



Naar milieuvriendelijker huishoudens: de rol van het overheidsbeleid

Samenvatting in het Nederlands

- De consumptiepatronen en het consumptiegedrag van huishoudens hebben een grote invloed op de voorraden van natuurlijke hulpbronnen en de kwaliteit van het milieu. Daarom hebben overheden uiteenlopende maatregelen getroffen om mensen ertoe aan te sporen het milieueffect van hun aankopen en gedragingen in aanmerking te nemen. Recente initiatieven zijn de geleidelijke afschaffing van gloeilampen, de invoer van energieprestatielabels voor woningen en fiscale prikkels voor de aankoop van voertuigen die met alternatieve brandstoffen worden aangedreven.
- Overheden pogen consumptiepatronen met onder meer de bovengenoemde strategieën in een milieuvriendelijke, duurzame richting te duwen. Deze nieuwe enquête van de OESO leert ons welke maatregelen echt werken en welke factoren het gedrag van mensen sturen. Het onderzoek werd toegespitst op vijf terreinen: waterverbruik, energieverbruik, keuze van vervoersmiddelen, consumptie van biologisch voedsel en afvalproductie en recyclage door de huishoudens.
- Dit verslag bevat de belangrijkste resultaten en beleidsimplicaties van een OESO-enquête die is afgenomen bij meer dan 10.000 gezinnen in 10 landen, namelijk Australië, Canada, Frankrijk, Italië, Korea, Mexico, Nederland, Noorwegen, Tsjechië en Zweden.

Het is zaak de juiste economische prikkel te geven

De bevindingen bevestigen het belang van passende prikkels om gedragswijzigingen te bewerkstelligen. Uit het onderzoek is gebleken dat op de prijs gebaseerde prikkels zuinigheid in water- en energieverbruik stimuleren. Zo verbruiken huishoudens die op basis van het verbruikte volume betalen bijvoorbeeld ongeveer 20% minder water dan andere huishoudens. Bovendien zijn dergelijke huishoudens sneller geneigd om waterzuinige installaties in hun woning te plaatsen. In dezelfde lijn recycleren huishoudens meer indien zij voor het door hen geproduceerde gemengde afval moeten betalen. Tot slot is vastgesteld dat hogere brandstofprijzen het aantal voertuigen en het gebruik ervan beperken, zoals ook reeds uit eerdere onderzoeken was gebleken.

Er zijn bovendien aanwijzingen dat het effect van facturering op basis van het verbruikte volume ook een informatieve functie heeft, aangezien de huishoudens uitdrukkelijk op hun verbruik worden gewezen. De reacties van de respondenten wijzen namelijk op een gebrekkige kennis over het werkelijke water- en elektriciteitsverbruik indien dat niet op het niveau van het huishouden wordt gemeten. Alleen al het feit dat het verbruik wordt gemeten en dat een prijs wordt gekleefd op het gebruik van milieugerelateerde hulpbronnen, beïnvloedt de huishoudens in hun beslissingen, zelfs als de prijs laag is. Dit wijst erop dat recente voorlichtingscampagnes voor consumenten over de installatie van slimme meters, waarop steeds het precieze energieverbruik van de woning kan worden afgelezen, de beslissingen van huishoudens in zekere mate zullen beïnvloeden, ook bij lage tarieven.

Over het algemeen blijkt uit de onderzoeksresultaten dat maatregelen prijsgericht moeten zijn en dat de relatieve prijzen (voor elektriciteit, water, brandstof en afvalverwijderingsdiensten) moeten worden bijgestuurd om de uitstoot terug te dringen en de natuurlijke rijkdommen te vrijwaren.

Voorlichting en onderwijs spelen een belangrijke ondersteunende rol

De onderzoekers hebben vastgesteld dat naast prijsgerichte maatregelen ook “zachtere” instrumenten, zoals voorlichting van consumenten en openbaar onderwijs, in ruime mate tot veranderingen aan de vraagzijde kunnen bijdragen. Uit de resultaten is gebleken dat zachte beleidsmaatregelen een belangrijkere rol spelen dan eerdere evaluaties van beleidsinstrumenten hadden aangegeven.

De onderzoekers hebben bijzondere aandacht besteed aan de rol van milieubewustzijn en de begaanheid van de huishoudens met het milieu alsook aan het effect van deze factoren op hun besluitvorming. Respondenten die relatief meer begaan zijn met het milieu dan met enige andere problematiek vertonen vaker gedragingen met een beperkt milieueffect en zijn sneller geneigd in milieuvriendelijker installaties te investeren om hun voetafdruk te verkleinen. Zo is milieubewustzijn een van de belangrijkste drijfveren voor waterbesparend gedrag. Bovendien zullen milieubewuste personen minder snel een auto kopen. Bezorgdheid om het milieu beïnvloedt ook de vraag naar energie-efficiënte apparatuur en hernieuwbare energie, de mate waarin afval wordt gerecycleerd en de beslissing om biologisch voedsel te eten. In bepaalde gevallen betreft het een indirect effect. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat aandacht voor de productie van vast afval mensen ertoe aanzet minder flessenwater te drinken.

Overheden hebben dus de belangrijke taak voorlichtingscampagnes op te zetten om het milieubewustzijn van de bevolking te versterken en haar gedrag bij te sturen. Een verhoogd bewustzijn van het milieueffect van consumptiekeuzes kan ook de politieke aanvaardbaarheid van beleidsmaatregelen bevorderen en de uitvoering ervan bijgevolg vergemakkelijken. Wanneer de betrokken maatregelen eenmaal zijn uitgevoerd, kunnen de handhavingskosten bovendien dalen doordat de bevolking het beleid intussen wellicht als gerechtvaardigd beschouwd.

Naast het effect van het milieubewustzijn en de begaanheid van de respondenten met de milieuproblematiek ligt in dit onderzoek ook de nadruk op de rol van de sociale en milieunormen van de bevolking in het algemeen. Beleidsmaatregelen kunnen normen beïnvloeden, bijvoorbeeld onze visie op het milieu dat door overheidsmaatregelen moet worden beschermd. Dit blijkt uit de bereidheid van huishoudens om voor recyclageprogramma's te betalen. De resultaten geven aan dat intrinsieke motiveringen als burgerzin in ruime mate bepalend zijn voor onze recyclage-inspanningen. Beleidsmakers dienen dan ook rekening te houden met het effect van de verschillende beleidsmaatregelen op de onderliggende normen van de individuen. Het is aangewezen bijkomend onderzoek te verrichten naar de relatie tussen normen, beleidsinstrumenten en de besluitvorming van huishoudens.

Zelfs wanneer consumenten zich zorgen maken over het milieueffect van hun aankoopbeslissingen en hun normen sterk op het milieu zijn gericht, hebben zij niet altijd toegang tot de nodige informatie om zich daar ook

daadwerkelijk naar te gedragen. De resultaten van het onderzoek benadrukken ook het nut van informatieverstrekking aan consumenten over productkenmerken, zodat zij met kennis van zaken beslissingen kunnen nemen. Milieukeuren moeten duidelijk en begrijpelijk zijn om effect te sorteren. Maatregelen die erop gericht zijn milieukeuren vlotter herkenbaar en begrijpelijker te maken, zullen in de meeste gevallen dan ook doeltreffender zijn. Vertrouwen in de verstrekte informatie (en de informatiebron als dusdanig) is eveneens essentieel voor de doeltreffendheid.

Bovendien blijken milieukeuren bijzonder doeltreffend indien op zowel “maatschappelijke” als “individuele” voordelen wordt gewezen. Mensen reageren vaker op milieukeuren indien de voordelen voor het milieu gepaard gaan met meer directe persoonlijke voordelen voor de consument, zoals een lagere energiefactuur als gevolg van een zuiniger energieverbruik. Een ander voorbeeld is het positieve effect op de gezondheid dat vele respondenten associëren met het eten van biologisch geteeld voedsel. Milieukeuren zouden het potentieel van dergelijke persoonlijke voordelen beter moeten benutten, vooral omdat de betalingsbereidheid van de consument voor een betere milieukwaliteit vaak beperkt is.

Maatregelen aan de aanbodzijde in aanvulling op de maatregelen aan de vraagzijde

Hoewel prijsgerichte maatregelen en voorlichting essentieel zijn om de vraag van de huishoudens naar een goede milieukwaliteit te bevorderen, kan milieugerelateerde openbare dienstverlening aan huishoudens een belangrijke aanvulling vormen. Maatregelen als het ophalen van recycleerbare materialen en de terbeschikkingstelling van openbaar vervoer alsook de duidelijke etikettering van de kenmerken van elektronische apparatuur zijn duidelijk ook van belang. De resultaten van het onderzoek geven namelijk aan dat maatregelen aan de vraagzijde een groter effect hebben op het individuele gedrag wanneer zij gepaard gaan met investeringen in milieudiensten. Het onderzoek bevestigt bijvoorbeeld dat mensen met een vlotte toegang tot openbaar vervoer minder snel geneigd zijn om een voertuig te kopen en hun voertuig minder gebruiken. Bovendien is het aanbod en de kwaliteit van ophaaldiensten voor recyclebaar afval bevorderlijk voor de recyclage-inspanningen van de bevolking en de mate waarin materialen worden gerecycled. Huishoudens recycleren het meest wanneer het afval bij hen thuis wordt opgehaald.

Er dient evenwel rekening te worden gehouden met de kosten die aan het aanbod van een dergelijke infrastructuur verbonden zijn. Het gebruik van het openbaar vervoer neemt bijvoorbeeld aanzienlijk toe indien mensen niet meer dan 5 minuten hoeven te lopen naar de dichtstbijzijnde halte, maar het realiseren van een openbaar vervoersnetwerk met een dergelijke dichtheid kan bijzonder duur zijn. Op het gebied van afval leiden inzamelingspunten tot minder recyclage dan ophaaldiensten aan huis, maar deze laatste zijn doorgaans veel duurder.

De resultaten van de enquête wijzen erop dat overheden vrij vaak hun toevlucht moeten zoeken tot maatregelen aan de aanbodzijde op gebieden waarop milieuvriendelijke beslissingen meestal slechts in beperkte mate door de vraag van huishoudens worden gestuurd. Consumenten lijken bijvoorbeeld weinig bereid een aanzienlijke meerprijs te betalen voor “groene” energie, zoals wind- en zonne-energie, ten opzichte van klassieke energie. Ook eerder onderzoek had dit al uitgewezen. Slechts weinig huishoudens zijn bereid meer dan 5% bovenop hun huidige elektriciteitsrekening te betalen voor groene energie en bijna de helft wil zelfs geen enkele meerprijs betalen. Huishoudens willen ook geen aanzienlijke meerprijs betalen voor biologisch voedsel ten opzichte van de traditionele levensmiddelen (over het algemeen minder dan 15%). Globaal genomen is 30% van de respondenten niet bereid om meer te betalen voor biologisch voedsel.

Dit betekent dat de onderliggende vraag van de huishoudens naar milieukwaliteit wellicht niet volstaat om ambitieuze beleidsdoelstellingen te halen. Bovendien zijn maatregelen aan de aanbodzijde des te belangrijker wanneer er sprake is van aanzienlijke politieke beperkingen voor de invoering van maatregelen die de prijs van milieuvriendelijk gedrag en milieuvriendelijke consumptie voldoende verhogen.

Belang van de combinatie van uiteenlopende instrumenten om gedrag te veranderen

De resultaten van het onderzoek bieden inzicht in de omstandigheden waaronder verschillende instrumenten eventueel moeten worden gecombineerd om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te bevorderen. De combinatie van marktconforme instrumenten, op voorlichting gebaseerde maatregelen en op het aanbod inwerkende maatregelen werd hierboven reeds besproken.

Bovendien is het essentieel dat overheden bij de uitvoering van een maatregelenpakket ter verandering van het gedrag van de huishoudens er rekening mee houden dat huishoudens hun gedrag soms pas na geruime tijd aanpassen. Het is dan ook van het grootste belang dat beleidsmakers rekening houden met deze uitgestelde reactie op prijsprikkels wanneer zij bepaalde milieuproblemen willen aanpakken op gebieden waarop de consumptie wordt bepaald door keuzes in verband met investeringen in kapitaalgoederen (zoals apparatuur en voertuigen) en zelfs de locatie en kenmerken van de woning. Op korte termijn kan de respons beperkt blijven zolang de huishoudens hun duurzame goederen en hun levensstijl niet hebben aangepast en verschillende maatregelen kunnen een prikkel geven op verschillende momenten in het besluitvormingsproces van de huishoudens. Sommige (prijsgerichte) maatregelen hebben meer invloed op het gebruik, terwijl andere (milieukeuren) vooral een rol spelen bij investeringsbeslissingen. Dit illustreert dus hoe verschillende instrumenten elkaar kunnen aanvullen.

In bepaalde gevallen zijn aanvullende maatregelen aangewezen, wanneer marktobstakels en marktvaling huishoudens ontmoedigen bepaalde investeringen te doen die schadelijke effecten op het milieu verzachten. Zo is een investering in isolatie doorgaans bijvoorbeeld veel interessanter voor eigenaren die in hun eigen woning verblijven dan voor huurders. Eigenaren van huurwoningen zullen niet snel geneigd zijn een dergelijke investering te doen aangezien deze vooral interessant is voor de huurder, die zijn energiefactuur zou zien dalen. Hetzelfde geldt voor huurders. Zij zullen niet zo gauw investeren in een woning die niet hun eigendom is, vooral wanneer zij niet van plan zijn er gedurende langere tijd te blijven. Overheidsmaatregelen op de huurmarkt kunnen dergelijke obstakels wegnemen, maar moeten wel zorgvuldig worden afgewogen.

Variatie onderkennen en maatregelen op specifieke doelgroepen richten

De resultaten van het onderzoek duiden op aanzienlijke verschillen in milieugedrag en reactiviteit op beleidsmaatregelen in de verschillende lagen van de bevolking. De mate waarin afvalmaatregelen worden nageleefd, hangt bijvoorbeeld af van de omgeving (platteland of stad) en het soort huis waarin huishoudens wonen. In vele gevallen duidt een dergelijke variatie op verschillen in de kosten en voorkeuren van de verschillende bevolkingsgroepen. Zij is dan ook niet noodzakelijk relevant voor het beleid. Wanneer de doelmatigheid van beleidsmaatregelen voor specifieke doelgroepen wordt onderzocht, dienen met name de kosten in aanmerking te worden genomen die de doelgerichtheid van de maatregelen met zich meebrengen. In sommige gevallen rechtvaardigen de voordelen de meerkosten niet.

Het onderzoek heeft wel nuttige informatie opgeleverd over de specifieke doelgroepen waarop voorlichtings- en promotiecampagnes zouden moeten worden gericht. Demografische en sociaaleconomische kenmerken (leeftijd, opleiding en andere) kunnen worden gebruikt om verschillende groepen van de bevolking af te bakenen waarop beleidsmaatregelen wellicht het meeste effect sorteren. Voorlichtingscampagnes die ten doel hebben de persoonlijke vervoerskeuzes van de bevolking te veranderen, zullen bijvoorbeeld het doeltreffendst zijn indien zij gericht zijn op de bevolkingsgroepen die zich vaak met de wagen verplaatsen: mannen, personen van middelbare leeftijd alsook grootverdieners en hoogopgeleiden. Tot slot beklemtoont dit onderzoek de belangrijke aanvullende rol die andere dan directe milieumaatregelen kunnen spelen, zoals maatregelen voor de herverdeling van de inkomens om verdelingsproblemen aan te pakken en het woningbeleid.

De kans is ook groot dat milieumaatregelen de inkomensverdeling negatief beïnvloeden. De onderzoekers hebben dit met name voor leidingwaterverbruik aangetoond. Huishoudens met een laag inkomen worden wellicht het zwaarst getroffen door een hogere waterprijs aangezien zij in verhouding meer dan tweemaal zoveel aan leidingwater besteden dan huishoudens met een hoog inkomen. Wanneer beleidsmakers maatregelen treffen om mogelijke ongelijkheden tussen de verschillende inkomensgroepen aan te pakken, dienen zij erop toe te zien dat het beleid zijn milieuvriendelijke karakter niet verliest en economisch efficiënt blijft.

Overheden analyseren steeds vaker hun milieubeleid uit het oogpunt van de vraag, waarbij zij onder andere aandacht besteden aan vraagstukken zoals de integratie van eco-innovaties door huishoudens in hun dagelijkse leven. In 2011 zal de OESO een nieuwe enquête onder huishoudens houden, om veranderingen vast te stellen in de attitudes en het gedrag van de bevolking ten aanzien van het milieu en te onderzoeken op welke manieren groene groei en de ontwikkeling van een koolstofarme economie kunnen worden bevorderd.

© OECD

Deze samenvatting is geen officiële OESO-vertaling.

Reproductie van deze samenvatting is toegestaan, mits het OESO-copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie worden vermeld.

Meertalige samenvattingen zijn vertaalde uittreksels van OESO-publicaties die oorspronkelijk in het Engels en Frans zijn gepubliceerd.

Deze zijn gratis te verkrijgen via de Online Bookshop van de OESO www.oecd.org/bookshop

Neem voor meer informatie contact op met de eenheid OECD Rights and Translation, Public Affairs and Communications Directorate op, rights@oecd.org of per fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

Bezoek onze website www.oecd.org/rights/

