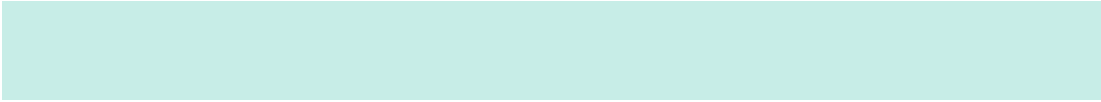


SAMENVATTING



Hieronder wordt kort de kern van het advies weergegeven. Daarna volgt een uitgebreidere samenvatting.

Kern van het advies

Duurzame ontwikkeling vereist verduurzaming van de productie en van de consumptie. In het duurzaamheidsbeleid in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) en in het SER-advies over het NMP4 is de rol van consumenten in processen naar duurzaamheid onderbelicht gebleven. In dit advies staan daarom de rollen van consumenten en van burgers in transitie naar duurzaamheid centraal. Consumptie is echter niet los te zien van productie. Cruciaal voor de effectiviteit van duurzaamheidsbeleid is dan ook dat samenhangend beleid wordt gevoerd op verschillende fronten, zowel ten aanzien van de aanbodzijde van de productieketen als de vraagzijde.

In aanvulling op het transitiebeleid uit het NMP4 moet de aandacht worden gericht op de rol en verantwoordelijkheid van consumenten in het proces naar een duurzame samenleving. Burgers en consumenten kunnen – in samenhang met de inzet van ondernemers, overheden, maatschappelijke organisaties – een belangrijke impuls geven aan de verduurzaming van consumptie en productie. Voordat burgers en consumenten daadwerkelijk naar kunnen handelen is beleid nodig gericht op:

- Vergroting van maatschappelijk draagvlak voor duurzaamheidsbeleid, zowel in woord als in daad. Van belang is in alle openheid duidelijk te maken wat van burgers en consumenten verwacht wordt in het proces naar een duurzame samenleving.
- Openheid over productiewijzen en -ketens, zodat consumenten informatie hebben over duurzaamheidsaspecten van producten. Zonder die informatie kunnen consumenten eenvoudigweg niet hun voorkeur voor meer of minder duurzame productiewijzen uiten.

Ten aanzien van het maatschappelijk draagvlak moet blijvend worden gewerkt aan de vergroting van het duurzaamheidsbesef van burgers, zodat zij inzien dat iedereen een steentje moet en kan bijdragen aan een duurzame samenleving. Daarnaast kan beleid gericht op de sociale en fysieke omgeving waarbinnen consumenten handelen het consumptiegedrag verduurzamen. De behoefte aan sociale erkenning is een belangrijke, normstellende invloed op gedrag. De sociale omgeving van consumenten stimuleert gedrag in lijn met de gedeelde sociale gedragsnormen ten aanzien van duurzaamheid. Dat mechanisme moet zo goed mogelijk worden benut in de vorming en verspreiding van maatschappelijke duurzaamheidsnormen.

Grotere openheid over producten en productiewijzen kan worden bereikt via structureel overleg waarbinnen belanghebbenden, zoals ondernemers-, werknemers-, consumenten- en milieuorganisaties, afspraken maken over welke informatie over producten en productieprocessen op welke wijze beschikbaar moet zijn. Het is gewenst dat de overheid hierin de functie van regisseur op zich neemt. Zij kan de belanghebbenden bij elkaar brengen en waarborgen dat op voet van gelijkwaardigheid overleg wordt gevoerd.

Aanleiding en thema van het advies

Dit advies gaat over de rol van burgers en consumenten in transitie naar duurzaamheid. De SER is van mening dat naast de aanbodzijde ook de vraagzijde van belang is om transitieprocessen naar duurzaamheid op gang te brengen en te houden. Het transitiebeleid uit het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) is sterk op de aanbodzijde van de markt gericht. De raad heeft zich in het advies over het NMP4 voorgenomen om in aanvulling daarop op de problematiek van duurzaam consumeren en produceren terug te komen. Met dit advies geeft de raad daaraan invulling. Het advies past in een reeks van SER-adviezen over (aspecten van) duurzaamheid.

Duurzame consumptie is voor alle vier de transitie uit het NMP4 (naar duurzame systemen voor de energiehuishouding, landbouw, mobiliteit en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit) relevant, zo niet de kern.

Duurzaam consumeren kan niet los worden gezien van duurzaam produceren. De productie heeft betrekking op productieprocessen en producten; de consumptie betreft aankoop, gebruik en afdanking van producten.

Het transitiebeleid uit het NMP4 is sterk gericht op technologie, op innovatie, op samenwerking tussen verschillende partijen en consistentie in overheidsbeleid. Daarnaast is het milieubeleid al jaren gericht op het internaliseren van maatschappelijke kosten in de prijzen. Beleid op deze terreinen is van groot belang voor het bevorderen van duurzaamheid en moet voortvarend ter hand genomen worden; de SER heeft dat ook onderschreven in zijn NMP4-advies.

Daarnaast is de vraagzijde van de markt – de consument – van belang voor transitie. Duurzaam gedrag van producenten garandeert op zich geen duurzaamheid; ook het gebruik en de afdanking van producten is van grote invloed op het duurzaamheidseffect van de productie.

Behalve de consument is de burger een belangrijke actor voor duurzaamheidsbeleid; burgers vormen er het maatschappelijk draagvlak voor. Burgers moeten begrijpen dat bepaalde maatregelen genomen worden ten behoeve van een duurzame samenleving op lange termijn. Alleen met voldoende maatschappelijk draagvlak kan effectief duurzaamheidsbeleid worden gevoerd.

Verdere aanleiding om nader in te gaan op duurzaam consumeren is dat een groot percentage Nederlanders in onderzoeken zegt veel waarde te hechten aan de maatschappelijke effecten van productie, maar dat niet of nauwelijks tot uiting brengt in consumptiegedrag.

Dit advies geeft geen pasklare oplossing voor het op grote schaal verduurzamen van de consumptie; wel is het een stap op weg in de transitie naar duurzaamheid die in NMP4 worden beschreven, doordat het processen en mechanismen blootlegt die aangrijpingspunten voor beleid kunnen opleveren.

Analytisch onderscheid tussen burger en consument

Voor de analyse van consumptiegedrag scheidt de raad de actoren burger en consument – hoewel verenigd in één persoon – van elkaar. De burger heeft een maatschappelijke rol (als kiezer en als lid van maatschappelijke organisaties) en de consument een economische (als schakel in de productieketen). De burger is in beginsel bezorgd over maatschappelijke problemen, terwijl de consument – dus op het moment van consumptie – in belangrijke mate oog heeft voor elementen van eigenbelang als veiligheid, gezondheid, prijs, kwaliteit, smaak en comfort. Zowel burgers als consumenten verwachten van bedrijven dat deze verantwoordelijkheid nemen voor de negatieve neveneffecten van hun handelen, zoals milieuvervuiling of het gebruik van kinderarbeid.

Consumptiegedrag wordt behalve door productkenmerken als prijs, kwaliteit en dergelijke sterk beïnvloed door de fysieke (bijv. infrastructuur) en sociale omgeving waarbinnen consumptie plaatsvindt. De sociale omgeving betreft onder meer de (gedeelde) waarden en normen waarop mensen worden aangesproken door hun directe omgeving.

De burger als aanjager van het proces naar een duurzame consumptie

De raad heeft alle actoren in en om de productieketen in beeld gebracht en de onderlinge interacties geanalyseerd. Uit de analyse van deze interacties tussen schakels in de productieketen (producenten, detailhandel en consumenten) en met de omgevingsactoren overheid, samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties) en de directe sociale omgeving van de consument, blijkt dat alle actoren in actie moeten komen om een duurzame consumptie en productie te bewerkstelligen, maar dat *burgers* als aanjager van het proces kunnen fungeren. Er zijn veel aanwijzingen dat burgers duurzaamheid belangrijk vinden. Dit uit zich onder meer in lidmaatschappen van maatschappelijke organisaties. Burgers geven met hun wens tot duurzaamheid de samenleving een opdracht. Voor de vervulling van die opdracht moeten alle actoren (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, consumenten en burgers) in actie komen.

Het proces zou dan als volgt kunnen verlopen. Burgers verlangen van bedrijven dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de negatieve externe effecten van productie, en deze minimaliseren. De andere actoren kunnen deze wens kracht bij zetten. Deze twee elementen – de reputatie van bedrijven bij burgers en het feit dat vele actoren belanghebbend zijn bij duurzaamheidvraagstukken – staan ook centraal in het SER-advies *De winst van waarden*.

De actoren in en om de productieketen kunnen op de volgende wijze in actie komen ter ondersteuning van de duurzaamheidswens van de burgers. *Maatschappelijke organisaties* kunnen de wens van burgers met kracht uiten. De *consument* kan relatief duurzame producten verkiezen boven relatief onduurzame. Dit kan alleen als de consument kan weten welk product meer of minder duurzaam tot stand is gekomen. Transparantie in de productieketen is daarom van belang en daarin hebben *ondernemers* een taak en verantwoordelijkheid. De *overheid* bekrachtigt de wens van de burger bijvoorbeeld met minimumeisen voor producten – waarmee een ondergrens is gewaarborgd – stimulering van innova-

tie en ingrijpen in de prijsverhoudingen ten gunste van duurzame producten. Ook kan de overheid met infrastructuur en bouwvoorschriften het consumptiegedrag beïnvloeden. Dergelijke maatregelen – waarvoor maatschappelijk draagvlak is vereist – maken het de consument gemakkelijker zich duurzamer te gedragen.

Beleid gericht op de burger en de consument

Voordat de burger zijn rol als aanjager van het proces naar een duurzame consumptie kan vervullen, is het nodig dat hij zich bewust is van het belang van duurzaamheid en van het feit dat duurzaam handelen van alle actoren vereist is om duurzaamheid te realiseren.

In aanvulling op het transitiebeleid uit het NMP4 bepleit de raad beleid gericht op de burger en op de consument. Voor een deel gaat het hierbij om intensivering van bestaand beleid. Daarnaast kan een doorlichting van bestaand beleid (op allerlei terrein) op duurzaamheidseffecten inzicht bieden in de effectiviteit van specifiek duurzaamheidsbeleid. Waarschijnlijk is er veel duurzaamheidswinst te behalen met betere afstemming van beleid op duurzaamheidseffecten.

Externe effecten en sociale dilemma's

Overheidsingrijpen in de productieketen is noodzakelijk als er sprake is van *negatieve externe effecten* of als er zich *sociale dilemma's* voordoen bij individueel gedrag. Milieuoverlast is een klassiek voorbeeld van een negatief extern effect. Om tot duurzame marktkomsten te komen, moeten de prijzen de werkelijke maatschappelijke kosten (inclusief de externe effecten) zo goed mogelijk weerspiegelen: 'milieu in de prijzen' en 'de vervuiler / gebruiker betaalt' zijn hierbij belangrijke uitgangspunten van beleid. Het toepassen van deze beginselen heeft in het overheidsbeleid al jaren een plaats. De SER wil benadrukken dat de overheid – mede in het internationale diplomatieke verkeer – hieraan blijft werken.

Zowel producenten als consumenten worden geconfronteerd met sociale dilemma's; dat zijn situaties waarin het gedrag van anderen medebepalend is voor het eigen gedrag. Deze dilemma's doen zich voor als er overeenstemming is over een doel en over het offer dat individuen daarvoor moeten brengen, maar de betrokkenen onmachtig zijn elkaar te binden aan het gemeenschappelijke doel, waardoor er ruimte is voor parasitair gedrag (wel meedelen in de baten, maar niet in de lasten). Bij duurzaam consumeren en produceren doen deze dilemma's zich veelvuldig voor. Producenten en consumenten van goede wil, willen erop kunnen vertrouwen dat ook anderen hun steentje bijdragen. Eén enkele individuele bijdrage brengt duurzaamheid immers nauwelijks dichterbij.

Er zijn drie manieren om sociale dilemma's te doorbreken. Dat zijn sociale controle, overheidsingrijpen dat een sanctie zet op parasitair gedrag en het verkleinen van het individuele offer (bijv. door een goed alternatief te bieden). Bij voorkeur wordt tegelijkertijd ingezet op alle drie de manieren om sociale dilemma's te doorbreken, zodat het duurzame gedragsalternatief helder is, het offer klein en dit gedrag zo is verinnerlijkt dat afwijkingen ervan *not done* zijn en publieke afkeuring oproepen. Het doorbreken van een

sociaal dilemma resulteert erin dat veel individuen onafhankelijk van het gedrag van anderen zullen handelen in lijn met het gemeenschappelijke belang.

Voor de omgang met externe effecten en sociale dilemma's is een combinatie van instrumenten nodig: prijsbeïnvloeding, verboden, geboden en waarden en normen, met andere woorden, een mix van een wortel, een stok en een preek.

Speerpunten voor duurzame consumptie

Aanvullend zijn er andere maatregelen denkbaar om duurzame consumptie te stimuleren. De SER ziet de volgende prioriteiten om tot duurzame consumptie te komen:

- 1 *Vergroot het duurzaamheidsbesef van de burger.* Burgers zijn onderdeel van de sociale omgeving van de consument en hebben als zodanig invloed op het consumptiegedrag. Vergroting van duurzaamheidsbewustzijn is een kwestie van lange adem; in onderwijs en opvoeding zal duurzaamheid als een belangrijke waarde van de samenleving moeten worden gepresenteerd. Aansluitend op de vele initiatieven in de onderwijssector moet de overheid ervoor zorg dragen dat duurzaamheid wordt geïntegreerd in de curricula op de verschillende onderwijsniveaus. Daarnaast verdienen duurzaamheidsthema's aandacht in het kader van 'een leven lang leren'. Verder is de vergaring en verspreiding van kennis over de effecten van onduurzaamheid en de stand van duurzaamheid van belang. Duurzaamheidsindicatoren kunnen burgers een beeld geven van de mate van verduurzaming van de consumptie en productie. Ook kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre overheidsmaatregelen effectief zijn en een duurzame praktijk dichterbij brengen en wat in aanvulling daarop van burgers wordt verwacht. Door een groter duurzaamheidsbesef houden burgers bedrijven scherp en zullen consumenten kritischer zijn in hun gedrag.
- 2 *Stimuleer duurzame consumptie via de sociale omgeving van de consument.* Een groter duurzaamheidsbesef leidt niet automatisch tot duurzaam consumptiegedrag. Meer dan op dit moment kan het beleid de sociale omgeving van de consumptie in een duurzame richting beïnvloeden. De sociale context heeft grote invloed op het consumptiegedrag. Confrontatie met de schadelijke effecten van gedrag kan de sociale omgeving van individuen in beweging brengen (zoals met de campagne tegen alcohol in het verkeer is gebeurd). Bij voorlichting daarover is het wel zaak dat in de boodschappen aan burgers (via de media of anderszins) de realistische (of eventueel de gewenste) normen in de samenleving worden geventileerd in plaats van de gepercipieerde norm en dat gedragsalternatieven worden aangeboden. De behoefte aan sociale erkenning en vermindering van de beschuldiging van asociaal gedrag zal het gedrag beïnvloeden. Een gezamenlijke sociale gedragsnorm is ook van belang voor het doorbreken van sociale dilemma's waar consumenten (en ook producenten) vaak voor staan bij hun individuele bijdrage aan het realiseren van een gemeenschappelijk doel. Voor de beeldvorming is ten slotte van belang dat de overheid en publieke persoonlijkheden het goede voorbeeld geven.
- 3 *Stimuleer duurzame consumptie via de fysieke omgeving van de consumptie.* De fysieke omgeving waarbinnen consumptie plaatsvindt betreft infrastructuur, woningbouw en

ruimtelijke ordening, die de gedragsmogelijkheden van individuen beperken of in een bepaalde richting stimuleren. De overheid kan daarop ingrijpen met bijvoorbeeld bouwvoorschriften en maatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening en de verkeersinfrastructuur (kwaliteit van het openbaar vervoer).

- 4 *Bevorder ketentransparantie en productinformatie.* Om werkelijk voor duurzaamheid te kunnen kiezen, moet de consument of een maatschappelijke organisatie de mogelijkheid hebben om na te gaan op welke wijze een product tot stand is gebracht (ketentransparantie) en wat de eigenschappen van het product zijn (bijvoorbeeld energieverbruik). Onder bepaalde voorwaarden kunnen bedrijfscodes en keurmerken hieraan een bijdrage leveren. Overigens biedt informatie geen garantie voor duurzame consumptie.

Voor de bevordering van openheid in de productieketen moet een permanente overlegstructuur voor belanghebbenden, zoals ondernemers-, werknemers-, consumenten- en milieuorganisaties, in het leven worden geroepen. Het gaat om een gestructureerd overleg in een setting waarin betrokken partijen op voet van gelijkwaardigheid afspraken kunnen maken over de ontsluiting van relevante informatie over productieprocessen, productieketens en producten. De overheid zou de regie moeten voeren over dit overleg. Zij brengt de belanghebbenden bijeen en waarborgt dat daadwerkelijk afspraken worden gemaakt in het *stakeholders*-overleg.

De overheid kan consumentenorganisaties en andere NGO's meer ruimte geven om te bewerkstelligen dat consumentenvoorkeuren manifest worden. Verder kan de positie van NGO's worden versterkt door voor deze organisaties plaats in te ruimen in overlegstructuren en door hen te betrekken bij besluitvormingsprocessen.