

VERKLARINGEN VAN DUURZAME CONSUMPTIE

Een speurtocht naar nieuwe aanknopingspunten voor milieubeleid (Samenvatting evaluatie)

Rapport van Institute for Globalization and Sustainable Development (*Globus*, 1999)

1. Vermaatschappelijking van consument-gericht milieubeleid

(..) Beleidsverantwoordelijken onderkennen de noodzaak van een verdere vermaatschappelijking van milieubeleid, maar zijn nog onzeker over de vormgeving en inrichting van dit onderdeel van het milieubeleid. In een volgend Nationaal MilieubeleidsPlan zou een outline of format beschreven kunnen worden van het type benadering waarmee de overheid de komende jaren actief wil bijdragen aan de vermaatschappelijking van het milieubeleid, in het bijzonder richting burger-consumenten. In het huidige milieubeleid worden consumenten tot de moeilijk te bereiken 'doelgroepen' gerekend. Deze groepen zijn niet alleen zeer heterogeen, maar in vergelijking tot de klassieke partners aan de productiezijde landbouw, industrie, energiebedrijven etc) ook veel minder of geheel niet vertegenwoordigd in het onderhandelingscircuit, dat juist in het nieuwe milieubeleid zo'n belangrijke rol vervult.

Moeilijk bereikbare doelgroepen blijken moeilijk bereikbaar omdat het simpel extrapoleren van bestaande beleidsstrategieën voor deze doelgroepen geen soelaas biedt. Voor institutionele actoren, voor bedrijven en instellingen met een goed ontwikkelde milieu-afdeling en een redelijk georganiseerde 'achterban' is het Nederlandse milieubeleid nog te volgen in die zin dat men de tijd en het geld beschikbaar kan maken om de hoge graad van professionalisering te realiseren, die vereist is voor een volwaardige rol in het convenanten-circuit. Men bedenke daarbij tevens dat milieubeleid meer dan veel andere beleidsterreinen wordt geregeerd door (natuurwetenschappelijk) expertise. Het is tegen deze achtergrond dat de stagnatie van het milieubeleid begrepen kan worden als een stagnatie met name in het proces van vermaatschappelijking van het beleid (...).

(..) Het probleem van de stagnatie wordt op deze manier een probleem van het vinden van een nieuwe, communicatieve, dialogische strategie richting burger-consumenten. Een strategie die niet alleen bottom-up ontwikkeld moet worden maar die erkent, dat nieuwe, specifieke formuleringen van milieu-beleidsdoelstellingen moeten worden gezocht die deze dialoog niet bij voorbaat blokkeren. In plaats van het hoge technisch-wetenschappelijke gehalte van de huidige, op institutionele actoren afgestemde milieu-heuristieken zal gezocht moeten worden naar heuristieken die aansluiten bij de beleving en de leefwereld van burger-consumenten.

De theorie van ecologische moderniserings beschrijft en analyseert de milieuveranderingen die zich in (laat)moderne, industriële samenlevingen voltrekken in het laatste kwart van deze eeuw. De theorie levert begrippen die duurzamer produceren en consumeren koppelen aan verdergaande modernisering en rationalisering van huidige gedragspraktijken en de daarbij behorende instituties. Kernpunt hierbij is dat burger-consumenten milieu-criteria als zelfstandige criteria 'routinematig' toepassen bij het vormgeven van alledaagse gedragspraktijken. Deze vorm van milieubeschaving is niet exclusief voor bepaalde sociale klasse, is niet per definitie in strijd met economische groei of huidige consumptie en comfort standaarden (ccc-niveau's) en zij veronderstelt evenmin dat er 'eerst eens een goede milieuramp moet gebeuren': het gaat om een geleidelijk proces, dat vanuit de overheid maar ten dele planbaar is, maar waarvan de structuur en de ontwikkelings- richting niettemin vrij helder kunnen worden aangegeven:

S monitoring van milieueffecten;

S van daaruit het ontwikkelen en (ten opzichte van conventionele variant differentieel) - al dan niet economisch - 'waarderen' van duurzamer alternatieven;

S geleidelijk omschakelen naar duurzamer alternatieven, die daarmee dominante consumptievorm worden; en opnieuw, en opnieuw etc.

2. Conceptuele aanknopingspunten voor milieubeleid

In het eerste deel van deze studie is gezocht naar een theoretische basis voor nieuwe elementen in milieubeleid gericht op de bevordering van duurzame consumptie. Gepleit is voor het sociologiseren en contextualiseren van het denken over (consumenten)gedrag en over effectieve interventies door de overheid. Er is beschreven hoe de kritische analyse van dominante paradigma's in het gedragsonderzoek naar duurzame consumptie uitmondt een dynamisch, contextueel model, waarin actoren en structuren op elkaar betrokken zijn. Tijdens de literatuurstudie zijn de kritische kanttekeningen, gemaakt bij de voorbereiding van het onderzoek (zie p. 5 en 6), tegen het licht gehouden en gedocumenteerd. Aandacht verdient de conclusie, dat de bereidheid om een consumptiepatroon te ontwikkelen, dat in sterkere mate is ge-dematerialiseerd is, niet *Verklaringen van Duurzame Consumptie* 90 alleen of zelfs niet in de eerste plaats veranderingen veronderstelt in de relatie tussen behoeften en gedrag, maar wijzigingen in de structurele en culturele condities van menselijk handelen. Zo kunnen veranderingen in de tijd-ruimtelijke ordening van het alledaagse leven positieve effecten op milieu-effecten van consumptie. Hetzelfde geldt voor wijzigingen in de tijd-geld substitutie (zie hoofdstuk 5). Nader onderzoek naar de het gedrag van zogenaamde tijd-pionniers zou antwoord kunnen geven op de vraag of het gaat om gidsgroepen, trendsetters op weg naar een duurzame samenleving (..)

De keuze van 'analyse-eenheid': gedragspraktijken, domeinen of handelingsframes

Milieugedrag, duurzame consumptie en leefstijlen zijn alle zeer brede, omvattende begrippen, toegepast op een doelgroep - burger-consumenten - die ook nog eens een zeer gefragmenteerd, heterogeen karakter heeft. Dit leidt tot serieuze problemen met betrekking tot het focussen van consument-gericht milieubeleid, het scherpstellen van doelstellingen, en het ontwikkelen van een gerichte, ook voor consumenten herkenbare beleids-systematiek etc. Goedkoopste oplossing is om de burger-consument als doelgroep van milieubeleid dan maar te vergeten en de aandacht exclusief op institutionele actoren/ producenten te richten.

Een andere, betere oplossing is, om consumentenbeleid een nieuwe kans te bieden en daarbij de eenheid van analyse en beleid zorgvuldig te kiezen. Voor een consument-gerichte beleidslijn zouden als analyse-eenheid gekozen kunnen worden de voor het milieubeleid relevante alledaagse gedragspraktijken, handelingsframes en beslissingsmomenten (Knulst) van burger-consumenten in Nederland. Binnen VROM wordt reeds onderzoek gedaan naar de milieudruk binnen onderscheiden 'domeinen' van consumptiegedrag. Het gaat om meer of minder gestandaardiseerde, meer of minder geroutiniseerde, met anderen gedeelde gedragspraktijken. Wij steunen deze domein-specifieke aanpak. Door deze keuze bewegen onderzoek en beleid zich in een richting die enigszins wegvoert van de individualiserende, meestal psychologische benadering, ten gunste van een meer sociologische benadering die gedragspraktijken van concrete groepen consumenten plaats tegen de achtergrond van de maatschappelijke structuren die aan die praktijken ten grondslag liggen. Daarom wordt ook wel gesproken van 'contextuele gedragsmodellen'. De keuze van concrete gedragspraktijken is flexibel en kan geleid worden door criteria als relevantie voor milieubeleid, herkenbaarheid voor specifieke groepen van burgers en beschikbaarheid van duurzamer alternatieven. We pleiten er uitdrukkelijk voor om daarbij aandacht te besteden aan de problemen van loyaliteit

en geloofwaardigheid, zoals die in hoofdstuk 4 beschreven zijn. De daar gepresenteerde schema's vragen om een empirische verificatie. Daarnaast lijkt het van belang meer inzicht te krijgen in de routinematigheid van consumptief gedrag en met name in de kritische momenten, waarop routines worden doorbroken. Deze bewuste momenten in het keuzegedrag van consumenten bieden mogelijkheden voor gedragsverandering. Uiteraard blijft psychologisch georiënteerd onderzoek van groot belang, bijvoorbeeld waar het sociale dilemma's (hoofdstuk 3) of de hedonistische betekenis van consumptie (hoofdstuk 6) betreft. Sociale en gedragswetenschappers kunnen elkaar versterken in onderzoek naar sociale vergelijking, positionele *Verklaringen van Duurzame Consumptie* 91 goederen en status-consumptie en de invloed van media, die nieuwe referentiekaders vormen voor mondiale consumptie (zie Schor in hoofdstuk 5).

De noodzaak van een twee-sporen benadering: actor-centrisch en institutioneel; met erkenning van dilemma-situaties en 'slots'

Bij bestudering van deze gedragspraktijken en bij ontwikkeling van beleid gericht op beïnvloeding van deze praktijken is het van belang altijd een tweesporenbeleid te kiezen: een institutionele benadering en een actor-centrische benadering. Anders gezegd: een analyse van de manier van produceren en 'beschikbaar stellen' van producten (pakketten), diensten, technologieën dient gecombineerd te worden met een gelijktijdige analyse van de bereikbaarheid, inpasbaarheid, gebruikswaarde en symbolische waarde van het product/de technologie gezien vanuit het gezichtspunt van de burger-consument. Pas wanneer beide sporen tegelijk worden bewandeld, kan iets gezegd worden over de wisselwerking tussen actor en structuur, tussen consument en industrie, tussen contingentie en systematiek. Deze tweesporenbenadering vraagt wat de sociale wetenschappen betreft om nieuwe methoden van beleidsonderzoek en -evaluatie, omdat beide typen van actoren betrokken zullen worden in onderzoek en beleid. Het tweesporenmodel combineert dus actor-gericht onderzoek en beleid met een institutionele analyse, waarbij wordt onderkend dat er ook in het milieubeleid 'dilemma' situaties kunnen bestaan die een specifiek licht werpen op de relevantie van een consument-gerichte beleidslijn. Aan deze dilemma's is door rationele keuze theorie aandacht besteed en kennis van deze theorie kan helpen bij het maken van een voor het beleid relevante selectie van gedragspraktijken.

3. Beleid en analyse richten op 'slots'

Het milieubeleidsveld wordt gedomineerd door natuurwetenschappelijke expertise. Beleidsdoelen worden in sterke mate door technische en natuurwetenschappelijke experts geformuleerd. Voor consumenten is nog geen 'taal' ontwikkeld die enerzijds technisch adequaat is en anderzijds bruikbaar en herkenbaar is voor burger-consumenten. Direct en indirect energiegebruik bijvoorbeeld is een vrij moeilijk te hanteren begrippen-paar in dit verband. Vertaalslag van bijvoorbeeld CO₂ naar gedragspraktijken is ook vrij willekeurig (autorijden en stoken) en ondoorzichtig. Het denken over milieu van consument is breder en genuanceerder dan het denken in termen van een algemeen energielabel voor alle milieuproblemen. Consumenten gaan weten van afval, van water, van energie, van gevaarlijke stoffen, van risico's etc en brengen die niet tot een paraplu-begrip terug. Anderzijds is het milieu-denken van de consument veel minder specialistisch, gefragmenteerd en technocratisch dan veel onderdelen van het professionele milieubeleid. Er is duidelijk behoefte aan intermediaire milieudefinities en taakstellingen, die correct en bruikbaar zijn en die gekoppeld kunnen worden aan de gedragspraktijken in kwestie (...).

Milieu-innovaties, nieuwe vormen van inrichten van gedragspraktijken, duurzamer alternatieven etc. komen niet 'aan' bij de consument wanneer duurzamer alternatief niet 'past' op de portemonnee, op de tijd-ruimtelijke organisatie van bestaande gedragsroutines,

op de leefstijl van burgers, op de wijze van verwerving en gebruik van goederen en diensten die zij voorstaan en op door hen gewenste wijze van beschikbaar stellen of produceren van het product, de technologie, de service etc in kwestie. Het begrip slots verwijst naar de verschillende vormen en momenten van 'fit' en 'misfit', die kunnen optreden tijdens het proces van ontwikkelen en verspreiden van duurzamer consumptiepatronen. De slots zijn niet universeel maar specifiek voor bepaalde gedragspraktijken, consumentengroepen ('users') of aanbieders ('providers'). Het per gedragspraktijk inventariseren van kenmerkende slots by bepaalde typen van milieu-innovaties kan bijdragen aan de ontwikkeling van een werkzame systematiek voor consument gericht milieubeleid.

Uit ons onderzoek is gebleken, dat de overheid zich in het geval van toerisme tot dusver uiterst terughoudend heeft gedragen, als het gaat om veranderingen in leefstijl en 'system of provision'. Dit kan mede worden verklaard door de analyse in hoofdstuk 4. Daar werd de aandacht gevraagd voor het bestaan van loyaliteitsproblemen bij de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid. Risico's die alleen experts onderkennen zijn niet voor iedereen geloofwaardig. Schadelijke effecten zijn maar tot op zekere hoogte individueel toerekenbaar. In het geval van 'duurzaam toerisme' zijn probleemherkenning, probleemerkennen en probleemeigendom reële hinderpalen. Ook de (on)geloofwaardigheid van risico's en voorgestelde remedies speelt een rol. Zowel consumenten als producenten tillen niet zwaar aan de milieu-effecten van hun gedrag. Blijkens onderzoek zijn consumenten betrekkelijk resistent tegen het verrekenen van milieukosten in prijzen van vlieguren. Producenten daarentegen zullen zich blijven verzetten, indien dit de consumenten-sovereiniteit aantast en niet berust op afspraken in internationaal verband (...)

Om de doeltreffendheid van milieu-beleid te verbeteren zou gebruik kunnen worden gemaakt van de contingentie-theorie over sturing, zoals die door Smits (1995) voor het milieubeleid is ontwikkeld. Volgens Smits moet de keuze voor een bepaalde strategie worden bepaald door een drietal variabelen:

S De sturingscontext onderverdeeld in maatschappelijke context en beleidscontext. Hiertoe behoren onder meer het maatschappelijk draagvlak en de politieke prioriteit voor een bepaald thema.

S De relatie tussen doelgroep en sturende actor. In die relatie kunnen vijf dimensies worden onderscheiden: machtsverhoudingen, afhankelijkheid, reputatie, interactiedichtheid en geslotenheid.

S De autonome gedragskansen van de doelgroep. Daarbij zijn de volgende dimensies van belang: noodzaak (acht de doelgroep het gewenste gedrag noodzakelijk of heeft de doelgroep belang bij het gewenste gedrag?), wenselijkheid (is er voldoende draagvlak binnen de doelgroep?) en mogelijkheid (is de doelgroep in staat het gewenste gedrag te vertonen?).

De overheid kan, afhankelijk van de 'score' bij elke variabele kiezen voor verschillende strategieën. Indien, zoals thans in het geval van het uitgaand toerisme, de context ongunstig is, de positie van de overheid zwak en de autonome gedragskansen van de toeristische sector klein, zou volgens Smits geopteerd moeten worden voor een aanpak van 'open onderhandelen'. Dat gaat in elk geval verder dan het vermijdingsgedrag van dit moment. Een andere optie voor de overheid is het actief versterken van de eigen positie in het domein en het verbeteren van de (beleids)context door duurzaam toerisme veel meer prioriteit te geven in het kader van het NMP4. In dat geval zou de overheid actief kunnen ingrijpen, zowel in de 'mode of provision' als in de betrokkenheid van consumenten. Voor een kansrijke gedragsbeïnvloeding van bijvoorbeeld de consumptie van plezier-reizen in de richting van meer duurzame alternatieven, moet in het totale systeem van toeristische vraag en aanbod de betrokkenheid van consumenten worden vergroot. Gelet op de korte

geschiedenis en het terughoudende karakter van overheidsinterventie in dit domein kan geleerd worden van ervaringen met andere dossiers. Het versterken van het maatschappelijk bewustzijn en het probleembesef, het bepalen van probleem-eigenaren en de ontwikkeling van een interdepartementale aanpak vormen de eerste stappen op weg naar duurzaam toerisme.

4. Milieuheuristieken

Om het proces van vermaatschappelijking te stimuleren, werd in deze studie gepleit voor vernieuwing van milieubeleid vooral waar het de benadering van de doelgroep burger-consumenten betreft. Ecologische modernisering veronderstelt ook hier politieke modernisering in de zin van het ontwerpen van een nieuw soort politieke arrangementen tussen overheden, bedrijven en burgers waarbinnen de doelstellingen van milieubeheer kunnen worden geconcretiseerd en gerealiseerd. Daarbij zal men moeten experimenteren met diverse vormen van burger-betrokkenheid bij milieuvernieuwing. Experimenten die duidelijkheid moeten verschaffen omtrent de vraag welke milieuheuristieken burger-consumenten in welke situaties het meeste *Verklaringen van Duurzame Consumptie* 94 aanspreken. Welk soort commitment, welk soort engagement willen zij met de levende en niet levende natuur waarmee zij elke dag worden geconfronteerd: van natuurschoon tot water, energie en afval.

Het begrip milieuheuristiek kan helpen om de inhoud van het consument-gerichte milieuspoor nader te omschrijven. Het begrip is breder dan alleen de definitie van het milieuprobleem omdat zij naast een (milieu)probleemdefinitie tevens een idee bevat over de oplossings-richting en het te volgen oplossings-traject en de actuele en potentiële rol van burger-consument tegenover andere actoren en doelgroepen binnen dit traject. Deze milieuheuristieken kunnen worden afgeleid uit de theorie van de ecologische modernisering van productie en consumptie alsmede uit enkele meer specifieke consumptie-theorieën (bijvoorbeeld bij tijd-geld substitutie). Milieuheuristiek is dus duidelijk breder dan een 'technische' definitie van het milieuprobleem. Het is de 'kapstok' waaraan beleid en debat rond duurzamer consumptiepatronen kan worden opgehangen. Milieuheuristieken vatten de kern van de beoogde milieuvernieuwing op een specifiek beleidsterrein samen in een niet-technische taal die aansluit bij de leef- en belevingswereld van de burger-consumenten. Om dergelijke milieuheuristieken te ontwerpen, verder te ontwikkelen en implementeren moet rekening gehouden worden met de specifieke slots die de milieu-innovatie in kwestie en de daarbij behorende beleidsprocessen kenmerken. Nader onderzoek naar relevante milieuheuristieken en bijbehorende slots is gewenst. Onderzoek alleen is echter niet voldoende. Minstens zo belangrijk is het om nieuwe vormen van samenspel tussen overheid en (vertegenwoordigers van) burgerconsumenten als doelgroep te ontwikkelen. De selectie van relevante beleidsterreinen en thema's zou direct moeten aansluiten bij de gedragspraktijken of domeinen (voeden en kleden, opvoeden en verzorgen, sporten en recreëren, inrichten en verbouwen, pendelen en reizen etc.) die vanuit de doelstellingen van milieubeleid direct relevant zijn. Het ligt in dat verband voor de hand in de eventuele vervolgfase ook andere voor het milieubeleid relevante ministeries bij het project te betrekken.

5. Immaterialisatie van behoeften of 'factor vier consumptiepatronen'; een confrontatie met de oorspronkelijke probleemformulering van het project

Tijdens het project is, in wisselwerking tussen onderzoekers en beleidsmakers, een traject doorlopen op een manier die tevoren niet voorspelbaar was. De oorspronkelijke vraag kan geïnterpreteerd worden als een vraag die zich sterk richt op (alternatieven voor) de huidige behoefte-structuur van burger-consumenten waar en voor zover de vervulling van die behoeften een aanzienlijke milieubelasting met zich meebrengt. Is het mogelijk om op

middellange termijn die behoeftenstructuur zodanig te sturen/beïnvloeden dat consumptief genot samengaat met een geringere milieubelasting. Als voorbeeld zou kunnen gelden het 'voorbeeldige' gedrag van kleine groepen mensen die bewust weigeren deel te nemen aan de consumptieve rat-race en die genoeg nemen met minder inkomen, minder vliegen, minder werken. Downsizen, downshiften, onthaasten, anders genieten, *Verklaringen van Duurzame Consumptie* 95 consuminderen, vrekking doen, uitstappen etc. zijn trefwoorden die verwijzen naar de letterlijke reactie van een groeiende groep mensen op een overspannen en stress veroorzakend arbeidsethos en een dito consumptiecultuur. Als alternatief wordt (bewust) gekozen voor een nieuwe levensstijl die niet alleen minder stress veroorzaakt maar die ook vanuit het oogpunt van natuur en milieu de voorkeur zou verdienen.

Deze interpretatie van de oorspronkelijke vraag werd tijdens het project aangevuld met een vraagstelling die betrekking had op de verduurzaming van huidige consumptiepatronen en leefstijlen. Parallel aan de vraag naar verduurzaming of ecologische modernisering van *productieprocessen* zou ook voor *consumptieprocessen* en leefstijlen de vraag gesteld moeten worden of 'schoner consumeren' niet door de doelgroep zelf ter hand kan en moet worden genomen door actief gebruik te maken van de mogelijkheden die daartoe werden en worden ontwikkeld door groepen van burger-consumenten zelf en door groepen van institutionele providers van goederen en diensten. Deze vraag krijgt een begin van een antwoord door te kijken naar het samenspel tussen burgers en providers dat zich op onderscheiden deelterreinen van onze consumptiecultuur ontwikkelt rond milieu-innovaties. (..)

Daarbij worden de mogelijkheden tot dematerialisatie gezocht in een specifieke socio-technische innovatie. De-dematerialisatie wordt met andere woorden herinterpreteerd in de zin zoals bekend vanuit het debat rond schone productie: het DTO/factor vier-denken verwijst naar 'meer doen met minder', verbeteren van de ECO-efficiëntie, streven naar 'milieuverdiensten' onder een gelijktijdige handhaving van de economische continuïteit van het bedrijf, de technologie etc. Wat betreft consumptiepatronen en leefstijlen zou dit type van logica impliceren, dat wordt gestreefd naar een besparing door consumenten van energie en grondstoffen van een factor X onder een gelijktijdige reproductie van cultureel/maatschappelijke gedefinieerde standaarden of niveaus van welvaart, comfort en hygiëne. In feite hebben we tijdens de workshops ook kunnen constateren dat veel van het consument gericht (overheids) milieubeleid in deze de-materialisatie logica gevat kan worden.

We constateren echter tenminste drie belangrijke problemen hierbij.

1. Consument gericht milieubeleid is niet consument-vriendelijk in de zin van voldoende door-geanalyseerd naar specifieke kenmerken van de doelgroep van burger-consumenten.
2. Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de 'slots' waarmee het proces van consumentce ghietr innovatie en diffusie theoretisch en praktisch te maken kan krijgen.
3. Er is niet of nauwelijks ervaring met het georganiseerd betrekken van (representanten van) de doelgroep burger-consumenten bij vormgeving en uitvoering van milieubeleid. Het is in deze factoren dat wij tentatief de verklaring zoeken voor wat wij hebben genoemd de stagnatie in het proces van vermaatschappelijking van het milieubeleid. Vandaar het pleidooi om de benaderings-wijze *Verklaringen van Duurzame Consumptie* 96 en de doelstellingen opnieuw te doordenken en te herformuleren, per beleidsterrein een meer specifieke analyse te maken van mogelijke innovatie en diffusie-slots en nieuwe vormen van overleg met (representanten van) de groep burger-consumenten te starten op een manier die overeenkomsten vertoont met de convenanten-benadering die destijds richting institutionele doelgroepen werd gevolgd.