingen en gezondheidsvoordelen van het specifieke doelgedrag (eerder dan milieubewuste redenen). Bijvoorbeeld de gas- en elektriciteitsrekening zal verwachte besparingen door het aankopen van een nieuwe boiler zo framen dat het maximaal het doelgedrag aanmoedigt; De CO₂ reductie van de nieuwe boiler hoeft niet vermeld te worden als onderzoek heeft aangetoond dat deze informatie slecht minimaal effect heeft op het doelgedrag. Er is echter ook een tweede niveau: De overheid is verplicht om haar beleidsinstrument te legitimeren. Zij dient de burger te informeren dat haar motivatie om dergelijke beleidsinstrumenten in te zetten is dat zij bepaalde doelen met betrekking tot milieu wil bereiken. Aldus blijft het vertrouwen van de burgers in de overheid behouden.

B. Specifieke kritieken op de toelaatbaarheid van zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming

Zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming kunnen de standaard kritieken goed weerstaan maar hebben hun eigen morele beperkingen.

Deze weerhouden niet het gebruik van zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming maar leggen wel bepaalde morele grenzen op aan de concrete uitvoering ervan.

i. Risico's

Binnen het domein van verduurzaming zijn er bepaalde risico's die gecontroleerd moeten worden.

a. Bij recycling en voedselverspilling is er een spanning tussen het reduceren van verpakkingsmateriaal en het voorkomen van voedselverspilling en voedselveiligheid. Voedselverpakking wordt vaak vanuit marketing of commercieel oogpunt gebruikt, maar sommige verpakkingen zijn echter om voedselverspilling tegen te gaan en de uiterste houdbaarheidsdatum te verlengen (bijvoorbeeld plastic hulzen om komkommers). Het reduceren van verpakkingsmateriaal dient afgewogen te worden tegen het belang van voedselverspilling en voedselveiligheid. Tevens moet de nadruk op het reduceren van voedselverspilling afgewogen worden tegen het belang van de voedselveiligheid—temeer wanneer voedsel dat dicht tegen de houdbaarheidsdatum is soms bij sociaal zwakkere groepen terecht komt.

b. Er moet toezicht gehouden worden op de risico's van zachte beleidsinstrumenten bij vervoer.

We hebben recentelijk een enorme verbetering gezien in veiligheid van auto's. Maar, de verwachte kans op ernstige verwondingen of overleving bij frontale botsingen worden, in de officiële statistieken, altijd gerapporteerd voor auto's van gelijke grootte. In de realiteit verliezen kleinere auto's van grotere auto's in ongevallen. En campagnes voor verduurzaming promoveren kleinere auto's gezien deze meer brandstofefficiënt zijn en het doelgedrag draagt dus hoger risico.

Het ontmoedigen van autogebruik beïnvloedt het aantal gewonden en doden door ongevallen. Per kilometer heeft het openbaar vervoer gunstigere cijfers dan auto's. Auto's hebben gunstigere cijfers dan fietsen en lopen, hoewel lopen en fietsen een positief effect op de gezondheid dat opweegt tegen het verhoogd risico door ongeval.

Sommige risico's zijn van zulke aard dat het doelgedrag alleen extra risico's met zich meebrengt wanneer er een kleine opname van het doelgedrag is. De eerste fietsers of de eerste kleine auto's in de stad lopen een substantieel hoger risico.

⁷⁶ http://www.naturalnews.com/032330_vaccines_iPod.html

Als het beleidsinstrument echter tot voldoende opname leidt, dan wordt dit risico geneutraliseerd of zelfs verminderd—bijvoorbeeld door de aanleg van extra fietspaden of doordat chauffeurs bewuster zijn van fietsers op de baan. Risicofactoren dienen bepaald te worden zowel in het geval van minimale opname als bij volledige opname van het doelgedrag.

Wat is de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van haar burgers als het doelgedrag bij minimale opname leidt tot een verhoogd risico maar, bij opname boven een bepaalde drempel, tot verlaagd risico? Is de overheid verantwoordelijk voor haar advies aan de eerste fietser die op haar aanbeveling met ernstige verwondingen in het hospitaal belandt? Zijn de lange termijn verwachtingen van minder ongevallen in de binnenstad door het autoverkeer te reduceren en het fiets- en voetverkeer aan te moedigen een legitieme verdediging voor de overheid? In zulke overgangsschema's is de overheid het op zijn minst naar de burgers toe verplicht om er alles voor te doen om ook de veiligheid van de eerste fietsers te beschermen – dit kan bijvoorbeeld door te investeren in infrastructuur en door zachte beleidsinstrumenten te combineren met harde beleidsinstrumenten die het verkeer verminderen en vertragen in de binnenstad.

Een andere vraag is hoe we kansen op kosten en baten van een beleidsingreep moeten afwegen. Aan de ene kant hebben fietsers in het verkeer, in tegenstelling tot auto's, een verlaging in hun levensverwachting omdat ze grotere kans op dodelijke ongelukken hebben en ze meer blootgesteld worden aan luchtvervuiling. Aan de andere kant wordt deze verlaging in levensverwachting ruimschoot gecompenseerd door de gezondheidsbaten van fietsen.⁷⁷ Hier zien we dezelfde vraag terugkomen. Kunnen we de overheid aansprakelijk stellen voor haar advies aan de fietser die in het hospitaal belandt of is het feit dat de levensverwachting is toegenomen voldoende rechtvaardiging om dit advies te promoten?

Abstract gezegd: Stel dat een beleidsingreep zowel tot een verhoogde kans op bepaalde gezondheidskosten en tot een verhoogde kans op een bepaald gezondheidsbaten leidt, en stel dat het verwachte baten groter zijn dan de verwachte kosten zodat de ingreep netto tot een verhoogde levensverwachting (of QALY verwachting) leidt. Is dit dan voldoende reden voor de overheid om deze

beleidsingreep te institutionaliseren? Of, moet de overheid zich hier vanaf houden, omdat ze, ongeacht de kansenverdeling, aansprakelijk is voor de daadwerkelijke schaden ten gevolge van haar beleid?

Vergelijk: Bij vaccinatiegevallen leggen we extreem hoge eisen aan de veiligheid van de vaccinatie. De kans op schaden aan de gezondheid of dood moeten ondanks de verwachte toename in levensjaren minimaal zijn. Enkel als de kans op schaden of dood dicht tegen nul liggen, is de overheid gelegitimeerd om ons te verplichten of aan te moedigen tot vaccinaties. (Het HPC-⁷⁸ en het MMR⁷⁹ vaccine werden aan dit soort kritiek onderworpen.)

In het geval van vaccinaties willen we de kans op potentiële schaden niet afwegen tegen de potentiële baten—we geven de overheid geen groen licht om een vaccinatiebeleid te institutionaliseren. We eisen eerst een vaccin met minimale kansen op schaden. Waarom wegen we verwachte schaden en baten van vaccinaties niet tegen elkaar af maar van fietsen en lopen wel?

Ik stel het volgende antwoord voor: Het verschil ligt in de aard van de causale relatie tussen het overheidsbeleid en de schaden. De causale relatie is veel zwakker in het geval van het aanmoedigen tot fietsen dan in het geval van het aanzetten tot vaccinatie. Als de overheid de vaccinaties niet had aangemoedigd zou ik ook niet gevaccineerd zijn en het vaccineren is de belangrijkste oorzaak voor de dodelijke afloop. Bij het aanzetten tot fietsen is die causale relatie veel zwakker. Het is onduidelijk of ik zou zijn gaan fietsen als de overheid fietsen niet had aangemoedigd en er zijn meerdere oorzaken die bijdragen tot een dodelijk ongeluk—bijvoorbeeld de onoplettendheid van de vrachtwagenchauffeur. Mijn suggestie is dat hierin het verschil ligt waardoor het beleid ter aanmoediging van fietsers veel meer aanvaarding geniet dan het beleid ter aanmoediging van vaccinaties.

ii. Sociaal kwetsbare groepen

Zachte beleidsinstrumenten dienen voorzichtig met de behoeften van kwetsbare groepen om te gaan. Het maatschappelijk middenveld, liefdadigheidsinstellingen en sociale diensten dienen betrokken te worden bij het proces zodat de gemarginaliseerde groepen in de gemeenschap ook bereikt worden. Naast het bereiken van deze groepen is ook de daadwerkelijke opname van het doelgedrag van belang. Het realiseren van maatschappelijk

78 <http://www.wnd.com/2013/03/vaccine-skeptics-billboards-sound-danger-warning/>

79 http://en.wikipedia.org/wiki/MMR_vaccine_controversy

77 J.J. de Hartog (2010) Do the Health Benefits of Cycling Outweigh the Risk? *Environmental Health Perspectives*.

advies is hierbij fundamenteel. Dit kan wellicht een cultuuromslag vereisen: Nederland staat van de 36 OECD landen op de 24ste plek voor de samengestelde indicator 'Consultation on Rule-Making' in de Better Life Index. (Ter vergelijking, het Verenigd Koninkrijk staat 1ste, Frankrijk 32ste, Duitsland 29ste en Spanje 16de.)⁸⁰

a. *Veiligheid*. Het doelgedrag kan nieuwe kwetsbaarheden met zich meebrengen. Als we het voetverkeer in de binnenstad willen verhogen moet er tevens op de veiligheid gelet worden: Slecht verlichte tunnels worden, in het bijzonder door vrouwen en ouderen, uit angst voor overvallen vermeden. Veiligheidsoverwegingen zijn een veel genoemde reden om de bus te vermijden in sommige streken. Investeringscamera's kunnen aangewezen zijn. Daarnaast gaat het hier om duidelijk zichtbare risico's. Zelfs als de absolute cijfers voor straatgeweld laag zijn, is er toch vaak sterke weerstand bij het publiek op grond van veiligheidsoverwegingen. Om deze weerstand te overkomen is het belangrijk dat de overheid duidelijk zichtbare maatregelen treft. De risicoperceptie moet geschat worden door publieke consultatie en het overheid moet deze publieke perceptie in acht nemen in haar beleid.

b. *Brandstofkosten-armoede*. Schema's om energieverbruik te verbeteren dienen aangepast te worden aan de behoeften en wensen van ouderen. Deze kunnen terughoudend zijn om de energiebewuste veranderingen in hun huis te doen door het feit dat zulke veranderingen, gezien hun leeftijd, vaak geen verstandige investering zijn. Maatregelen om groene energie te gaan bevorderen mogen niet gefinancierd worden (of zo gezien worden) door huishoudens van ouderen die arm zijn omwille van brandstofkosten. Maatschappelijk advies en betrokkenheid van de derde sector zijn cruciaal. Incentive schema's dienen ook ontworpen te worden voor huisbazen en huurders om zodoende huurhuizen energie-efficiënter te maken. Dit zijn free-market failures die dienen gecorrigeerd te worden door overheidsop treden.

c. *Immigranten*. Alle informatie (brochures, websites, adviezen) moet aangeboden worden in de talen van de belangrijkste migrantengemeenschappen. Veel doelgedrag voor duurzaamheid heeft betrekking op het huishouden, namelijk keuzes over energieverbruik, recycling, dagelijkse boodschappen en voedselbeheer. In veel

traditionele huishoudens zijn dit de aangelegenheden van de vrouw in het gezin, die vaak een minder bekwame taalbeheersing hebben dan de man gezien deze door zijn werk met de lokale taal in aanraking komt. Om deze vrouwen tot duurzaam gedrag te bewegen is extra moeite vereist en is het nodig om ze in hun moedertaal te benaderen.

d. *Sociaal achtergestelde groepen*. Er moet voor gezorgd worden dat de diensten alle lagen van de gemeenschap bereiken. Advies over energieverbruik, ecologische leningen, en recycling diensten moeten wijdverspreid beschikbaar gesteld worden. Duurzaamheid en 'groen leven' mogen geen vorm van luxe consumptie worden die de scheiding van sociale klassen accentueert.

iii. Waarheidsgetrouw

De campagnes dienen waarheidsgetrouw te zijn en mogen geen misleidende informatie bevatten. In het Verenigd Koninkrijk was er een sociale advertentie campagne van de Carbon Trust met deze tekst: "Turning off all non-essential equipment in an office for one night could save enough energy to run a small car for one hundred miles."⁸¹ Het is natuurlijk mogelijk om dit te doen kloppen als je het kantoor groot genoeg, de interpretatie van 'niet-essentiële' kantoor benodigdheden breed genoeg, en de elektrische auto klein genoeg neemt. Dit soort mededelingen heeft echter minimaal effect op de burger en versterken eerder het wantrouwen in de overheid. Dit heeft twee redenen.

Ten eerste, sociale advertentie campagnes zijn vaak pro bono of worden tegen een gereduceerde prijs door commerciële reclame bureaus geproduceerd. Ze doen dit omdat een succesvolle reclamecampagne goed is voor hun publiek profiel — ze verschijnen er immers mee in de media. De standaard voor de waarheidsgetrouwheid in commerciële reclames is echter veel milder en toleranter dan die voor sociale advertenties. In commerciële reclame zit meer speling voor overdrijven, het publiek weet dat de informatie die gepresenteerd wordt met een korreltje zout dient genomen te worden. Denk bijvoorbeeld aan de bekende Carlsberg campagne: 'Carlsberg — probably the best beer in the world'. Het publiek heeft echter hogere eisen als het gaat om sociale advertentie campagnes van niet-gouvernementele organisaties of van de overheid.

80 <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/>

81 <http://www.governmenttechnology.co.uk/features2/item/1742-end-user-greening>

Ten tweede worden burgers door overheidsdiensten constant gebombardeerd met incoherente statistische informatie over economische cijfers (werkeloosheid, groei, financiën). Dit leidt tot wantrouwen in de overheid. Hierdoor geeft ook maar de kleinste aanwijzing van slimmigheid of manipulatie in sociale advertentie campagnes aanleiding om ze op een lijn te zetten met politieke campagnes waarmee de geloofwaardigheid van de campagnes gelijk in het niet valt en de efficiëntie minimaal wordt.

3. Is de overheid verplicht om zachte beleidsinstrumenten in te zetten voor verduurzaming?

We onderscheiden drie vragen. De eerste vraag is of er überhaupt een verplichting is voor de overheid om zich met verduurzaming in te laten? Ten tweede, dient het zich dan in te laten met zachte beleidsinstrumenten eerder dan met regulatie, subsidies en financiële stimulansen? En ten derde, hoe zou de overheid deze zachte beleidsinstrumenten dan best kunnen inzetten – zou dit centraal geleid moeten worden of is het beter om samen te werken met bedrijven en het maatschappelijke middenveld en om de verantwoordelijkheid naar lokaal beleid door te schuiven?

i. Beleid voor verduurzaming

Moet de overheid een beleid voor verduurzaming voeren? Er zijn substantiële milieuproblemen op zowel kleine schaal (vervuiling, stadsverloedering, beperkte ruimte voor stortterreinen) als grote schaal (klimaatverandering). Het gaat hier om collectieve handelingsproblemen waarbij oplossingen coördinatie vereisen. De schaal van deze problemen is dusdanig dat het oplossen ervan zowel nationale als internationale aandacht vereist. Als we collectieve handelingsproblemen kunnen coördineren (zoals in een Prisoner's Dilemma) dan wint iedereen. Daarnaast is er ook nog een element van sociale rechtvaardigheid: De kosten om het milieuprobleem niet aan te pakken vallen disproportioneel op sociaal benadeelde groepen in onze samenleving, op de globale armen en op toekomstige generaties. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om problemen van coördinatie en sociale rechtvaardigheid aan te vatten.

De volgende statistieken suggereren dat Nederland geen genoeg kan nemen met de huidige stand van zaken ten aanzien van milieuproblemen:

- a. Een van de indicators van de OECD Better Life Index (2010) is de 'gemiddelde concentratie fijn stof in steden met meer dan 100.000 inwoners, gemeten in 2008 of laatste beschikbare informatie'. Hierbij staat Nederland met 31 microgram per kubieke meter op de 30ste plaats van de 36 landen; dit ligt substantieel hoger dan het OECD gemiddelde van 22 microgram.⁸²
- b. De Wereldbank rapporteert 10.3 ton per hoofd van de bevolking aan CO₂ uitstoot in 2009 (laatste beschikbare data) voor Nederland. Dit is hoog in vergelijking tot andere grote West-Europese landen zoals Duitsland: 9.0; Verenigd Koninkrijk: 7.7; en Frankrijk: 5.9.⁸³
- c. De Wereldbank rapporteert 4645 kg olie-equivalent verbruik per hoofd van de bevolking voor energiegebruik in 2011 in Nederland (laatste beschikbare data). Dit is hoog in vergelijking met andere grote West-Europese landen zoals Duitsland: 3758; Verenigd Koninkrijk: 3017; en Frankrijk: 3843.⁸⁴
- d. Eurostats rapporteert dat Nederland niet voldoet aan de in Kyoto afgesproken doelen voor 2008-12 voor de uitstoot van broeikasgassen: in 2010 had Nederland een score van 99 waarbij ze het gestelde doel van 94 niet haalde. Dit is zwak in vergelijking tot andere grote West-Europese landen die wel hun gezette doelen haalden: Duitsland: 76 met een doel van 79; Het Verenigd Koninkrijk met 76 met een doel van 86.5; en Frankrijk: 93 met een doel van 100.⁸⁵

ii. Zachte beleidsinstrumenten

Moet de overheid voor zachte beleidsinstrumenten kiezen? Waarom beperkt zij zich niet tot regulatie, subsidies en financiële stimulansen? Er zijn meerdere redenen om ook zachte beleidsinstrumenten in te zetten.

⁸² <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/environment/>

⁸³ <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC/countries?page=1>

⁸⁴ <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC/countries?page=1>

⁸⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Climate_change_statistics_en

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Greenhouse_gas_emissions_by_country2000_2010.png&filetimestamp=20130124162728

De oplossing voor dit probleem hoeft niet exclusief te zijn. Niets staat een gecombineerde aanpak in de weg – zachte beleidsinstrumenten claimen geen vervanging voor harde beleidsinstrumenten te zijn, maar kunnen eerder een meerwaarde leveren. Verder is bij het oplossen van bepaalde problemen een zacht beleidsinstrument verkiesbaar boven regulatie of fiscale middelen. Bijvoorbeeld, in Japan is het dragen van een pak en een das op het kantoor, met de hogere airconditioning kosten tot gevolg, wijdverspreid. Een “Cool Biz” campagne zette ambtenaren en politici aan hun dresscode aan de hitte aan te passen. Tv-presentatoren werden gevraagd om meer zomerse kleren te dragen om zodoende een alternatieve kledingstijl te introduceren en aanvaardbaar te maken.⁸⁶ Om airconditioning kosten te drukken is regulatie erg moeilijk, omdat dit probleem de structuur heeft van een Prisoner’s Dilemma wat leidt tot niet-coöperatief gedrag (defect). Een zacht beleidsinstrument, namelijk kleding wijzigen door normgeving, heeft meer kans of succes om airconditioning kosten te drukken.

Het voordeel van harde beleidsinstrumenten (regulatie, fiscale middelen, en subsidies) is dat deze helderheid bieden voor bedrijven en consumenten. Minder keuzemogelijkheden voor consumptieproducten op grond van hun energie-efficiëntie voorkomt onzekerheid. Subsidies of lagere belasting op brandstofefficiënte auto’s signaleren aan rationele producenten en consumenten hoe ze hun marktgedrag moeten aanpassen.

Er zijn echter ook een reeks nadelen. Regulatie in sociale interacties met een Prisoner’s Dilemma structuur leidt ertoe dat de regulatie genegeerd wordt. Regulatie en fiscale maatregelen zijn niet gevoelig voor lokale toestanden en kunnen benadeelde sociale groepen onfair treffen. Plattelandsbewoners worden bijvoorbeeld zwaar getroffen door brandstof- en autobelastingen. Harde beleidsinstrumenten staan geen creatieve oplossingen toe aan de hand van adviezen en experimenten en roepen weerstand op bij burgers omwille van de beperking van de keuzemogelijkheden. Er zijn ook vaak ongewenste gevolgen – er is bijvoorbeeld het Jevons effect, d.w.z. dat een verhoogde energie efficiëntie van machines kan leiden tot een toename van het gebruik wat weerom tot een toename van de vraag naar grondstoffen leidt.⁸⁷

Zachte beleidsinstrumenten missen natuurlijk ook weleens hun doel. Deze vormen van beleid beïnvloeden echter niet de keuzemogelijkheden door bepaalde keuzes uit te sluiten of onbetaalbaar te maken. De burgers kunnen hun behoeften en aspiraties aanpassen aan de nieuwe beleidsmaatregelen. Zachte beleidsinstrumenten zijn niet altijd efficiënt, maar als ze hun doel missen, dan is dat eerder omdat ze genegeerd worden en niet omdat ze schade berokkenen.

iii. Aard van betrokkenheid

Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de overheid en hoe dient zij zich in te laten met zachte beleidsinstrumenten voor verduurzaming? De overheid hoeft de institutionalisering van zachte beleidsinstrumenten niet vanuit een vacuüm te realiseren – zij is niet de eerste en enige speler. Er zijn verscheidende acties aan de gang van het maatschappelijk middenveld, bedrijven en lokale overheid.

Dit soort lokalisme heeft voordelen:

- a. Lokaal beleid realiseert een houdingsverandering en bouwt sociaal kapitaal op. Woonbuurten, steden en not-for-profits krijgen zeggenschap over initiatieven en mensen gaan zich identificeren met milieuprojecten.
- b. Lokalisme laat een sensitiviteit voor lokale behoeften toe en maakt gebruik van lokale kennis. Initiatieven voor het platteland zijn heel anders dan die voor stedelijke gebieden en initiatieven voor sociaal benadeelde groepen zijn heel anders dan initiatieven voor jonge gezinnen van urban professionals.
- c. Lokalisme staat stapsgewijze verandering en sociale experimenten toe. Door de resultaten hiervan te bestuderen kunnen er modellen van goede praktijk gedefinieerd worden, welke dan verder ontwikkeld en gepromoot kunnen worden voor andere gemeenschappen.
- d. Overheden kunnen partnerschappen met lokale bedrijven uittesten om bijvoorbeeld huizen energie-efficiënter te maken, het verpakkingsmateriaal te reduceren, etc. Dit stimuleert de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven en leidt tot groene groei en werkbare modellen van duurzame productie.
- e. Om gevoelig te zijn voor lokale behoeften is er uitgebreide publieke consultatie nodig. Eindgebruikers van producten en diensten kunnen namelijk nieuwe ideeën of suggesties voor verbeteringen brengen en hun frustraties uiten. Dit draagt ook bij tot sociale legitimatie en sociaal kapitaal.

⁸⁶ <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=14024250> en <http://business.blogs.cnn.com/2012/06/01/japans-cool-summer-dress-code/>

⁸⁷ Alcott, B. (2005) Jevons’ paradox. *Ecological Economics* 54 (1): 9–21

De overheid dient de implementering van beleidsinstrumenten van verduurzaming niet in eigen hand te nemen. Subsidiariteit (of decentralisatie van beleid) is een sleutelprincipe.⁸⁸ Dit brengt echter wel een aantal caveats en verantwoordelijkheden met zich mee.

- a. Het vertrouwen op initiatieven van lokale gemeenten en het maatschappelijk middenveld kan, zeker in tijden van economische besparingen, geen excuus zijn voor de overheid om een 'ik-hoef-niets-te-doen' mentaliteit aan te nemen. De overheid dient de bestaande programma's te coördineren, steunen, nieuwe initiatieven te stimuleren en ingrijpen wanneer initiatieven bepaalde sociaal achtergestelde groepen en gemeenschappen niet bereiken.
- b. Partnerschappen met bedrijven mogen niet leiden tot greenwash. Er moeten duidelijke en openbaar bekende doelen en tijdslijmieten (targets and timetables) gesteld worden. Bedrijven moeten worden aangemoedigd om met creatieve oplossingen voor de dag te komen, en indien er geen meetbare resultaten zijn, moet er de stok van financiële maatregelen of regulatie achter deur staan.
- c. Afhankelijk van de aard van het probleem zal de overheid zachte beleidsinstrumenten moeten aanvullen met fiscale maatregelen en regulatie voor maximaal resultaat.
- d. Resultaten van initiatieven moeten worden geregistreerd en modellen van beste praktijk moet worden gepromoot. Hogere onderwijsinstellingen kunnen door doelgerichte onderzoeksgelden betrokken worden bij de studie van de relatieve effectiviteit van verschillende zachte beleidsinstrumenten.
- e. Vergelijkend onderzoek ten aanzien van zachte beleidsinstrumenten dient op EU-niveau uitgevoerd te worden. Wanneer er verschillen zijn tussen data voor duurzaam gedrag tussen landen of streken, moet onderzocht worden of deze verschillen verklaard kunnen worden op basis van verschillen in de keuzearchitectuur en er moet internationale uitwisseling zijn van modellen van goede praktijk.

4. Beleidsadvies

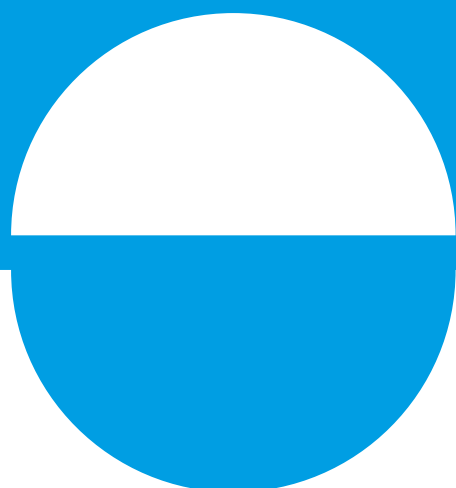
- a. Hoe meer ingrijpend een instrument is in de private sfeer en levensstijl van de burger, des te meer is een democratisch mandaat en de correctie van schade aan derden vereist om dit instrument te legitimeren.
- b. Sommige gedragssturende beleidsinstrumenten manipuleren onze keuzes zodat motieven van eigenbelang naar het doelgedrag voeren. De overheid dient dan transparant te zijn over wat zij werkelijk beoogt met haar beleid om verwijten van paternalisme en infantiliseren te voorkomen. Beloningen voor het doelgedrag dienen ook tot dezelfde sfeer behoren als wat beoogd wordt met het beleid om verwijten van cynicisme en manipulatie te voorkomen.
- c. Het doelgedrag kan nieuwe risico's met zich brengen. Dit is vooral het geval in tijden van overgang wanneer het doelgedrag nog niet wijd verspreid is. Het beleid is het dan verschuldigd aan deze pioniers om maatregelen te nemen die het risico zo klein mogelijk maken.
- d. De overheid moet de noden van kwetsbare sociale groepen in acht nemen. Om dit te doen moet het publieke consultaties uitvoeren. We vernoemen de volgende kwetsbaarheden: (i) Beleidsinstrumenten moet de veiligheid van vrouwen en ouderlingen respecteren; (ii) Het beleid mag niet de levenskosten van armere mensen aantasten wiens budgetbeperkingen vaak vreemd zijn aan de overheid; (iii) Informatie moet in de talen van de belangrijkste immigranten groepen worden gebracht, vooral om de thuiswerkende partners te bereiken die vaak het Nederlands onvoldoende beheersen; (iv) Het doelgedrag mag niet een vorm van conspicuous consumption worden dat tot hogere sociale stratificatie voert.
- e. Informatie campagnes moeten strict waarheidsgetrouw zijn en in geen enkel opzicht misleidend zijn om het vertrouwen in de overheid niet te schaden.
- f. Nederland presteert zwak in sommige indicatoren voor de kwaliteit van de leefomgeving in vergelijking tot omliggende landen, EU landen en OECD landen. Het is aldus belangrijk dat de overheid zich meer gaat engageren met beleid ter verduurzaming.

⁸⁸ Bv. *Creating Growth, Cutting Carbon—Making Sustainable Local Transport Happen*. UK Department of Transport, 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3890/making-sustainable-local-transport-happen-whitepaper.pdf

- g. Er is geen type van beleidsinstrument dat alleenzalmakend is. Een optimaal beleid van verduurzaming moet streven naar een mengeling van regulatie, fiscale middelen, subsidies, informatie en gedragssturende instrumenten. Verschillend doelgedrag vereist verschillende instrumenten, zowel met het oog op uptake, als op het respecteren van de belangen van de burgers.
- h. De overheid dient experimenten met gedragssturende instrumenten op lokaal niveau te organiseren en te stimuleren—bijvoorbeeld door lokale overheden hiertoe aan te sporen, door partnerschappen met bedrijven aan te gaan, en door het middenveld te engageren.
- i. Lokalisme mag geen excuus worden voor een gebrek aan initiatief van de overheid of voor greenwash van bedrijven. De overheid draagt verantwoordelijkheid voor de volgende actiepunten: (i) Er moet overzicht uitgeoefend worden zijn dat doelstellingen effectief bereikt worden; (ii) Aan bedrijven moet duidelijk gemaakt worden dat de stok van regulatie achter de deur staat indien initiatieven van gedragssturing niet effectief zijn; (iii) er moeten informatiekanalen ingesteld worden om modellen van goede praktijk te verspreiden; (iv) via het wetenschapsbeleid moet de academisch wereld aangespoord worden om het slagen en falen van gedragssturende beleidsinstrumenten op nationaal en internationaal vlak te bestuderen.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.



Augustus 2013

Ontwerp

2D3D, Den Haag

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl