

MAART 2014

# DOEN EN LATEN

EFFECTIEVER MILIEUBELEID  
DOOR MENSENKENNIS

## **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.

### **Samenstelling Rli**

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter  
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven  
Ir. M. (Marjolein) Demmers  
E.H. (Eelco) Dykstra, MD  
L.J.P.M. (Léon) Frissen  
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
Ir. M. E. (Marike) van Lier Lels  
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester  
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA  
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur  
Oranjevuitensingel 6  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl

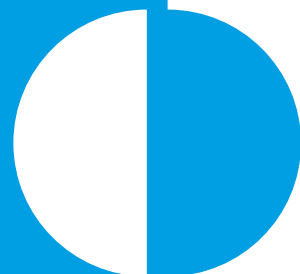
MAART 2014

# DOEN EN LATEN

EFFECTIEVER MILIEUBELEID  
DOOR MENSENKENNIS

**Bij dit advies horen ook het gedragsanalysekader 'Doen en laten, gedragsanalysekader voor de ontwikkeling van effectiever milieubeleid' en 'De GedragsToets'.**

# VOORWOORD



## Effectiever milieubeleid door het benutten van kennis over menselijk gedrag

Nederland staat voor de uitdaging de samenleving en economie verder te verduurzamen. Dit advies gaat over het benutten van kennis over het gedrag van mensen om milieudoelen dichterbij te brengen. Dat dit gebeurt lijkt misschien vanzelfsprekend. Waarom is hier dan toch aandacht voor nodig?

De overheid neemt een sturende rol op zich als er sprake is van algemeen vastgestelde doelen die de maatschappij als geheel ten goede komen, maar die niet 'vanzelf' worden bereikt. Een schoon milieu is zo'n een maatschappelijk doel waarbij 'het niet vanzelf' goed gaat, omdat mensen met hun gedrag daar niet vanzelfsprekend aan bijdragen.

Individueel gedrag van mensen wordt beïnvloed door vele factoren, zoals iemands persoonlijke omstandigheden, de afwegingen die iemand maakt of de motieven die iemand heeft. Sommige mensen vinden bijvoorbeeld een schoon milieu niet belangrijk, anderen overzien de consequenties daarvan niet. Of milieuvriendelijk gedrag is duur en moeilijk of iemand denkt dat dat zo is. En soms ligt het milieuvriendelijk gedrag gewoon niet voor de hand. De manier waarop mensen zich gedragen is dus ingewikkeld en per situatie anders. Hoe mensen reageren op beleidsmaatregelen is lang niet altijd te voorspellen vanuit gangbare aannames over de rationaliteit van gedrag. Als bij beleidsbepaling (meer) bewust en systematisch gebruik wordt gemaakt van de kennis die bestaat over hoe en waarom mensen zich in specifieke omstandigheden op een bepaalde manier gedragen, kan de effectiviteit van het milieubeleid worden vergroot. Gelukkig is er inmiddels een overweldigende hoeveelheid kennis beschikbaar over hoe menselijk gedrag werkt en hoe mensen reageren op bepaalde (beleids)ingrepen. En er wordt in het beleid al veel van die gedragskennis gebruik gemaakt. De WRR adviseerde in 2009 in zijn rapport "De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag" om deze kennis zo goed mogelijk te benutten voor het beleid.

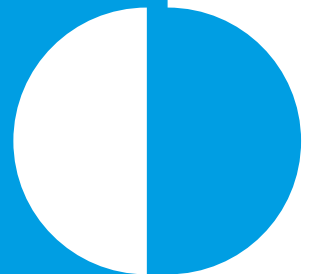
De Rli gaat nu een stap verder door gedragskennis en mogelijke beleidskeuzes aan elkaar te koppelen met het voor dit advies ontwikkelde gedragsanalysekader. Dit gedragsanalysekader kan beleidsmakers helpen om een zorgvuldige analyse te maken van relevante gedragsbepalende factoren zoals: de kennis en vaardigheden die iemand heeft, zijn of haar drijfveren (motieven), hoe iemands persoonlijke omstandigheden zijn en welke keuzeprocessen in een situatie een rol spelen. Het gedragsanalysekader is vertaald naar een praktisch hulpmiddel: 'De GedragsToets'. Met De GedragsToets wordt het eenvoudiger om menselijk gedrag mee te nemen in de keuze van beleidsinstrumenten variërend van wetgeving tot het faciliteren en stimuleren van eigen initiatief van mensen. Dit advies bestaat hiermee uit drie delen.

Daarnaast zijn op [www.rli.nl](http://www.rli.nl) uitwerkingen van vier beleidscases beschikbaar: duurzame mobiliteit (spitsmijden), energiebesparende maatregelen huishoudens, verminderen van voedselverspilling en het verhogen van de fractie gescheiden groente-, fruit- en tuinafval van huishoudens.

Door het gebruiken van gedragskennis in milieubeleid worden verschillende kennisdomeinen met elkaar verknoopt. Daarvoor is nodig dat mensen uit verschillende disciplines elkaar begrijpen. Het gebruik van wetenschappelijk jargon is hierbij niet volledig te vermijden. Daarom is een begrippenlijst toegevoegd achterin het advies. Met dit advies geeft de Rli handvatten voor hoe de overheid gedragskennis bewust en verantwoord kan inzetten. De aard van de analyse van individueel menselijk gedrag maakt dat het soms over kleine en hele concrete dingen gaat.



# INHOUD





<b>VOORWOORD</b>	3
<b>DEEL 1: ADVIES</b>	10
<b>1 Aanleiding en adviesvraag</b>	11
<b>2 Gedragsanalysekader voor de ontwikkeling van effectiever milieubeleid</b>	17
<b>3 Inzichten in het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag</b>	21
<b>4 Verankering van gedrag in beleid en beleidsprocessen</b>	27
<b>5 Toepassing van het gedragsanalysekader</b>	33
5.1 Spitsmijden	33
5.2 Energiebesparende maatregelen aan woningen	36
5.3 Voedselverspilling	40
5.4 Gft-afvalscheiding	42
<b>DEEL 2: ANALYSE</b>	46
<b>Inleiding</b>	47
<b>1 Ontwerpen van overheidsbeleid</b>	49
1.1 Hoe komt overheidsbeleid tot stand?	49
1.2 Baseer beleidstrategieën op meer dan afgewogen en beredeneerd gedrag	51
1.3 Verankering van gedragskennis in de departementale organisatie	52
1.3.1 Beleidsmakers met gedragskennis	53
1.3.2 Behavioural Insights Teams	53
1.3.3 Bestuurlijk commitment voor het gebruik van gedragskennis	55
<b>2 Een verkenning van individueel gedrag</b>	57
2.1 Menselijk gedrag: zowel associatief als systematisch	58
2.2 Bekwaamheden stellen mensen in staat tot gedrag	60
B1 Kennis	60
B2 Vaardigheden	61

2.3	Motieven geven richting aan hoe milieubewust iemand zich gedraagt	61
M1	Waarden	62
M2	Emoties	62
M3	Veronderstellingen	63
M4	Houding	63
M5	Persoonlijke normen	64
M6	Sociale normen	65
M7	Probleembesef	65
M8	Persoonlijke effectiviteit	66
M9	Respons-effectiviteit	66
2.4	De omstandigheden helpen milieuvriendelijk gedrag (of juist niet)	67
O1	Fysiek	68
O2	Technologisch	69
O3	Economisch	70
O4	Sociaal en cultureel	71
O5	Institutioneel	71
2.5	Keuzeprocessen bepalen gedrag	72
K1	Gewoontegedrag	72
K2	Intuïtief gedrag	73
K3	Beredeneerd gedrag	76
<b>3</b>	<b>Beleidsinstrumenten voor duurzamer gedrag</b>	<b>79</b>
3.1	De overheid aan het stuur	81
3.1.1	Wat is het probleem: analyseer welk gedrag milieuproblemen veroorzaakt	81
3.1.2	Wat is het doel: specificeer het beleidsdoel in termen van gedrag	82
3.1.3	Wat is het beste instrument: beleidsinstrumenten voor duurzamer gedrag	83
3.1.4	Wat zijn de gevolgen: beleidsevaluatie	103
3.2	De samenleving aan het stuur	105
<b>4</b>	<b>Wat mag en moet de overheid doen om milieuvriendelijk gedrag te stimuleren</b>	<b>111</b>
4.1	Legitimatie van milieubeleid	111
4.2	Gedragbeïnvloeding door de overheid altijd van normatieve aard	112
4.3	Mag de overheid tot milieuvriendelijker gedrag aanzetten?	113
4.4	Mogen bedrijven meer invloed uitoefenen dan de overheid?	117
4.5	Moet de overheid aanzetten tot milieuvriendelijker gedrag?	118
4.6	Gedragkennis in beleid: stimuleren van milieuvriendelijker gedrag zonder te manipuleren	120

LITERATUUR	122
BIJLAGEN	136
<b>Begrippenlijst</b>	137
<b>Totstandkoming advies</b>	143
<b>Overzicht publicaties</b>	147

# DEEL 1 | ADVIES



# AANLEIDING EN ADVIESVRAAG

# 1

Het dagelijks doen en laten van mensen heeft veel invloed op hun omgeving en op de inrichting van de samenleving. Dat spreekt voor zich: de gedragskeuzes die we elke dag bewust en onbewust maken, vormen de basis voor de vraag naar bijvoorbeeld energie, ruimte, grondstoffen en voeding. Denk aan hoe we ons huis verwarmen, hoe we naar het werk of op vakantie gaan, hoe we omgaan met onze spullen (kopen, gebruiken, afdanken, hergebruiken), wat we eten, en hoeveel we gebruikmaken van voorzieningen en diensten. Welke factoren bepalen de keuzes die we maken? En hoe kan gestimuleerd worden dat mensen op deze terreinen milieuvriendelijker keuzes gaan maken?

Gedrag van mensen is één van de belangrijkste factoren die bepaalt of overheidsdoelen behaald worden, zo ook of de transitie slaagt naar een duurzamer samenleving. Want al onze dagelijkse keuzes samen bepalen voor een groot deel de milieueffecten van onze samenleving. Verduurzaming komt op termijn voor een groot deel tot stand door het aanbieden van 'schonere', verantwoorde producten en alternatieve oplossingen (duurzame energie, schone auto's, beter openbaar vervoer), en door andere vernieuwingen in onze sociale, economische en technische systemen – bijvoorbeeld voor het hergebruik van grondstoffen (circulaire economie). Echter, ook bij deze veranderingen moet de manier waarop mensen ermee omgaan bekeken worden, omdat het *omgaan* met dit soort innovaties bepaalt of de beoogde effecten op de diverse milieuthema's kunnen worden gerealiseerd.

In dit advies richten we ons op de factor gedrag bij het behalen van milieubeleidsdoelen. De focus op gedrag is als volgt geformuleerd in de adviesvraag: *"Hoe kan gedragskennis in overheidsbeleid gericht worden benut om mensen te stimuleren milieuvriendelijker keuzes te maken en zich milieuvriendelijker te gedragen?"*

Deze vraag komt voort uit de observatie van de raad dat de wetenschappelijke kennis over factoren die een rol spelen bij milieugedrag enorm is toegenomen, en dat het overheidsbeleid effectiever wordt als deze kennis wordt betrokken bij het ontwikkelen en kiezen van beleidsinstrumenten. In het rapport "De menselijke beslisser" heeft de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2009) al een belangrijk deel van de kennis over gedrag inzichtelijk gemaakt. Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling werkt momenteel aan een advies over de toepassing van gedragskennis in beleid. Terwijl de Rli in het voorliggende advies start vanuit de vraag hoe het milieubeleid effectiever kan worden door gedragskennis

te gebruiken, is de RMO vanuit zijn taakopvatting juist gestart vanuit de maatschappelijke discussie over de toelaatbaarheid van gedragsbeïnvloeding door de overheid via nudging-instrumenten. Daarvoor beantwoordt de RMO de vraag of de overheid de autonomie van burgers kan bevorderen met behulp van nieuwe inzichten uit de psychologie en gedragseconomie. Nudging staat in het RMO-advies voor een overheid die burgers een duwtje in de 'juiste' richting kan geven zonder daarbij hun vrijheden in te perken (Thaler en Sunstein, 2008). In dit advies kijkt de Rli naar het hele scala van beleidsinstrumenten (met nudging als onderdeel) en de waarde en toepasbaarheid van gedragskennis daarvoor. In het RMO-advies vormt juist de toepasbaarheid van nudging en bijbehorende normatieve vragen over grenzen aan de rol van de overheid de rode draad.

Naarmate we verder vorderen in de transitie naar een duurzame samenleving, en naarmate het 'laaghangend fruit' in beleid is geplukt, wordt het betrekken van mensen bij milieudoelen immers steeds belangrijker. Daarbij kan de beschikbare kennis over gedrag helpen. Bijvoorbeeld: auto's zijn steeds schoner geworden, mede door stimuleringsmaatregelen en aangescherpte eisen in wet- en regelgeving aan verbruik en uitstoot. Maar de techniek is niet de enige factor die het milieueffect bepaalt. Bijvoorbeeld bepaalt de mate waarin auto's worden gebruikt (aantal verreden kilometers), files worden vermeden, en 'zuinig' rijgedrag wordt toepast, of het potentieel van de schonere techniek ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Hoewel gedrag altijd een rol speelt in overheidsbeleid, wordt de kennis van gedrag in beleid nog niet optimaal benut, en worden de effecten van beleidskeuzes op gedrag nog onvoldoende in ogenschouw genomen. De keuzes in de ruimtelijke inrichting van Nederland hebben bijvoorbeeld veel invloed op de woonlocatiekeuze van mensen en hun keuzes in woon-werkverkeer. Factoren zoals de bereikbaarheid en de inrichting van het wegennet en het spoornetwerk bepalen in belangrijke mate de beschikbaarheid en aantrekkelijkheid van hun mobiliteitsopties. Voor overheidsbeleid dat zich specifiek richt op het beïnvloeden van gedrag van mensen, blijkt vooral het instrument voorlichting te worden ingezet. Beleid voor gedragsverandering vraagt echter om een bredere visie. In wezen heeft bijna elk beleid gedragsgevolgen. Ook ruimtelijk beleid, wet- en regelgeving en financiële prikkels (boetes, subsidies, beprijzing) hebben bijvoorbeeld vaak tot doel om gedrag te veranderen. Het is dus van belang om bij de inzet van verschillende beleidsinstrumenten expliciet rekening te houden met gewenste en reeds gerealiseerde effecten op gedrag. Dat gebeurt echter in veel gevallen onvoldoende. Vanuit psychologisch oogpunt is het een valkuil voor beleidsontwikkeling dat weinig onderbouwde aannames over de werking van gedrag er de basis voor vormen. Het gaat vaak om aannames over de rationaliteit van gedrag die bijvoorbeeld centraal staan bij klassieke instrumenten als subsidies, boetes, ge- en verboden. Maar ook intuïtieve aannames van beleidsmakers, gebaseerd op hun persoonlijke ervaringen, kunnen de keuze voor

beleidsinstrumenten bepalen. Het is moeilijk om dit persoonlijke perspectief buiten beschouwing te laten en objectief te zoeken naar de effectiefste instrumenten om milieuvriendelijk gedrag van (groepen) mensen te faciliteren en te stimuleren. Bij de meeste beleidskernen van ministeries is juridische en economische kennis ruim vertegenwoordigd, maar lijkt gedragswetenschappelijke expertise uit bijvoorbeeld psychologie, sociologie en gedragseconomie veel minder aanwezig. Bovendien, of misschien wel daardoor, ontbreekt het inzicht in wat dergelijke expertise zou kunnen toevoegen aan de kwaliteit en effectiviteit van beleid.

**Figuur 1: Illustreert dat aannames over de motieven voor gedrag niet altijd aansluiten bij hoe iemand zich feitelijk gedraagt**



Bron: Donald Duck Scheurkalender 2013.

Als niet precies helder is welk gedrag op welke wijze wordt aangesproken met een beleidsinstrument, is het ook moeilijk om het werkelijke effect van het beleid op het gedrag van mensen te meten. Daarnaast doen beleidsmakers vaak aannames over de mechanismen die ervoor hebben gezorgd dat een maatregel uiteindelijk wel of niet heeft gewerkt, in plaats van deze processen zorgvuldig in kaart te brengen, en te leren van ervaringen in het verleden. In veel gevallen ontbreken evaluaties zelfs helemaal. Dit is niet alleen jammer vanwege de kosten, de tijd en de inspanningen die gemoeid zijn met beleidsmaatregelen, maar ook vanwege mogelijk averechtse of ongewenste effecten. Een voorbeeld: de beoogde doelgroepen maken minder gebruik van subsidies op energiebesparende maatregelen in de woning dan de bedoeling was. Hoe komt dat? Wat is er nodig om meer energiebesparing in woningen te realiseren? Zo'n subsidie blijkt als ongewenst effect te hebben dat juist mensen die ook zonder subsidie de investering in energiebesparende maatregelen al wilden doen, gebruikmaken van de subsidie.

Uit onderzoek blijkt dat verschillende factoren van invloed zijn op gedrag, en dat deze factoren in samenhang op een complexe manier uiteindelijk bepalen welk gedrag een persoon op een bepaald moment vertoont. Dit betekent dat er geen algemene en 'gemakkelijke' vuistregels voor gedrag zijn die kunnen borgen dat beleidsmaatregelen effectiever worden. Dit advies beoogt de bestaande

uitgebreide en genuanceerde gedragskennis te 'ontsluiten' en toegankelijk te maken om die te kunnen benutten voor effectiever beleid. Om belangrijke stappen te kunnen maken in de betere benutting van gedragskennis in beleid, heeft de Rli een analysekader ontwikkeld dat hierna wordt toegelicht. Op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan voor het effectief meenemen van de factor gedrag in (milieu)beleid. Deze aanbevelingen zijn tot stand gekomen op basis van wetenschappelijke inzichten, analyses van effecten van (milieu)beleid op gedrag in Nederland en Europa, en van toepassing van het analysekader op actuele casuïstiek.

Het gedragsanalysekader kan worden toegepast in verschillende domeinen en op verschillende gedragingen. In dit advies wordt vooral ingegaan op de domeinen 1) persoonlijke mobiliteit, 2) huishoudelijk energieverbruik, 3) voedsel en 4) huishoudelijk afval, omdat het private gedrag van mensen in deze domeinen de grootste druk op het milieu uitoefent. Zo zijn de eerste drie domeinen samen in de 27 landen van de Europese Unie in 2007 verantwoordelijk voor 74% van de broeikasgasemissies, 74% van de verzurende uitstoot, 72% van de uitstoot van gassen die de ozonlaag aantasten en 70% van de wereldwijde winning van direct en indirect voor private consumptie benodigde grondstoffen (European Environment Agency, 2012). Naast keuzes in de private omgeving, zijn ook de keuzes die mensen maken in een professionele omgeving van groot belang voor het behalen van milieu- en duurzaamheidsdoelen. Hoewel er op diverse manieren verbanden te leggen zijn de tussen de private en professionele omgeving, richt dit advies zich op de eerste.

De raad kijkt vooral vanuit psychologische en gedragseconomische kennis naar de effectiviteit van milieubeleid dat zich richt op mensen in hun rol als burger en consument. Vanuit algemene milieudoelen op systeemniveau kunnen specifieke doelen voor gedragsverandering worden bepaald. Bij gedragsverandering gaat het naar de mening van de raad overigens niet alleen om de bijdrage van gedrag aan het halen van formele milieudoelen. Het gaat ook om het bieden van handelingsperspectief aan (groepen) mensen waarmee ze alternatieve manieren van leven kunnen ontwikkelen ten opzichte van de huidige niet-duurzame samenleving. Dit advies gaat voornamelijk in op de invloed die de rijksoverheid en de decentrale overheden via beleid kunnen hebben op het gedrag van mensen. Gedragsverandering die samenhangt met maatschappelijk initiatief komt minder aan bod.

Overigens: dit advies gaat over gedrag van mensen op individueel niveau en daarmee over hele kleine (dagelijkse) dingen, maar dat betekent niet dat het advies een pleidooi is voor een overheid die zich met haar beleid overal en tot in de kleinste details mee gaat bemoeien. Juist niet. Wel pleit de raad er in dit advies voor dat in de uitwerking van beleid in welke vorm dan ook rekening gehouden wordt met relevante gedragsbepalende factoren.



Hoofdstuk 2 van dit Deel 1 beschrijft de ruggengraat van dit advies: het gedragsanalysekader dat ondersteuning biedt bij het ontwikkelen en formuleren van adequate beleidsstrategieën voor milieuvriendelijker gedrag. Een aantal algemene gedragsinzichten die relevant zijn bij het opstellen van beleid staat in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 geeft aanbevelingen voor het verankeren van gedragskennis in beleidsprocessen. Deel 1 sluit af met illustratieve inzichten in de toepassing van het in dit advies ontwikkelde gedragsanalysekader op een viertal actuele beleidsvraagstukken. Deel 2 bevat een nadere onderbouwing van de bevindingen en adviezen uit Deel 1.

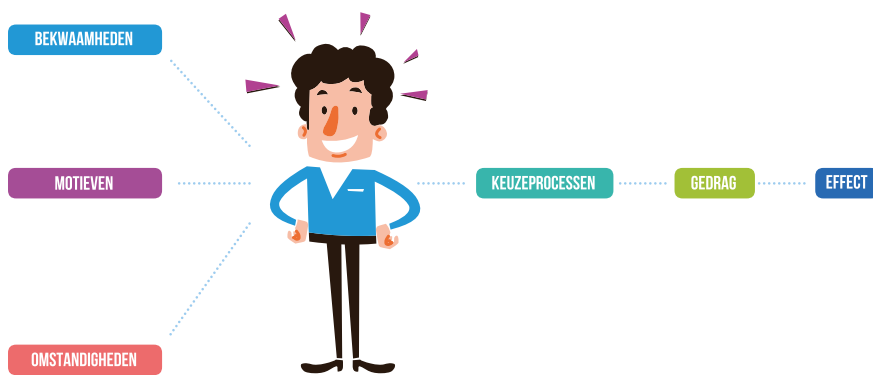


# GEDRAGSANALYSEKADER VOOR DE ONTWIKKELING VAN EFFECTIEVER MILIEUBELEID

# 2

Zoals aangegeven heeft de Rli een gedragsanalysekader ontwikkeld om beleidsontwikkeling te ondersteunen met kennis over de werking van gedrag. Het volledige gedragsanalysekader verschijnt in een aparte publicatie bij dit advies. De theoretische onderbouwing ervan staat in de hoofdstukken 2 en 3 van Deel 2. In het gedragsanalysekader wordt de balans gezocht tussen praktische hanteerbaarheid van kennis uit de psychologie en gedragseconomie voor beleidsmakers en de wens om recht te doen aan de diepgang van de ontwikkelde wetenschappelijke kennis en ervaring. Het gedragsanalysekader helpt beleidsmakers om voor een beleidsprobleem te verkennen welk gedrag veranderd kan worden om bij te dragen aan de oplossing. Verder helpt het kader om met de kennis over gedrag die het oplevert, beleidsstrategieën en -instrumenten uit te werken. De Rli heeft daartoe de belangrijkste gedragskennis voor milieuvriendelijk gedrag geschematiseerd aan de hand van vier soorten gedragsbepalende factoren: bekwaamheden, motieven, omstandigheden en keuzeprocessen (zie figuur 2).

**Figuur 2: Schematische weergave van de werking van gedrag**



De vier soorten gedragsbepalende factoren beschrijven niet alleen de werking van gedrag, maar ze sluiten ook aan op mogelijk beleid voor het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag. Onder bekwaamheden verstaan we kennis en vaardigheden die mensen nodig hebben om bepaald gedrag te vertonen of juist om dat gedrag te veranderen. Als iemand bijvoorbeeld niet kan fietsen, heeft beleid dat zich richt op vaker fietsen naar het werk, voor deze persoon geen zin. Daarnaast hebben mensen persoonlijke drijfveren die richting geven aan gedrag: motieven.

Motieven voor gedrag zijn heel divers: het belang dat mensen hechten aan wat anderen doen, maar ook de inschatting die mensen maken over of ze in staat zijn hun gedrag te veranderen. De omstandigheden waarin mensen zich bevinden, sturen ook het gedrag van mensen. Bijvoorbeeld de fysieke omstandigheden: een rommelige omgeving leidt tot vervuilender gedrag dan een opgeruimde omgeving. Economische omstandigheden kunnen leiden tot financiële zorgen, en daarmee het keuzeproces beïnvloeden voor de aanschaf van een energiezuinige verwarmingsketel. De manier waarop mensen zich daadwerkelijk gedragen, verloopt vervolgens via onbewuste en bewuste keuzeprocessen in hun brein. Een voorbeeld van een onbewust keuzeproces is de gewoonte om in de auto op basis van het geluid van de motor naar een volgende versnelling te schakelen.

De relatie tussen de gedragskundige factoren en feitelijk gedrag is in werkelijkheid meestal niet direct of lineair en wordt bovendien door onderlinge afhankelijkheden beïnvloed. Het beoogde (milieu)effect is voor een beleidsmaker het argument om met beleid gedragsverandering na te streven. Een zorgvuldige toepassing van kennis van gedragsbepalende factoren kan daaraan bijdragen, zonder dat dat effect noodzakelijkerwijs expliciet gecommuniceerd wordt naar de consument.

Het gedragsanalysekader omvat zes stappen, die aan de hand van vragen doorlopen kunnen worden. Het gaat om de volgende stappen:

1. Afbakenen van het beleidsprobleem met behulp van een set inleidende vragen die de rol van menselijk gedrag bij het beleidsprobleem identificeren en die een beleidsdoel in termen van gedrag definiëren.
2. Bepalen van relevante gedragsbepalende factoren en aangrijpingspunten voor beleidsstrategieën met behulp van vragen op hoofdlijnen.
3. Inzoomen op de karakteristieken van specifieke gedragsbepalende factoren met behulp van gerichte vragen naar het gedrag in kwestie.
4. Benoemen van bruikbare beleidsstrategieën op basis van de specifieke bekwaamheden, motieven, omstandigheden en keuzeprocessen die bij het beleidsprobleem en het daaraan gekoppelde gedrag aan de orde zijn.
5. Verkennen van specifieke beleidsinstrumenten die, uitgaande van het resultaat van de stappen 3 en 4, effectief gedragsverandering kunnen bewerkstelligen om milieudoelen te verwezenlijken. Daarbij gaat het om het geheel aan instrumenten dat de overheid tot haar beschikking heeft. Deze worden hier onderverdeeld in:
  - Fysieke en technologische instrumenten;
  - Juridische instrumenten;
  - Economische instrumenten;
  - Communicatieve instrumenten.

6. Evalueren van de beleidsinzet. Daarbij gaat het om hoe de beleidsinspanning via gedragsbeïnvloeding zich verhoudt tot het bereikte effect. Maar het gaat ook om een evaluatie van de exacte werking van het beleid, om zo de toepassing van gedragskennis continu te actualiseren en verbeteren.

De raad adviseert beleidsmakers om het gedragsanalysekader te gebruiken als hulpmiddel bij het ontwikkelen van effectief beleid. Het helpt hen gedragsbepalende factoren te verkennen die een rol spelen bij het formuleren van milieubeleid, zonder dat ze zelf deskundigen op het gebied van de psychologie of gedragseconomie hoeven te zijn.

De uitwerking van gedragsbepalende factoren in beleidsinstrumenten biedt een breed spectrum aan (nieuwe) opties voor beleid, zonder daar overigens een prioritering in aan te brengen. Het helpt beleidsmakers vooral om na te denken over welke interventies mogelijk het meest effectief zijn. Bij de uiteindelijke prioritering en de keuze van beleidsinstrumenten kunnen, naast de relatie tussen het instrument en het gedrag dat veranderd moet worden, ook andere criteria gebruikt worden om te kiezen voor een bepaalde instrumentenmix.

Gedacht kan worden aan criteria als:

- Het te verwachten effect in termen van de bijdrage aan milieudoelen en milieuverbeteringen;
- De kosten van het beleid;
- De haalbaarheid van gedragsverandering via de beoogde gedragsbepalende factor(en);
- De samenhang (positief of negatief) tussen de in te zetten instrumenten en ander beleid.





plastic

0002841

Plastic



Plastic afval  
scheiden  
nu ook  
in Utrecht

# INZICHTEN IN HET BEVORDEREN VAN MILIEUVRIENDELIJK GEDRAG

# 3

Op basis van uitgevoerd literatuuronderzoek naar de werking van gedrag in milieubeleid (zie hoofdstukken 2 en 3, deel 2) en de toepassing van het gedragsanalysekader op bestaande beleidscases (zie [www.rli.nl](http://www.rli.nl)) heeft de Rli verschillende algemene inzichten geïdentificeerd die behulpzaam zijn bij het ontwikkelen van milieubeleid. De vier specifieke beleidsdomeinen zijn: persoonlijke mobiliteit, huishoudelijk energiegebruik, voedsel en huishoudelijk afval (zie hoofdstuk 5 in dit Deel 1). De inzichten betreffen gedragsfactoren die aandacht verdienen bij het ontwerpen van beleidsstrategieën en die het al bekende en veel gebruikte overheidsinstrumentarium aanvullen. Dit hoofdstuk geeft enkele belangrijke inzichten ter illustratie van waar dit advies over gaat. En hoewel de inzichten mogelijk herkenbaar zijn voor veel beleidsmakers, blijkt dat ze in de beleidspraktijk vaak nog geen prominente plek innemen.

## **Het gedrag van anderen kan een stimulans zijn voor milieuvriendelijk gedrag**

Mensen kunnen elkaar inspireren en helpen bij milieuvriendelijk gedrag. Sociale normen spelen daarbij een grote rol. Mensen maken vaak keuzes op basis van hoe anderen zich gedragen of van hoe zij denken dat anderen zich gedragen. Of op basis van wat zij denken dat anderen van hen verwachten. Het succes van maatschappelijke initiatieven voor duurzaam gedrag kan daarom andere mensen motiveren tot milieuvriendelijker gedrag. Het omgekeerde is ook het geval; daarom is het van belang om in beleid aandacht te besteden aan sociale normen. Milieuvriendelijk gedrag kan bevorderd worden door de sociale en fysieke omgeving van mensen zodanig te verbeteren dat milieuvriendelijk gedrag als sociale norm gecommuniceerd wordt (in plaats van het benadrukken van niet-milieuvriendelijk gedrag door anderen). Een schone muur toont een sociale norm waarin prosociaal gedrag eerder tot stand komt dan de norm die blijkt uit een muur vol graffiti. Dergelijke communicatie is niet eenvoudig, omdat het aanspreken van sociale normen in overeenstemming dient te zijn met de omstandigheden waaronder het gedrag in kwestie plaatsvindt. Zo blijkt een verbodsbord om afval op straat te gooien juist dat ongewenste gedrag uit te lokken als er al heel veel afval op straat ligt. Daarom is het belangrijk dat verschillende beleidsinstrumenten dezelfde sociale norm aangeven.

## **Niet-milieuvriendelijk gedrag wordt vaak veroorzaakt door gewoontes**

Mensen baseren hun gedrag veel minder vaak op beredeneerde keuzes dan dat ze keuzes maken gebaseerd op gewoontes. Het veranderen van gewoontegedrag vergt daarom extra aandacht in beleidsstrategieën.

Niet-milieuvriendelijk gewoontegedrag kan op verschillende manieren worden doorbroken:

- Door de omstandigheden te veranderen waarbinnen gewoontes verankerd zijn, bijvoorbeeld door (onderdelen van) de fysieke omgeving te veranderen of door beleid te richten op factoren die op onbewust gedrag inspelen.
- Door bij een structurele verandering in de omgeving van mensen nieuwe, milieuvriendelijke keuzes aan te bieden: er zijn dan nog niet veel gewoontes ingesleten in de nieuwe situatie. Na een verhuizing kan iemand bijvoorbeeld op zoek gaan naar nieuwe manieren om naar het werk te reizen. Ander voorbeeld: Het Nieuwe Rijden (HNR) tracht jonge automobilisten al tijdens hun rijlessen duurzaam gewoontegedrag aan te leren (Brunsting et al., 2013).
- Door mensen te attenderen op hun gewoontegedrag en vervolgens concrete aantrekkelijke en gemakkelijk haalbare alternatieven voor het gewoontegedrag te bieden. Overheden beschikken hiervoor over diverse instrumenten, zoals individueel advies aan mensen, waarschuwingen en feedback met behulp van technologie. Zulke communicatie-instrumenten moeten wel gecombineerd worden met andere soorten instrumenten, omdat alleen bewustwording meestal onvoldoende is om daadwerkelijk tot een gedragsverandering te komen. Zo dienen de omstandigheden (zoals wetten of prijzen) waarbinnen het gedrag plaatsvindt, aan te geven waartoe het doorbreken van een gewoonte zou moeten leiden. Of men kan mensen het gewenste gedrag laten ervaren. Bijvoorbeeld door mensen de mogelijkheid te bieden reizen met het openbaar vervoer te ervaren door het aanbieden van een (gratis) proefperiode. In het project Smaaklessen voor het primair onderwijs, bijvoorbeeld, werd getracht om kinderen met behulp van ervaringsgericht leren bewust te maken van hun eetgewoontes (Brunsting et al., 2013).

### **Aantrekkelijkheid en gemak bevorderen milieuvriendelijk gedrag**

Mensen vermijden gedrag dat onaantrekkelijk voor hen is, of dat in strijd is met wat hen aanspreekt of wat ze 'goed' vinden. Ze zijn juist gemakkelijker tot bepaald gedrag te bewegen als dat gedrag hen aanspreekt en aansluit bij wat voor hen belangrijk is, of dat voor de hand ligt. Dat wil zeggen dat, om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen, beleid zich zoveel mogelijk moet richten op de aantrekkelijkheid en op dat gemak. Voorkomen moet worden dat het milieuvriendelijke gedrag onaangenaam of moeilijk uitvoerbaar is. Het beoogde gedrag mag echter wel enige moeite kosten, omdat daardoor mensen het gedrag eerder aan zichzelf zullen toeschrijven dan aan hun omgeving. Dit geeft hen het gevoel dat wat ze doen er toe doet. Dit gevoel van zelfsturing kan ook weer effect hebben op andere terreinen. Vooral als milieuvriendelijk gedrag op zich niet aantrekkelijk gemaakt kán worden, is het belangrijk dat mensen ervaren dát ze kunnen bijdragen aan milieudoelen en dat die bijdrage hen zo gemakkelijk mogelijk gemaakt wordt. Om mensen tot afvalscheiding te bewegen, is het bijvoorbeeld effectief om de bereikbaarheid en toegankelijkheid van recyclingdepots zo groot mogelijk te maken en ze te plaatsen in een



aantrekkelijke en sociaal veilige omgeving. Ook helpt het om mensen te informeren waar de depots zijn. Milieuvriendelijk gedrag kan ook aantrekkelijker worden gemaakt door de manier waarop keuzes aangeboden worden. Door het plaatsen van afvalbakken met aparte vakken voor plastic, papier en restafval in straten of op perrons, wordt het scheiden van afval gemakkelijker en bovendien vanzelfsprekender.

### **Nieuwe technologie biedt kansen voor milieuvriendelijk gedrag**

Voor beleid biedt het (her)ontwerp van de technologische omgeving van mensen en de inzet van nieuwe technologie vele kansen, op een manier die relatief weinig aandacht of inspanning vraagt van de consument. Technologische producten en diensten oefenen namelijk op drie verschillende manieren invloed uit op milieugedrag. Ten eerste beïnvloedt technologie milieueffecten van productie of gebruik van consumptiegoederen. Zo zijn de mogelijkheden voor woningisolatie bijvoorbeeld sterk toegenomen en worden elektrische auto's een steeds beter alternatief voor auto's met een verbrandingsmotor. De beschikbaarheid van duurzame technologie die nauw aansluit bij het gedrag van mensen is dus van groot belang voor het verduurzamen van hun handelen. Het is essentieel dat de gebruiker zich een goed beeld kan vormen van wat het gebruik van een product of technologie betekent voor het verminderen van een milieuprobleem.

Een beleid dat zich richt op het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling naar de toepassingsmogelijkheden van nieuwe, milieuvriendelijke technologie biedt kansen voor het bevorderen van milieuvriendelijker gedrag. Net als beleid dat het gebruik of de aanschaf ervan aantrekkelijker maakt voor consumenten door bijvoorbeeld leningen met lage rentes of belastingvoordelen op duurzame producten.

Ten tweede beïnvloedt technologie gedrag ook direct. De technologische omgeving binnenshuis, in het vervoer of op het werk, beïnvloedt gedragskeuzes door gedragsopties die geboden of juist ingeperkt worden. De beschikbaarheid van een auto vergroot de kans op gebruik ervan. Het toegenomen comfort van moderne auto's maakt snellere en langere ritten verleidelijk. Voor lange ritten wordt openbaar vervoer aantrekkelijker als de toegankelijkheid en het comfort ervan worden vergroot.

Ten derde kan slimme technologie gebruikers motiveren milieuvriendelijke gedragskeuzes te maken. De boordcomputer in de auto die op maat gesneden verbruiksfeedback aanbiedt, kan de gebruiker stimuleren om een efficiëntere rijstijl te ontwikkelen. De toenemende beschikbaarheid van intelligente systemen en de zich snel ontwikkelende kennis van gedrag sturende systemen bieden vele mogelijkheden om milieuvriendelijk gedrag op individueel niveau effectief te bevorderen. Voorbeelden zijn gepersonaliseerde feedback geven met behulp van slimme technologie (energie- of watergebruik thuis, brandstofverbruik in de auto) of het aanleren van een milieuvriendelijke rijstijl in een virtuele rijomgeving. Het wijdverbreide gebruik van smartphones biedt ruimschoots mogelijkheden voor het geven van gepersonaliseerde feedback (bijvoorbeeld over het eigen

gedrag in verhouding tot anderen in de wijk) en informatie op maat (bijvoorbeeld over verkeersdrukke op de beoogde route).

### **Ruimtelijke ordening biedt mogelijkheden om gedrag te laten aansluiten bij beoogde milieudoelen**

De keuzes die in een vroeg stadium worden gemaakt bij de inrichting van de leefomgeving van mensen, hebben vaak een bepalende invloed op hoe duurzaam mensen handelen. Het concentreren van woongebieden rond openbaarvervoerknooppunten zal bijvoorbeeld tot volstrekt ander mobiliteitsgedrag leiden dan wanneer woongebieden primair ontsloten zijn door wegen (VROM Raad, 2009). Ook het huishoudelijk energie- en watergebruik wordt beïnvloed door keuzes die (vroeg) in de ruimtelijke planvorming plaatsvinden. Door in de ruimtelijke ordening en het ontwerp van de leefomgeving aandacht te hebben voor deze relatie met gedrag, kunnen planologische instrumenten helpen om milieuvriendelijk gedrag de vanzelfsprekende keuze maken.

### **Voor verschillende groepen mensen werken verschillende soorten beleid**

Veel mensen zijn bereid om hun gedrag te verduurzamen, maar verschillen in hoe ze daar invulling aan willen en kunnen geven. Niet iedereen in de samenleving kan een even grote bijdrage leveren aan het verwezenlijken van een beleidsdoel, niet iedereen vertoont hetzelfde niet-milieuvriendelijke gedrag, mensen leven in uiteenlopende omstandigheden, en hebben uiteenlopende vaardigheden en motieven. Bijvoorbeeld sociaaleconomische, demografische en culturele kenmerken spelen een rol bij gedrag, maar ook de mate waarin mensen zich al milieuvriendelijk gedragen, het beeld dat ze van zichzelf hebben over hoe milieuvriendelijk ze zijn, en de mate van toegang die ze hebben tot informatie. Voor de effectiviteit van beleid is het van belang daar rekening mee te houden. Dat gaat verder dan de veel gebruikte segmentatie- en doelgroepenmodellen. Wanneer mensen bepaalde gedragskenmerken delen, is een beleidsstrategie die maatwerk levert voor die groep effectiever dan een beleidsstrategie die voor iedereen geldt. Door beleid per domein te laten aansluiten bij de behoeften, waarden en mogelijkheden van groepen mensen en bij specifieke kenmerken van hun gedrag, kunnen beleidsinstrumenten gericht en effectief worden ingezet, en kan het draagvlak voor beleid worden versterkt. Zo kan beleid op het gebied van energiebesparing bijvoorbeeld worden toegesneden op de woonsituatie van consumenten, maar ook op groepen mensen met gedeelde motieven.







U RIJDT

24



BELONING  
VOOR DE BUURT  
€ 1298,75

# VERANKERING VAN GEDRAG IN BELEID EN BELEIDSPROCESSEN

# 4

Om ervoor te zorgen dat gedragskennis effectief geïntegreerd wordt in beleid en beleidsprocessen, doet de raad een aantal organisatorische en procesmatige aanbevelingen aan regering en parlement.

---

### *Aanbeveling 1: Benut de kennis over gedrag voor de verbetering van milieubeleid*

Het betrekken van beschikbare gedragskennis bij de beleidsontwikkeling heeft belangrijke voordelen:

- Bestaande beleidsinstrumenten worden effectiever.  
Door kennis over de werking van gedrag te gebruiken bij de ontwikkeling en de inzet van beleidsinstrumenten, kunnen gerichte en effectievere beleidsstrategieën worden ontwikkeld, bestaande uit pakketten van elkaar versterkende beleidsinstrumenten die op meerdere belangrijke gedragsfactoren tegelijkertijd inspelen.
- Aannames kunnen getest worden.  
Inzetten van beschikbare gedragskennis maakt het mogelijk impliciete aannames over gedrag die ten grondslag liggen aan instrumenten kritisch te testen en, als ze niet kloppen, instrumenten aan te passen.
- Gebruik van gedragskennis leidt tot nieuwe aanknopingspunten voor beleid en tot nieuw te ontwikkelen beleidsinstrumenten.  
De ontwikkeling en toepassing van communicatietechnologie (zoals het gebruik van een slimme meter of smartphone voor persoonlijke feedback) biedt mogelijkheden voor de ontwikkeling van effectieve nieuwe beleidsinstrumenten die situatiespecifiek en vergaand individueel ingericht kunnen worden.
- De betrokkenheid van mensen bij en de acceptatie van beleid wordt vergroot.  
Gedragskennis geeft inzicht in wat mensen beweegt. Wanneer als onderdeel van de beleidsontwikkeling gedragsbepalende factoren bij mensen zorgvuldig worden onderzocht, biedt dat kansen om nauwer aan te sluiten bij de belevingswereld en motieven van die mensen.
- Argumentatie voor beleid wordt verbeterd.  
Door het beleid te baseren op een complete probleemanalyse, waar een gedragsanalyse integraal onderdeel van is, wordt de argumentatie voor het beleid verbeterd. Dit versterkt de legitimiteit van het beleid en daarmee ook het draagvlak voor en de acceptatie van beleid.



---

*Aanbeveling 2: Vergroot de legitimiteit van het beleid door transparant te zijn over de toepassing van gedragskennis in het milieubeleid en besteed aandacht aan ethische dilemma's*

Als gedragskennis wordt ingezet bij het stimuleren van mensen tot milieuvriendelijker gedrag, spelen normatieve en ethische vragen een rol. De normatieve vragen gaan over hoe de overheid met beleid bewust en onbewust gedrag van mensen mag beïnvloeden om milieudoelen te verwezenlijken en hoever de overheid hierin mag en moet gaan. De raad vindt dat de overheid de beschikbare gedragskennis mag inzetten in het duurzaamheidsbeleid om de effectiviteit van het beleid te vergroten. De overheid mag dat echter alleen als democratisch gelegitimeerde (milieu)doelen worden nagestreefd en als zij transparant en controleerbaar is over de in te zetten middelen en over de verwachte uitwerking daarvan op gedrag van mensen. Of burgers zich gemanipuleerd kunnen voelen, moet namelijk meegewogen worden om te beoordelen of de beïnvloeding geoorloofd is. Voor de raad is het uitgangspunt daarbij dat alle overheidsbeleid bewust en/of onbewust invloed uitoefent op hoe mensen zich gedragen. Of dat nu ge- en verboden, financiële regelingen of zogenaamde *nudges* ('zetjes') zijn maakt niet uit. Bij al deze beleidsinstrumenten en op alle beleidsterreinen spelen vergelijkbare normatieve vragen. Hoewel in de praktijk de keuzevrijheid van mensen vaak begrensd wordt door overheidsinterventies, vindt de raad dat beleid – in welke vorm dan ook - mensen de ruimte moet bieden om zo veel mogelijk bij hen passende keuzes te maken. Zie hoofdstuk 4 van Deel 2 voor een uitgebreide argumentatie voor deze opvatting van de raad. De Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO) werkt aan een advies over de grenzen en mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding. De RMO neemt hierbij politieke (normatieve) en empirische overwegingen mee, onder meer afhankelijk van het type instrument en het desbetreffende beleidsdomein.

---

*Aanbeveling 3: Speel in op de diversiteit van milieubeleidsproblemen door een zorgvuldige analyse van de relevante gedragsbepalende factoren te maken*

Milieubeleidsproblemen hebben uiteenlopende karakteristieken, en dus spelen uiteenlopende soorten gedrag van mensen een rol. Dat vraagt om een zorgvuldig overwogen set van beleidsinstrumenten die inspeelt op de unieke omstandigheden en de relevante gedragsbepalende factoren voor het betreffende beleidsprobleem. De keuze voor in te zetten instrumenten moet worden gebaseerd op een zorgvuldige gedragsanalyse, zodat de instrumenten die worden ingezet, inspelen op de belangrijkste relevante gedragsbepalende factoren. Meestal zijn meerdere gedragsbepalende factoren aan de orde en is de toepassing van een pakket aan maatregelen effectiever dan een enkel instrument. De enkelvoudige inzet van bijvoorbeeld bewustwording via voorlichting of het veranderen van de kosten-batenverhouding van gedrag door een boete, belasting of subsidie is op zichzelf vaak niet voldoende om gedrag te veranderen. Verschillende gedragsbepalende factoren hebben verschillende

aangrijpingspunten voor beleid en hebben ieder hun eigen instrumentarium (zie paragraaf 3.1.3 in Deel 2). Dat betekent dat de rijksoverheid samen met decentrale overheden dient op te trekken om te komen tot optimaal beleid dat samengesteld is uit elkaar versterkende (centrale en decentrale) instrumenten. Uit een analyse of empirische toets kan overigens ook blijken dat verschillende instrumenten elkaar negatief beïnvloeden, of dat alleen een enkelvoudig instrument (bijvoorbeeld een verbod) prima werkt. Het samenstellen van een effectieve mix van beleidsinstrumenten is geen eenvoudige opgave. Het door de Rli voor dit advies ontwikkelde gedragsanalysekader (zie het apart gepubliceerde gedragsanalysekader en de onderbouwing daarvan in de hoofdstukken 2 en 3 in Deel 2 van dit advies) is een hulpmiddel om beleidsdoelen te formuleren in termen van gedrag en om kennis over gedragsbepalende factoren hanteerbaar te maken voor niet-experts. Dit gedragsanalysekader is geen recept voor 'de juiste oplossing'. Het helpt om relevante gedragsaspecten te verkennen en kan helpen bij het scherper formuleren van een beleidsprobleem. In veel gevallen zal het daarnaast noodzakelijk blijven om specifieke gedragskennis en -expertise te betrekken bij het daadwerkelijk ontwikkelen van beleid. Met de introductie van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) in april 2011 (zie paragraaf 1.1 van Deel 2 voor een nadere uitleg), onderstreept het kabinet het belang van een zorgvuldig proces van beleidsontwikkeling aan de hand van een structurerend kader. Het IAK beschrijft een analytische werkwijze voor het maken van én verantwoording afleggen over beleids- en wetgevingsvoorstellen. Het door de Rli ontwikkelde gedragsanalysekader past binnen de structuur van het IAK en zoomt specifiek in op de gedragsaspecten ervan.

---

*Aanbeveling 4: Versterk de benutting van gedragskennis door een structurele verankering in de departementale organisatie*

De beschikbare kennis over gedrag van mensen is zeer relevant en bruikbaar, maar ook omvangrijk en complex. Het kennisveld is bovendien continu in ontwikkeling. Het structureel benutten en ontsluiten van deze kennis bij het ontwikkelen van beleidsstrategieën voor het bereiken van milieudoelen, is dan ook een grote opgave. De deskundigheid daarvoor is niet als vanzelfsprekend bij elke beleidsdirectie aanwezig. Om de beschikbare gedragskennis beter in het beleidsproces te verankeren, is het noodzakelijk om meer gedragsdeskundigheid in te schakelen. Daarvoor is binnen de ministeries capaciteit, deskundigheid en organisatorische aandacht nodig. Die aandacht is er steeds meer, getuige ook het recente verzoek namens het overleg van de secretarissen-generaal aan de WRR, voor een rapport over de relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen de rijksoverheid (Ministerie van Economische Zaken, 2013). De raad ziet de volgende manieren om de noodzakelijke aandacht verder te versterken:

- **Beleidsmakers met gedragkennis inzetten.**  
Bij de diverse beleidsdirecties kan de kwaliteit van beleid verbeterd worden door medewerkers met gedragkennis systematisch en structureel in te zetten bij beleidsontwikkeling. Deze medewerkers kunnen over de directies heen van elkaar leren via bijvoorbeeld een expertisecentrum.
- ***Behavioural Insights Teams* instellen.**  
Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft onlangs naar Engels model<sup>1</sup> een zogenoemd *Behavioural Insights Team (BIT)* ingesteld dat het gebruik van gedragkennis in beleid wil stimuleren. Een BIT kan steeds aandacht vragen voor het systematisch analyseren van gedragsaspecten in beleid en kan helpen oplossingen op maat te ontwikkelen. Er moet wel voor gewaakt worden dat gedragkennis in beleid niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van het BIT wordt. Met andere woorden: ook als er een BIT is, moeten beleidsdirecties zelf alert zijn op de betekenis van gedragkennis voor hun beleidsterrein.
- **Zorgen voor bestuurlijk commitment voor het gebruik van gedragkennis.**  
De toepassing van het bovengenoemde IAK in de beleidsontwikkeling wordt geschraagd door een kabinetsbesluit dat de toepassing ervan verplicht stelt voor de indiening van alle stukken bij de ambtelijke voorportalen, ministeriële commissies en onderraden van de ministerraad. Zo toont het kabinet politiek commitment om het IAK een vaste plek in de beleidsontwikkeling te geven. Ook voor de structurele toepassing van gedragkennis in beleid acht de raad bestuurlijk commitment onmisbaar.

---

*Aanbeveling 5: Leer van beleidsexperimenten op kleine schaal en gebruik ze om beleid verder te verbeteren*

De raad acht het belangrijk om ruimte te creëren voor het testen van beleid voor het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag. Met behulp van proefprojecten kunnen, voordat een beleidsstrategie breed wordt uitgerold, op kleinere schaal nieuwe inzichten worden getoetst en kan de beleidsstrategie zo nodig worden bijgesteld. Bijkomend voordeel is dat het draagvlak voor beleid groter wordt als mensen de (positieve) effecten van beleidsexperimenten zien.

Bij de invoering van nieuw beleid, zeker als dat op verschillende manieren ingevoerd wordt door decentrale overheden, ontstaan veel kansen voor het opzetten van beleids- en veldexperimenten. Die kunnen vrij eenvoudig dienen als basis voor wetenschappelijke kennisontwikkeling. Door beleidsstrategieën zo specifiek mogelijk te formuleren en ze zorgvuldig te evalueren, kunnen ze immers worden beoordeeld op effectiviteit en werking.

<sup>1</sup> Op initiatief van Prime Minister Cameron heeft het Ministerie van Algemene Zaken van het Verenigd Koninkrijk een *Behavioural Insights Team* opgezet dat het gebruik van gedragkennis in het beleidsproces bevordert. Verschillende ministeries in het Verenigd Koninkrijk (*Department of Energy and Climate Change, Department for Transport* en *Department of Environment Food and Rural Affairs*) hebben ook gedragsteams ingesteld.



Niet alleen (verandering van) gedrag is daarbij van belang, maar ook de factoren die dit gedrag beïnvloeden (werkt het zoals we dachten?) en de effecten op welzijn en milieu. Daarnaast is een procesevaluatie nodig. Aandachtspunten voor het werken met beleidsexperimenten staan in paragraaf 3.1.4 van Deel 2 beschreven. Het is uiteraard niet in alle gevallen nodig of mogelijk om met beleidsexperimenten te werken. Vooral bij beleidsimplementatie op grote schaal verdient een gedegen beleidsevaluatie waarin gedragsaspecten worden meegenomen aandacht. Het verdient aanbeveling goed te kijken naar het Britse BIT, dat samenwerkingsverbanden gerealiseerd heeft met onderzoeksinstellingen en universiteiten. In die samenwerkingsverbanden biedt de overheid mogelijkheden voor veldexperimenten in ruil voor kennis voor beleid.

---

*Aanbeveling 6: Bouw met overheidsbeleid voort op de creativiteit van maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven*

In de samenleving zijn talrijke initiatieven van mensen die zich gezamenlijk richten op duurzaamheid. Of dat nu duurzame energiecoöperaties zijn, stadslandbouwprojecten of autodeelinitiatieven en welke motieven mensen ook hebben om daaraan mee te doen. Binnen deze maatschappelijke initiatieven komt milieuvriendelijk gedrag van individuele mensen tot stand zonder overheidsinmenging. Deze initiatieven laten geloofwaardige alternatieven zien voor de gebruikelijke leefpatronen, waardoor andere mensen weer geïnspireerd kunnen worden om hun niet-milieuvriendelijke gedrag te veranderen. De raad ziet maatschappelijke initiatieven als een waardevolle aanjager voor het bevorderen van milieuvriendelijker gedrag van mensen. De overheid hoeft bij deze initiatieven niet in te grijpen in de wilsvorming van burgers; de maatschappij zelf (en de overheid als onderdeel daarvan) is een uiting van die wilsvorming. Maatschappelijke initiatieven zijn zeer divers in schaalgrootte, doel en bereik. De uitdaging is om maatschappelijke initiatieven en overheidsbeleid zo met elkaar te verknopen en op elkaar af te stemmen, dat ze elkaar versterken. Dat stelt hoge eisen aan de competenties van beleidsmakers en aan de werking van bestuurlijke en politieke processen. De rol van de overheid is er in het geval van maatschappelijke initiatieven vaker één van het loslaten, accepteren, waarderen, faciliteren en stimuleren ervan. En, voor haar eigen beleidsontwikkeling kan de rijksoverheid bovendien leren van de ervaringen en lessen uit maatschappelijke initiatieven.



# TOEPASSING VAN HET GEDRAGSANALYSEKADER

# 5

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de toepassing van het door de Rli ontwikkelde gedragsanalysekader op vier bestaande beleidsdomeinen. De resultaten demonstreren dat de gedragsanalyse minder voor de hand liggende beleidsopties oplevert. Het zijn geen kant-en-klare aanbevelingen van de raad. Aanvullende (beleids)analyse, experimenten en aanvullend onderzoek moeten uitwijzen of de inzichten ook daadwerkelijk in beleid omgezet kunnen worden om milieuvriendelijker gedrag te stimuleren.

Omdat de analyse individueel gedrag beschrijft, gaan de oplossingsrichtingen vaak over hele kleine dingen. Op microniveau wordt heel concreet beschreven hoe rekening te houden met bepaalde gedragingen, oorzaken daarvan of relevante gedragsbepalende factoren. Er wordt hier zeker niet gepleit voor een overheid die zich met de kleinste zaken in het dagelijks leven van mensen en tot ver achter de voordeur moet gaan bemoeien. Veel van de ideeën zijn ook niet per se gericht aan de overheid. Veelal is samenwerking nodig met private partijen die op uiteenlopende manieren invloed (kunnen) hebben op gedrag van mensen.

Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op een uitgebreide analyse van vier beleidsthema's binnen de in hoofdstuk 1 genoemde beleidsdomeinen, aan de hand van het bij dit advies ontwikkelde gedragsanalysekader:

1. Persoonlijke mobiliteit: spitsmijden;
2. Huishoudelijk energiegebruik: energiebesparende maatregelen aan woningen;
3. Voedsel: voedselverspilling;
4. Huishoudelijk afval: gft-afvalscheiding.

Deze analyses zijn online gepubliceerd op [www.rli.nl](http://www.rli.nl). Voor de onderbouwing van de onderstaande bevindingen en de gebruikte bronnen wordt verwezen naar die publicaties. Hier zijn dan ook geen uitgebreide referenties opgenomen.

## 5.1 Spitsmijden

Voor het beleidsterrein mobiliteit is gekeken naar projecten voor spitsmijden. Naast bestaand onderzoek leveren deze projecten uitgebreide informatie op over de factoren die deze projecten succesvol maken. Succesvol geworven deelnemers zijn vaak mannen, tussen 29 en 59 jaar oud, met een gezin, hoogopgeleid, in het bezit van meer dan één auto (meestal geen leaseauto), die fulltime werken

op een vast adres dat wordt bereikt via een vaste route met een hoge congestie. Een nadere verkenning van het beleid voor spitsmijden met het gedragsanalysekader biedt aanknopingspunten voor grotere beleidseffectiviteit, dat wil zeggen minder ritten in de spits en meer daarbuiten.

#### *Plaats*

Vooraf op de plekken waar de congestie erg hoog is, en de betrokkenheid dus het grootst is, kunnen deelnemers geworven worden die gemotiveerd zijn om de spits te mijden (hoog probleembesef). Op basis van kentekenregistratie op die trajecten kunnen deelnemers direct worden aangeschreven. Aandachtspunt daarbij is overigens de privacy. Door een beperkt traject aan te wijzen voor het spitsmijden, zijn er voor potentiële deelnemers makkelijker alternatieve routes te vinden die ook aangemerkt worden als mijdend alternatief (grotere persoonlijke effectiviteit). Busbanen en fietsstroken in stadscentra leggen nadruk op het belang van alternatieven voor de auto (ook tijdens de spits) en kunnen permanent ingesteld worden.

#### *Tijd versus omstandigheden*

Aan de proeven voor spitsmijden nemen vooral mensen deel die al aan de randen van de spits rijden. Ze hoeven hun reisgedrag slechts beperkt aan te passen om te voldoen aan de criteria voor spitsmijden. Mensen die midden in de spits rijden doen minder vaak mee. Overigens komt dat mede doordat de tijden die de spits afbakenen te ruim zijn geformuleerd, waardoor buiten de spits gaan rijden een grote aanpassing vergt. Deze groep heeft er vooral baat bij als eerst de omstandigheden waardoor zij midden in de spits rijden, flexibeler kunnen worden gemaakt. Deels gaat het hierbij om het doorbreken van percepties, aannames en gewoontes (van werktijden, bijvoorbeeld), maar voor veel mensen gaat het ook daadwerkelijk om feitelijke omstandigheden die hun reisgedrag veroorzaken: tijden voor school en kinderopvang, afstemming op werktijden van de partner, de eigen werktijden, enzovoort. Door gesprekken met gezinnen, scholen en werkgevers, bijvoorbeeld vanuit bestaande samenwerkingsverbanden rond spitsmijden kan onderzocht worden onder welke omstandigheden er welke mogelijkheden zijn om de spits toch te mijden of om bijvoorbeeld de spits lokaal te spreiden. Uit dit onderzoek kunnen ook belemmeringen vanuit bedrijfsculturen aan het licht komen.

#### *Voorbeeldgedrag*

Dagelijks rijden heel veel mensen niet in de spits. Vanwege drukte op de weg, omdat ze dicht bij hun werk wonen, omdat ze graag de fiets nemen, enzovoort. Informatie over aantallen en motieven is niet beschikbaar. Het onderzoeken en breed bekend maken van deze gegevens zet een krachtige sociale norm neer en biedt de mogelijkheid om mensen in het zonnetje te zetten die het gewenste gedrag vertonen. De overheid kan als werkgever (nationaal en lokaal) daardoor zichtbaarder het goede voorbeeld geven.

### *Technologie*

Er is vanwege onder andere privacyredenen een relatief grote weerstand gebleken tegen het inbouwen van een kastje in de auto voor registratie. Het koppelen van de persoon aan de auto biedt bovendien mogelijkheden voor fraude (in de spits rijden met de andere auto). Het gebruik van al bestaande camera-systemen bleek een goedkoop en betrouwbaar alternatief. Inmiddels zijn smartphones zo wijdverbreid dat het mogelijk moet zijn om ook technologie daarvoor in te zetten in plaats van een kastje in de auto. Dit opent ook mogelijkheden om via smartphones gepersonaliseerde feedback en informatie te bieden over te kiezen routes of alternatieve reizen met het openbaar vervoer. Succesvolle deelnemers kan als beloning bijvoorbeeld een steeds goedkopere actuele navigatieapp geboden worden.

### *Parkeerbeheer*

Het beperken van beschikbare parkeerplaatsen en het verhogen van parkeertarieven voor werknemers is een relatief goedkope manier om verkeer naar het centrum (ook in de spits) te beperken. Met minder parkeerplaatsen blijft de persoonlijke vrijheid in essentie bestaan, maar met de auto de stad inrijden wordt snel minder aantrekkelijk. Daar moeten parkeerplaatsen dichtbij alternatieven voor openbaar vervoer tegenover staan om de overstap daarnaar aantrekkelijker te maken.

### *Eenvoud*

Projecten voor spitsmijden moeten deelnemers uitnodigen met een duidelijk en positief verhaal; niet-deelnemers vonden de uitnodiging vaak onduidelijk. Begin met een positiever beeld dan nu gebeurt; het mijden van de spits is negatief geformuleerd, terwijl er zoveel wordt gewonnen (tijd, voorspelbaarheid, comfort, bereikbaarheid, geld). Verleid mensen tot een training in het winnen van tijd, voorspelbaarheid, comfort, bereikbaarheid en geld; de meeste mensen willen daar goed in zijn en zijn daar dus relatief gemakkelijk voor te interesseren.

### **Conclusie**

Beleid voor spitsmijden is uitgebreid beproefd en aangescherpt. Het is effectief beleid gebleken en wordt in de toekomst blijvend veelvuldig toegepast. Toch lijkt er weinig grip te zijn op de 'hardcore' spitsrijders. Kunnen ze echt niet? Willen ze gewoon niet? Kost het te veel moeite om slim om de spits heen te plannen? Bij deze mensen helpen de beloning, het mijdplan en feedback pas als de omstandigheden flexibel genoeg zijn gemaakt. In het maatschappelijk debat zou dan ook meer gesproken kunnen worden over de samenhang en balans tussen maatschappelijke onderwerpen als bereikbaarheid, arbeidsvoorwaarden, arbeidsparticipatie, een houdbare balans tussen gezin, huishouden en werk en onderwijstijden.

## 5.2 Energiebesparende maatregelen aan woningen

Het kabinet wil huiseigenaren verleiden energiebesparende maatregelen te nemen en heeft daar verschillende initiatieven voor ontwikkeld zoals 'Blok voor Blok', het (binnenkort herziene) energielabel en een revolverend fonds voor investeringen in energiebesparende maatregelen.

Blok voor Blok is een programma met proefprojecten waarin geëxperimenteerd wordt met het ontwikkelen van de vraagkant op de markt van energiebesparende maatregelen. Het energielabel is een uitwerking van de Europese richtlijn voor het invoeren van energieprestatiecertificaten voor gebouwen om zo gebouweigenaren inzicht te geven in de energieprestatie van hun gebouw en ze zo te verleiden om de energieprestatie te verbeteren door te investeren in energiebesparende maatregelen. Het revolverende fonds is een samenwerking tussen de rijksoverheid en kredietverstrekkers om goedkoop leningen te geven voor het investeren in energiebesparende maatregelen.

Vanuit de gedragsanalyse blijkt dat deze instrumenten elkaar kunnen versterken als ze met elkaar verbonden worden. Het energielabel opent de deur naar bewustzijn van en kennis over de mogelijkheden van energiebesparing, het revolverende fonds helpt om financiële drempels te verlagen en een aantrekkelijk aanbod (met de lessen en inzichten uit Blok voor Blok) helpt om de verwachtingen en aannames van mensen te managen. Mensen worden vaak onzeker door gebrek aan kennis en keuzemogelijkheden, ze hebben vaak het gevoel dat een verbouwing te veel 'gedoe' is en hebben behoefte aan een complete offerte en aan nazorg voor gebruik van apparatuur.

De voornaamste motieven voor particuliere huiseigenaren om te investeren in energiebesparende maatregelen zijn desgevraagd: een groter comfort en lagere energiekosten. Uit onderzoek blijkt dat duurzaamheidsoverwegingen de belangrijkste motieven te zijn voor het nemen van maatregelen. Als het energielabel moet verleiden tot investeringen, dan moet het dus die overwegingen goed in beeld brengen en niet te duur zijn. De kosten van het herziene label worden aanmerkelijk verlaagd: tot enkele tientjes. Helaas wordt de in beeld gebrachte energieprestatie en de kosten en baten daarvan onnauwkeuriger, omdat de opzet van het label eenvoudiger wordt en er niemand meer langskomt om het huis goed te bekijken. Een indicatie van wooncomfort wordt zowel in het oude als nieuwe label (nog) niet gegeven. Door de vereenvoudiging van het label wordt het aantal potentiële aanbieders van het label uitgebreid. Dit kan tegelijkertijd het gevoel van de betrouwbaarheid van het label bij mensen verminderen, omdat vooral de overheid en energiemaatschappijen als betrouwbare informatiebronnen worden gezien (Veltman & Welzen, 2012). Een zichtbaar logo dat aangeeft dat het label een keurmerk heeft van rijksoverheid, gemeente en energiebedrijf, zou dat gevoel kunnen wegnemen.

Het project Blok voor Blok komt voort uit de wens om de vraagkant van energiebesparende maatregelen te ontwikkelen en daarmee een zelfstandig functionerende markt op gang te brengen. Evaluaties van de pilots binnen Blok voor Blok suggereren echter dat een belangrijk deel van de vraagkant niet wordt benut door de beperkte kwaliteit aan de aanbodkant. Vooral kleine aannemers hebben vaak moeite om een complete offerte te maken en hebben gemiddeld minder vaardigheden om verwachtingen bij afnemers goed te managen. Bouwend Nederland erkent dit en wil dit verbeteren. De prioriteit is echter beperkt: het is één van hun 62 speerpunten. Het helpt als de bewoners van enkele huizen (in de rol van straatambassadeurs) in een huizenblok positieve ervaringen opdoen met het aanbrenge van energiebesparende maatregelen en met specifieke aanbieders en deze ervaringen vervolgens delen. De staat van het huis (fysieke omstandigheden), reeds uitgevoerde maatregelen en de aangewezen onderhoudsmomenten zijn bepalend voor de besluitvorming voor het treffen van meer maatregelen. Maatwerk in de timing van het aanbod en van de uitvoering is daarom cruciaal. Daarbij is niet alleen kennis van energiebesparing van belang, maar ook van hoe je die inkoop. De aanbodkant van een zelfstandig functionerende markt zou de motivatie aan de vraagkant sterk kunnen beïnvloeden door de betrouwbaarheid van het aanbod en aanbieders te vergroten. Daartoe dienen aanbieders enerzijds goed de belangen en verwachtingen van afnemers in kaart te brengen en anderzijds moeten ze in staat zijn de bouw te begeleiden zodat het hele proces om tot een energiebesparende maatregel te komen, positief wordt ervaren door de afnemers.

Het kabinet maakt afspraken met marktpartijen over het verstrekken van leningen met lage rentes voor energiebesparende maatregelen. Daartoe wordt een revolverend fonds in het leven geroepen. Dit fonds helpt om de financiële drempel te verlagen. Een koppeling met het herziene energielabel kan de effectiviteit vergroten. Door namelijk een energielabel te eisen bij het afsluiten van een lening, worden meer woningen voorzien van een label, ook als ze niet van eigenaar of huurder wisselen. Door het toekennen van het energielabel komen mogelijk ook andere energiebesparingsmaatregelen in beeld die de huiseigenaar nog niet had overwogen. Ten slotte zorgt het energielabel ervoor dat de beleids-effecten van het revolverende fonds in termen van toegenomen energieprestaties automatisch geregistreerd en meetbaar worden. Het toegenomen gebruik van het label en de tastbare resultaten ervan kunnen weer meer mensen verleiden om een label te verwerven of om energiebesparende maatregelen te nemen. Een zichtbare relatie tussen de toegenomen energieprestatie en bijvoorbeeld de waardevermeerdering van het huis, verhoogt het belang van het meenemen van de energieprestatie bij het kopen en verkopen van een woning. Het revolverende fonds zou naast goedkope leningen ook gunstige spaarcondities kunnen bieden, zodat tegen een hoge rente of met fiscaal vrijgestelde rente gespaard kan worden voor energiebesparende maatregelen.



### *Motiveer mensen sterker tot deelname aan programma's voor energiebesparende maatregelen*

De bereidheid van mensen om te investeren in energiebesparende maatregelen voor hun huis kan vergroot worden door de flexibiliteit van het aanbod in de tijd te verbeteren. Daarmee kan ingespeeld worden op uiteenlopende motieven van mensen. Zorg er bijvoorbeeld voor dat offertes voor een samengesteld pakket aan gebouwen niet tijdgebonden zijn, maar aansluiten op het voorkeursmoment van de afnemers (namelijk als verbouwing nodig is of als het geld is gespaard). Als de periode waarin een programma geldt, niet overeenkomt met het moment dat mensen willen investeren, biedt dan ook aantrekkelijke financieringsmogelijkheden aan, zoals leningen uit het revolverende fonds of een gunstige spaarregeling. Werk niet strikt met complete huizenblokken als afgebakende doelgroep van het beleid, maar biedt ook mogelijkheden voor consortia van afnemers en aanbieders. Maak het bovendien mogelijk dat mensen later kunnen instappen op een aanbod of programma. Dat er iets gedaan wordt bij de burens of een positieve ervaring kan mensen over de streep trekken ook mee te doen. Door de directe feedback (als het verschil makkelijk af te lezen is) van een slimme meter in ieder huis dat voorzien is van een energiebesparende maatregel kan de positieve ervaring versterkt worden. Het huizenblok wordt zo als een olievlek veroverd, wat om capaciteitsredenen voor de aanbieder ook aantrekkelijk kan zijn. Mensen kunnen sterker gemotiveerd worden energiebesparende maatregelen te nemen als dat vanuit de gemeenschap wordt ondersteund of aangejaagd. Het is daarom zaak dat bij de ontwikkeling van een zelfstandig opererende markt ook bijvoorbeeld bewonersconsortia en buurten worden betrokken en ondersteund (collectieve vraagkant). Niet per se op huizenblokniveau, maar binnen de samenwerkingsverbanden in een buurt of gemeente. Dan wordt gewerkt met sociale netwerken om informatie te verspreiden en onderlinge aanmoediging te bevorderen (zoals door straatambassadeurs, demonstratiewoningen, voorbeeldgedrag van burens, voorlichtingsavonden, ecoteams<sup>2</sup>). Zoek daarbij naar subgroepen en –culturen die gezamenlijk benaderd kunnen worden. Voor de aanbieders is zo een schaalvoordeel te behalen.

### *Vergroot de kennis en vaardigheden van mensen*

Een besluit nemen om over te gaan tot energiebesparende maatregelen is voor veel mensen een complexe zaak. Het ontbreekt vaak aan afdoende kennis en vaardigheden om het 'speelveld' te kunnen overzien. Ontwikkeling van de vraagkant gaat daarom ook over ondersteuning van afnemers bij het realistisch deelnemen aan de markt. Dat kan door het bieden van (onafhankelijke) ondersteuning bij het beoordelen van verschillende aanbieders en offertes en bij onderhandelingen. Ook gerichte adviezen over bijvoorbeeld de kleuren van de binnenmuren (wat invloed heeft op het stookgedrag) of over eenvoudige, effectieve maatregelen die mensen zelf kunnen nemen zoals tochtstrips, helpen daarbij.

2 Een ecoteam is een gezamenlijk initiatief, waarin mensen kijken naar hun eigen afvalproductie en koopgedrag, energie en waterverbruik, en oplossingen zoeken om die te beperken.



Een warmtefoto van de woning kan helpen om de nieuwsgierigheid van mensen naar de mogelijkheden van energiebesparing te wekken en het probleembesef te vergroten. Het is motiverend voor huiseigenaren als uitvoerders die door henzelf gevonden zijn ook daadwerkelijk mee kunnen doen (en die niet uitgesloten worden omdat er een vaste groep uitvoerders geselecteerd is).

#### *Versterk de aanpak met consistent en consequent beleid*

Om de wervingskracht van overheidsregelingen te vergroten is het belangrijk dat mensen er op kunnen blijven rekenen. Tijdelijke subsidies en verlagingen van de btw kunnen tijdelijk een positief effect hebben, maar als ze wegvallen leggen ze de markt ook weer deels stil.

De rijksoverheid kan een bijdrage aan de consistentie van beleid leveren door in beeld te brengen welke gemeentelijke en provinciale (subsidie)regelingen van kracht zijn en wat de sterktes en zwaktes daarvan zijn. Op basis hiervan kan op nationaal niveau de kennis over en kwaliteit van regelingen geharmoniseerd worden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat ingespeeld wordt op de persoonlijke situatie van mensen. Dat kan bijvoorbeeld door doelvoorschriften te stellen in plaats van middelvoorschriften. Stel dus geen eisen aan de dikte van dakisolatie, maar aan de isolatiewaarde (dus de kwaliteit van de isolatie). Zo ook voor isolerend glas; heel dik enkel glas in plaats van dubbel glas kan ook voldoen. Beslissingen over energiebesparing staan niet op zichzelf. De bewuste en onbewuste afwegingen die mensen daarbij maken zijn nauw verwant aan afwegingen over bijvoorbeeld energieopwekking. Overheden kunnen deze beslissingen ondersteunen door beleid voor energiebesparing te koppelen aan beleid voor eigen energieopwekking. Nu worden bijvoorbeeld zonnepanelen en smart grids<sup>3</sup> in een ander beleidskader meegenomen. Individuele mensen maken dit onderscheid niet. Het revolverende fonds waar het Rijk momenteel aan werkt, biedt mogelijkheden om belemmeringen voor het gewenste gedrag weg te nemen. Door een koppeling met het energielabel en een uitbreiding van het fonds met de mogelijkheden om onder gunstige voorwaarden te sparen voor energiebesparende mogelijkheden, kan die gedragsbeïnvloeding verder versterkt worden. Zo worden het fonds en het label versterkt, speelt het label een rol bij bouwkundige rapporten en kan het label een rol spelen bij taxaties en beslissingen over hypotheek. In principe kan dit allemaal passen binnen de Nederlandse politieke context om de geldende EU-richtlijnen voor energie-efficiency te volgen.

#### *Stimuleer de bouwsector*

De bouwsector (verenigd in Bouwend Nederland) kan, door meer prioriteit te geven aan betrouwbaarheid en deskundigheid op het gebied van energiebesparende maatregelen aan woningen, een bijdrage leveren aan de effectiviteit van het beleid. Het is zaak dat vooral bij de kleinere aannemers de interactie met

<sup>3</sup> Een smart grid is een energienetwerk waarin vraag en aanbod van diverse typen van energie optimaal op elkaar worden afgestemd.

klanten meer aandacht krijgt. Ontwikkel ruimte voor bouwbegeleiders die deze interactie van aannemers kunnen overnemen waar dat nuttig is. Deskundigheid en keuzevrijheid brengen een positief besluit tot energiebesparende maatregelen dichterbij.

### **Conclusie**

Er is vanuit de overheid veel beleid ontwikkeld voor het verleiden van mensen om te investeren in energiebesparende maatregelen. Deze beleidslijnen lijken maar zeer beperkt met elkaar in verband gebracht te worden en verwijzen nauwelijks naar elkaars bestaan. Toch kunnen ze elkaar versterken. Daar ligt een belangrijke taak voor de rijksoverheid.

Energiebesparende maatregelen worden vooral genomen om kosten te besparen en om wooncomfort te verbeteren. Desondanks zet het energielabel vooral in op milieuprestaties. Dat verschil verdient aandacht en de werking van het label zou op dat punt verbeterd kunnen worden.

Nederlanders zijn relatief goed in sparen. Het revolverende fonds zou daarop kunnen inspelen door naast goedkope leningen ook de mogelijkheid te bieden om fiscaal gunstig te sparen.

Bouwend Nederland luidt regelmatig de noodklok over problemen in de bouwsector, zoals gedwongen ontslagen. Meer deskundigheid en grotere betrouwbaarheid van de sector biedt kansen voor meer energiebesparende maatregelen en helpt om bouwbedrijven in het mkb sterker in de markt te zetten.

## **5.3 Voedselverspilling**

Nederland wil in 2015 20% minder voedsel verspillen, maar uit de monitor 'Voedselverspilling in Nederland' blijkt dat dit in het huidige tempo van de behaalde resultaten van maatregelen niet gehaald gaat worden. Milieu Centraal en het Voedingscentrum hebben de meest effectieve maatregelen om consumenten te helpen minder voedsel te verspillen op een rij gezet:

- Gebruikmaken van lijstjes bij het doen van boodschappen: consumenten die dit niet doen gooien 40% meer voedsel weg dan gemiddeld (hierbij spelen verschillende mechanismen een rol).
- Koelkast op de juiste temperatuur afstellen: bij 15% tot 40% van de huishoudens staat de koelkast te warm of te koud afgesteld. Een te hoge temperatuur werkt bederf en dus verspilling in de hand. Een te lage temperatuur resulteert in onnodig hoog energiegebruik.
- Focussen op een ontspannen houding ten opzichte van de houdbaarheidsdatum: dat scheelt een derde in de hoeveelheid verspild voedsel (het vergt wel kennis en vaardigheden om de houdbaarheid zelf goed te kunnen beoordelen).
- Supermarkten vragen om kleinere porties te maken en de houdbaarheid te verlengen.

- In termen van doelgroepen maatregelen richten op:
  - Jongeren en hoger opgeleiden: die zijn relatief het meest ontvankelijk voor nieuwe of andere eetgewoonten. Daar zou beleid dus goed kunnen beginnen.
  - Vrouwen en grote huishoudens: zij zien voedselverspilling het meest als probleem en zijn gemotiveerder er iets aan te doen.
- Concentreren op terugdringen van de verspilling van vlees, zuivel, en rijst: die leveren een hoge bijdrage aan de klimaatbelasting. De hoogste bijdrage aan landgebruik levert de verspilling van de productgroepen vlees, zuivel en groenten.
- Maatregelen zijn effectiever als consumenten, producenten, winkeliers en overheden samenwerken.

De toepassing van het gedragsanalysekader op het streven naar minder voedselverspilling levert een aantal aanvullende inzichten op.

#### *Ondersteun optimale omstandigheden die voedselverspilling tegengaan*

Nieuwe *defaults* in keukens kunnen helpen om voedselverspilling tegen te gaan. Denk aan slimme oplossingen voor gescheiden afvalinzameling (bijvoorbeeld aparte voedselafvalbakken), waardoor mensen zich bewuster worden van hoeveel eetbaar voedsel ze weggooien. Ook eenvoudige hulpmiddelen als een maatbeker, keukenweegschaal, kladblok voor boodschappenlijstjes, kalender waarop maaltijden en/of houdbaarheidsdata bijgehouden kunnen worden, een plek voor meerdere snijplanken en een thermometer in de koelkast zijn effectieve middelen in de keuken die helpen bij het precies genoeg inkopen, bewaren en bereiden van voedsel en dus bij het tegengaan van voedselverspilling. Via bijvoorbeeld het Voedingscentrum kunnen stickers uitgegeven worden voor koelkasten, die groen kleuren bij de juiste temperatuur, blauw bij een te lage en rood bij een te hoge (thermochromisme). Om dergelijke *defaults* te verwezenlijken is samenwerking nodig met keukenleveranciers en winkels die keukengerei verkopen, woningcorporaties, andere woningbouwontwikkelaars en industrieel ontwerpers. Hier ligt voor de rijksoverheid een regisserende rol om de partners bijeen te brengen en gedragskennis aan te reiken voor het beperken van voedselverspilling.

#### *Motiveer mensen aan de aanbodkant*

Een vergelijkbare rol ligt er bij retailers. Kijk met supermarkten hoe etenswaren die langer houdbaar zijn of die juist bederfelijk zijn, duidelijker gelabeld kunnen worden met bijvoorbeeld een logo tegen voedselverspilling of met tips om verspilling tegen te gaan. Onderzoek of de mogelijkheden kunnen worden uitgebreid om in de winkel afgemeten hoeveelheden in te kopen. Wellicht kunnen ook meer producten voor kleinere huishoudens worden ontwikkeld. Als supermarkten via kassabonnen en boodschappenapps mensen informeren over de effecten van een boodschappenlijstje (40% minder voedselverspilling), heeft dat een positieve invloed op de motivatie van mensen om voedselverspilling te beperken.

Het bijvoegen van de dag van de week bij de houdbaarheidsdatum kunnen mensen helpen om beter in te schatten wanneer ze bepaald voedsel gaan eten. Als prijzen afhankelijk zijn van de resterende houdbaarheid kan dat tot een bewuster aankoopgedrag leiden. Al deze middelen helpen bedrijven bovendien om zich als duurzaam te profileren.

#### *Zorg dat wet- en regelgeving elkaar versterkt*

Ten slotte is het aan de rijksoverheid om wetten, regels en normen voor voedselveiligheid en volksgezondheid en de doelen tegen voedselverspilling met elkaar in overeenstemming te brengen. Aanbevelingen vanuit de overheid over houdbaarheid zijn om begrijpelijke redenen aan de conservatieve kant. Ze lijken daarmee echter soms ook strenger dan noodzakelijk. In combinatie met de rigide en niet altijd juiste opvattingen van mensen over houdbaarheidsdata, nodigen ze uit om voedsel sneller weg te gooien dan nodig.

#### **Conclusie**

Gedragsbeïnvloeding biedt ruime mogelijkheden om voedselverspilling te beperken. Het is aan de rijksoverheid om zich als regisseur hiervan te richten op verschillende partijen, om zo een brede beleidsmix te vormen die een concreet handelingsperspectief biedt aan consumenten. De verkenning met behulp van het gedragsanalysekader resulteert in een beeld van wat dat handelingsperspectief kan zijn en met welke partijen samengewerkt moet worden.

## **5.4 Gft-afvalscheiding**

Het kabinet-Rutte I formuleerde ambities om de recycling van het huishoudelijk afval te verhogen van 50% tot 60% à 65%. Deze verhoging moet met name komen uit een verhoogde recycling van gft-afval (groente-, fruit- en tuinafval), papier en grof huishoudelijk afval en een verbeterde afvalscheiding bij de afvalverwerkende bedrijven. Het huidige beleid voor inzameling van huishoudelijk gft-afval staat in het Landelijk Afvalbeheer Plan. Daarin staat onder andere dat gemeenten een zorgplicht hebben voor de gescheiden inzameling van gft-afval, maar zij zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van het beleid. Er zijn al veel goede oplossingen bedacht voor het stimuleren van het scheiden van gft-afval, oplossingen waarvan de effectiviteit aangetoond is door onder meer praktijkervaring. Met de verkenning aan de hand van het gedragsanalysekader komen aanvullende gedragsbepalende factoren in beeld, die de basis kunnen zijn voor verdere verbetering van het beleid.

#### *Rijk en gemeenten*

De rijksoverheid heeft zich ten doel gesteld om de hoeveelheid gescheiden huishoudelijk afval te verhogen, terwijl de verantwoordelijkheid voor het beleid bij gemeenten ligt. Dat betekent dat opgedane inzichten vooral relevant zijn

voor gemeenten en minder voor het Rijk. Tegelijkertijd kan het Rijk vanuit de gedragscontext die in dit beleidsdomein aan de orde is, nadenken over hoe gemeenten het beste geholpen kunnen worden om het gemeentelijk beleid effectiever te maken. Daarbij levert het gedragsanalysekader de volgende ideeën op. Gemeenten hebben een zorgplicht als het gaat om afvalinzameling en recycling. De cijfers over kosten en afvalinzameling van gemeenten laten zien dat gemeenten die meer afval scheiden ook lagere kosten hebben. Met als gevolg dat inwoners een lagere afvalstoffenheffing hoeven te betalen. Recyclegedrag van burgers blijkt af te hangen van heldere doelstellingen en consequente uitvoering door de gemeente zelf. Het Rijk kan gemeentebestuurders aansporen om heldere lokale doelstellingen te formuleren, door hen bijvoorbeeld in VNG-verband een openbare implementatie-intentie te laten formuleren. Hoe daar uitvoering aan wordt gegeven blijft de verantwoordelijkheid van elke gemeente, maar vanuit gedragskennis is bekend dat publiek commitment helpt om doelstellingen te realiseren. Het Rijk kan voor een extra impuls zorgen door eenduidige inzamelnormen te stellen voor gemeenten en door goed presterende gemeenten te belonen. Daarnaast kan de rijksoverheid gemeenten faciliteren door actief kennis en ondersteuning aan te bieden om het beleid goed in te richten (gericht op zowel betere scheiding als een lagere afvalstoffenheffing). Samen met gemeenten en afvalbedrijven kunnen methoden ontwikkeld worden om afvalbedrijven innovatief te laten offeren voor een combinatie van lagere kosten en betere afvalscheiding. Gebruik de variatie tussen gemeenten om te leren van zowel best practices (Diftar<sup>4</sup> met nultarief voor gft-afval) als van minder succesvolle projecten. Inventariseer met gemeenten wat eventuele obstakels zijn om afval beter te scheiden tegen lagere kosten.

Er zijn veel partijen zoals afvalverwerkers, verhuurders, projectontwikkelaars, keukenleveranciers en industrieel ontwerpers die zowel voor het Rijk als voor gemeenten serieuze gesprekspartners kunnen zijn. Het Rijk kan ook op dit punt een regisserende rol vervullen bij de zoektocht naar effectieve en innovatieve oplossingen voor het beleidsdoel om meer huishoudelijk afval te recycelen.

#### *Beïnvloeding van gedrag van burgers*

De motieven van mensen voor het scheiden van gft-afval kunnen aangestuurd worden door gerichte educatie via bewonersbijeenkomsten in sociale woningbouw en (grotere) vve-vergaderingen. Het bijwonen van zo'n lezing moet wel aantrekkelijk zijn voor deze mensen, omdat juist die vaak slecht gemotiveerd zijn om zich met het onderwerp bezig te houden. Op deze bijeenkomsten kan ook geleerd worden van de oplossingen die mensen zelf aandragen, kunnen voorbeeldburen uitgenodigd worden en kunnen aanwezigen begeleid worden bij het formuleren van hun eigen oplossingen om gft-afval beter te scheiden.

4 Diftar is een systeem van afvalinzameling waarbij gedifferentieerde tarieven voor verschillende soorten afval worden berekend.

Door mensen bij de jaarlijkse factuur voor de afvalstoffenheffing uit te nodigen een plan te maken hoe ze hun afval beter kunnen gaan scheiden (een implementatie-intentie), kan hun motivatie worden verbeterd.

Ook belonen van gewenst gedrag kan helpen. Dit hoeft niet alleen uit direct financieel voordeel te bestaan, zoals bij Diftar. Er kan ook bijvoorbeeld deelname aan een loterij aangeboden worden (uit onderzoek bleek dit erg effectief te zijn) of een bezoekje van de burgemeester voor goed presterende burgers, buurten of woonblokken. Het scheiden van gft-afval kan ook versterkt worden door die te combineren met ontwikkelingen op het gebied van duurzame voeding (voedselverspilling, gebruik van compost voor bijvoorbeeld stadslandbouw) en op het gebied van duurzame energie (in enkele gemeentes rijden al herkenbare vuilniswagens rond op biogas dat gewonnen is uit vergist gft-afval). Er kan ook aan gedacht worden om de huidige praktijk rond het ophalen van huishoudelijk afval aan te passen: haal regelmatig gescheiden afval op en neem centraal of in een lagere frequentie het restafval in.

Ten slotte zijn de fysieke omstandigheden een belangrijke factor: dat betekent dat aandacht nodig is voor maatregelen die het gemakkelijker maken om afval te scheiden in hoogbouw en stapelbouw. Dat kan bijvoorbeeld gaan om frequentere inzameling of het aanbrenge van standaardvoorzieningen voor gescheiden afval in keukens. Ook gedragsfactoren die specifiek daarvoor gelden, verdienen meer aandacht. Op basis daarvan kan doelgroepgericht beleid worden ontwikkeld, waarbij bovengenoemde fysieke factoren aanknopingspunten bieden.

### **Conclusie**

Voor het bevorderen van het scheiden van gft-afval bij huishoudens biedt kennis over gedrag verschillende aanknopingspunten voor beleid. De verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het Rijk is op dit beleidsterrein echter beperkt. Die ligt vooral bij gemeenten. De rol die de rijksoverheid kan vervullen is dan ook vooral een regisserende en ondersteunende: kennisontwikkeling en -deling, het collectief aansporen van gemeenten en gemeentebesturen tot effectief beleid en het coördineren van de samenwerking met andere partijen zoals afvalverwerkers, verhuurders, projectontwikkelaars, keukenleveranciers en industrieel ontwerpers.



# DEEL 2 | ANALYSE





# INLEIDING

# 1

Dit Deel 2 bevat de onderbouwing van het advies in Deel 1. In hoofdstuk 1 staat beschreven hoe het gebruik van gedragskennis, inclusief organisatorische aspecten, verankerd kan worden in beleid en beleidsprocessen. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op relevante gedragsbepalende factoren en de werking ervan. Tevens wordt uitgelegd hoe gedragsfactoren milieuvriendelijk gedrag beïnvloeden, oftewel: hoe werkt menselijk gedrag. Op welke manier gedragskennis kan bijdragen aan de ontwikkeling van doelmatiger en effectiever beleid, staat in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden gedragsbepalende factoren gerelateerd aan mogelijk beleid. Hoofdstuk 5 gaat in op normatieve/ethische vragen over wat de overheid wel en niet mag doen om milieuvriendelijker gedrag van mensen te stimuleren.

**KAAS**

**GOUDSE 48+  
JONG KOMIJN**

Prijs/kg  
€ 11.25  
Inhoud/g  
197

Ten minste houdbaar tot:  
**WAT DENK JE ZELF?**  
Bedrag

€ 2.22

11/11

**JONG**

# ONTWERPEN VAN OVERHEIDSBELEID

# 1

## 1.1 Hoe komt overheidsbeleid tot stand?

Volgens de rationele benadering van beleid, is het ontwerpproces van beleid het uitdenken, beargumenteren en formuleren ervan, met de bedoeling een maatschappelijk probleem tegen te gaan of publieke doelen te verwezenlijken en zo bij te dragen aan de borging van het publieke belang. Daarbij is het belangrijk dat de argumentatie onder het beleid juist is (Hoogerwerf, 2008). Met andere woorden, er moet een logische relatie zijn tussen het probleem dat opgelost dient te worden, de inhoud van het beleid en de effecten ervan. In de praktijk echter is het ontwerpen van beleid onderdeel van een politiek proces. Doelen zijn vaak niet helder geformuleerd en de relatie tussen doelen en instrumenten is lang niet altijd eenduidig te leggen. Bovendien vindt het ontwerpproces plaats in een dynamische beleidsomgeving en gaat het slechts zelden om een systematisch stap-voor-stap-proces. Problemen en doelen worden niet alleen door beleidsmakers geformuleerd. Veel andere factoren spelen daarbij een rol: de politieke arena, maatschappelijke organisaties, burgers (al dan niet in georganiseerd verband), bestaand beleid enzovoort. Zij bepalen ook het speelveld waarbinnen naar oplossingen gezocht kan worden, het draagvlak voor beleid en de mate waarin overheden een rol kunnen en moeten spelen met beleid. Daar komt bij dat er naast milieudoelen diverse andere publieke doelen aan de orde zijn. De behartiging daarvan kan van invloed zijn op de effectiviteit van de beleidsinstrumenten voor milieuvriendelijk gedrag.

Om van maatschappelijk probleem tot goed onderbouwd beleid te komen, heeft het kabinet onder meer het zogenaamde Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) vastgesteld. In het IAK zijn zeven vragen geformuleerd die bij het maken van beleid en regelgeving een rol kunnen spelen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012c). Het kabinet heeft in 2011 besloten dat elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement, een adequaat antwoord moet bevatten op de volgende zeven vragen (Tweede Kamer, 2011):

1. Wat is de aanleiding?

Door de aanleiding van bijvoorbeeld het maatschappelijke probleem analytisch te scheiden van het maatschappelijke probleem zelf, ontstaat ruimte om verschillende oplossingsrichtingen te verkennen.

2. Wie zijn betrokken?

Bij het maken en/of uitvoeren van beleid is in alle fasen van het proces de betrokkenheid van andere partijen nodig. Bijvoorbeeld om kennis te

verzamelen, steun te verwerven of activiteiten te verrichten. Om het beleidsproces goed te kunnen regisseren, is het van belang om zo vroeg mogelijk dit speelveld in kaart te brengen.

3. Wat is het probleem?

Bij het beschrijven van het probleem wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de feiten (relaties tussen oorzaken en gevolgen) en anderzijds de waardering van die feiten. De feiten zijn voor iedereen hetzelfde, de waardering ervan is afhankelijk van de normen en waarden die gehanteerd worden en die kunnen per betrokken partij verschillen.

4. Wat is het doel?

Als met de juiste partijen het probleem (de huidige wereld) voldoende in kaart is gebracht, kunnen de beleidsdoelen (de gewenste wereld) worden geformuleerd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als het probleem en het doel zijn bepaald, is het van belang om uit te werken waarom de overheid dit probleem zou moeten oplossen.

In een democratische rechtsstaat dient overheidsinterventie gerechtvaardigd te worden door het bestaan van een publiek belang. Van belang is ook wat er zou gebeuren als de overheid niets zou doen: de nuloptie.

6. Wat is het beste instrument?

Wanneer vaststaat dat overheidsinterventie wenselijk is om het beleidsdoel te bereiken, kan worden geïnventariseerd welke instrumenten daarvoor het meest geschikt zijn. De uiteindelijke keuze dient gebaseerd te zijn op een integrale afweging van de kansen en risico's van de instrumenten en de ruimte ervoor vanuit het oogpunt van rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.

7. Wat zijn de gevolgen?

Beleid, en wet- en regelgeving vertonen naast beoogde gevolgen vaak ook neveneffecten voor verschillende betrokkenen. Door deze vooraf goed in kaart te brengen, wordt een afgewogen beslissing mogelijk over het voorgenomen beleid.

De implementatie van het rijksbrede gebruik van het IAK is momenteel in volle gang. De toepassing ervan is verplicht en wordt gevraagd bij de indiening van stukken bij ambtelijke voorportalen, ministeriële commissies en onderraden. Zo'n gestructureerde aanpak van beleidsproblemen is naar de mening van de Rli een belangrijke stap naar een betere kwaliteit en daarmee grotere effectiviteit van beleid. Het biedt kansen om relevante gedragskennis een vaste plek te geven in de beleidsontwikkeling en daarmee te komen tot een grondige probleemanalyse en zorgvuldig formuleren van doelstellingen. De Rli benadrukt wel dat de beleidspraktijk een dergelijke stapsgewijze aanpak vaak niet toelaat. Om tot een goede argumentatie onder het beleid te komen, moet bij elke vraag aangesloten worden bij vragen en behoeften uit de samenleving. Juist de maatschappelijke kracht en het organiserend vermogen in de samenleving kunnen bijdragen aan duurzamer

gedrag en aan het verwezenlijken van publieke doelen. Met andere woorden: het IAK geeft waardevolle bouwstenen voor het ontwikkelen van beleid, maar vanaf een vroeg moment in dat proces – bij welke stap dat ook begint – dient de maatschappelijke kennis en energie binnengehaald te worden. Dat kan ook helpen om de rolverdeling tussen overheden en samenleving scherp te definiëren. Verdere verbetering is overigens mogelijk door ook in de beleidsontwikkeling meer aandacht te besteden aan beleidsmonitoring en -evaluatie en aan kennismanagement. Eigenlijk is een dergelijke gestructureerde aanpak ook nodig bij de ontwikkeling van beleidsstrategieën die niet aan het parlement hoeven te worden voorgelegd, bijvoorbeeld strategieën die door uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat worden ontwikkeld.

## **1.2 Baseer beleidstrategieën op meer dan afgewogen en beredeneerd gedrag**

Vanuit de psychologische optiek blijken beleidsstrategieën die in het huidige overheidsbeleid worden ingezet, vaak (impliciet) een burger te veronderstellen die bij zijn keuzes telkens beredeneerd afwegingen maakt. Ook in het milieudomein is dat te zien. Hoewel overheden steeds meer oog hebben voor gedrag in beleid, wordt nog steeds vaak een beroep gedaan op de ‘eigen portemonnee’ van de burger. Bijvoorbeeld de bijtelling op leaseauto’s, subsidie op zonnepanelen of het in Deel 1 genoemde revolverende fonds. Dergelijk beleid gaat er vanuit dat mensen voornamelijk uit zijn op het maximaliseren van hun persoonlijke nut, dus op financieel eigenbelang. Dat de burger als ‘homo economicus’ een zakelijke afweging maakt van alle voor- en nadelen van de beschikbare opties en vervolgens de optie kiest die het beste is voor de eigen portemonnee (WRR, 2009). Dit uitgangspunt leidt soms tot het beoogde resultaat, maar minder vaak dan verwacht. Inmiddels weten we dat de focus op rationele afwegingen en eigenbelang een te beperkte is, zeker als het gaat om milieuvriendelijk gedrag. Disciplines als gedragseconomie, sociale psychologie, neuropsychologie en sociologie tonen overtuigend aan dat keuzegedrag van mensen voor een groot deel onbewust of routinematig is en sterk wordt gedreven door factoren zoals emoties en intuïtie. Deze kennis wordt weliswaar steeds vaker ingezet in overheidsvoorlichting en overheidscommunicatie, maar veel van de huidige beleidsstrategieën van de overheid spelen hier niet of niet gericht op in. De werking van beleid is daardoor vaak niet optimaal. Een bijkomende valkuil is dat beleidsmakers beleid formuleren met in hun achterhoofd hun rol als consument. Aannames over menselijk gedrag die op basis van persoonlijke intuïtie worden gedaan, blijken vaak niet ondersteund te worden door wetenschappelijke bevindingen. Ook wordt te weinig aandacht geschonken aan andere motieven van mensen dan financiële, zoals duurzaamheid, status of iets willen doen voor het collectief. In Nederland geven mensen jaarlijks meer dan een miljard euro aan goede doelen (Centraal Bureau Fondsenwerving, 2013) en doen 6,3 miljoen

mensen vrijwilligerswerk (Movisie, 2013). De rol van altruïsme en de kracht van de samenleving om collectieve belangen samen vorm te geven blijkt ook uit het grote aantal initiatieven dat jaarlijks op 'duurzame dinsdag' wordt gepresenteerd (Duurzame dinsdag, 2013). Het is duidelijk dat er voor het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag meer telt dan euro's.

De Rli is om die reden van mening dat kennis over gedrag gericht moet worden ingezet in het overheidsbeleid. Dat zal een grote bijdrage leveren aan duurzamer gedrag van mensen als gevolg van dat beleid. De wetenschappelijke inzichten in menselijk keuzegedrag dienen op een gestructureerde manier een plek te krijgen in de beleidsontwikkeling. Het IAK geeft daartoe al een aanzet door bij de derde vraag ("Wat is het probleem?") expliciet aandacht te vragen voor de gedragscomponenten van het probleem (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012b). Ook bij de selectie van instrumenten ("Wat is het beste instrument?") besteedt het IAK aandacht aan het sturen van gewoontegedrag en daarbij passende instrumenten (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012a). In strategische kennisagenda's van verschillende ministeries wordt inmiddels ook het belang van kennis over gedrag onderkend: in de Strategische kennis- en innovatieagenda (SKIA) Infrastructuur en Milieu 2012-2016 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) bijvoorbeeld, wordt een heel thema gewijd aan individualisering en gedrag.

Door de werking van (keuze)gedrag, in al zijn facetten, een prominente rol te laten spelen bij het ontwerpen van beleidsstrategieën voor duurzamer gedrag, kan volgens de Rli beter worden ingespeeld op factoren die het gedrag werkelijk bepalen. Daardoor zal het beleid effectiever worden, uiteindelijk resulterend in duurzamer gedrag. Hoe die rol prominenter te maken is, komt aan de orde in de volgende paragraaf.

### **1.3 Verankering van gedragskennis in de departementale organisatie**

Hoewel het belang van de toepassing van gedragskennis in beleid onderkend wordt, is die toepassing in de praktijk niet vanzelfsprekend. De dagelijkse praktijk van beleidsambtenaren laat vaak geen ruimte en tijd voor diepgaande beleidsanalyses, gerichte benutting van bestaande kennis en het opvullen van kennislacunes. Vaak is er weinig tijd om iets uit te zoeken, het kan politiek relevant zijn om bepaalde kennis minder zwaar mee te laten wegen en soms bevat de kennis (nog) zo veel onzekerheden dat die onvoldoende richting geeft aan het beleid.

Om er actief voor te zorgen dat de benodigde gedragskennis een vaste plek krijgt in het beleid, moeten er in overheidsorganisaties krachten worden georganiseerd. In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat er organisatorisch nodig is om gedragskennis structureel te benutten voor het ontwikkelen van effectiever milieubeleid. Nationaal en internationaal zijn er diverse initiatieven om het gebruik van

gedragskennis in beleid te institutionaliseren in overheidsorganisaties, maar er is nog geen succesformule voor gevonden. Vaak worden op departementen beleidsonderwerpen met veel gemeenschappelijke kenmerken organisatorisch bijeengebracht, waardoor binnen een afdeling of directie inhoudelijke experts met elkaar kunnen uitwisselen en meedenken. Deze inhoudelijke clustering tot beleidsdomeinen heeft een positief effect op de toepassing van kennis, maar overbrugt niet alle inhoudelijke scheidslijnen en creëert soms zelfs nieuwe (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). Voor het verankeren van gedragskennis in de departementale organisatie gaat een dergelijke inhoudelijke benadering niet op: het kennisdomein gedrag is niet één afgebakend beleidsdoel; gedrag is bij elk beleid aan de orde. Daarom is er voor de toepassing van gedragskennis in beleid een andere benadering nodig. De Rli ziet op dit moment drie lijnen waarlangs de institutionalisering van gedragskennis in de beleidsontwikkeling gestalte kan krijgen.

Deze drie lijnen vullen elkaar aan en verdienen gelijktijdig aandacht.

1. Beleidsmakers met gedragskennis;
2. *Behavioral Insights Teams*;
3. Bestuurlijk commitment voor het gebruik van gedragskennis.

### 1.3.1 Beleidsmakers met gedragskennis

De kortste weg naar het verbeteren van de kwaliteit van beleid met gedragskennis is de organisatie aan te vullen met medewerkers met gedragskennis of, bij voorkeur, gedragswetenschappers. Het is hun taak om gedragskennis systematisch en structureel in te zetten bij beleidsontwikkeling van de directie waar ze aan toegevoegd zijn. Het vraagt namelijk kennis en kunde om collega's aan te spreken op het toepassen van gedragstheorieën en om wetenschappelijk opgebouwde kennis in het beleidsproces op de agenda te krijgen. Deze medewerkers kunnen over de directies heen van elkaar leren via bijvoorbeeld een kennisplatform. Een deel van de kennis en ervaring die zij opdoen is immers nieuw, omdat sommige beleidsonderwerpen voor het eerst in verband worden gebracht met gedragseffecten. Zo'n kennisplatform kan hen ook helpen bij het opstellen van reviews en beleidsevaluaties en zou zich kunnen ontwikkelen tot een gezaghebbend, toetsend onderdeel van het beleidsproces.

### 1.3.2 Behavioural Insights Teams

In de ons omringende landen zijn vooralsnog weinig voorbeelden te vinden van organisaties die tot taak hebben gedragskennis voor beleid te ontsluiten. In Duitsland, België en Noorwegen lijkt de aandacht voor gedrag in beleid overigens momenteel wel toe te nemen. In het Verenigd Koninkrijk is deze aandacht wel geïnstitutionaliseerd, op het moment dat het *cabinet office* begon met een *Behavioural Insights Team (BIT)*, na het aantreden van de regering van Cameron. Het BIT is een klein team van mensen met achtergronden in sociale wetenschappen, beleidsontwikkeling en marketing. Het BIT past inzichten uit wetenschappelijk onderzoek in gedragseconomie en psychologie toe op



overheidsbeleid en -diensten. Het team werkt met bijna elk ministerie samen, maar ook met lokale overheden, liefdadigheidsorganisaties, ngo's, private partijen en buitenlandse overheden, voor het ontwikkelen van voorstellen en het empirisch toetsen daarvan over de volle breedte van het overheidsbeleid (gov.uk, 2012).

Het BIT probeert door hun aandeel in beleid burgers aan te moedigen betere keuzes te maken voor henzelf en voor de samenleving, en ze daarbij te ondersteunen. Dat doen ze niet alleen door de toepassing van gedragskennis in beleidsontwikkeling te stimuleren, maar ook door wetenschappelijke methodologieën en beleidsevaluaties te promoten. Inmiddels heeft het BIT op verschillende beleidsdomeinen gedragskennis kunnen toepassen en is het beleid daardoor aangepast. Het BIT slaagt hierin door de betrokkenheid en ondersteuning vanuit de ambtelijke en bestuurlijke top: het is opgestart door minister-president Cameron. Deze betrokkenheid is essentieel om beleidsdirecties mee te krijgen in het incorporeren van gedragskennis in beleid. Secretarissen-generaal en directeuren-generaal van de departementen in het Verenigd Koninkrijk hebben zich achter het BIT geschaard, waardoor het departementale BIT's luke om voet aan de grond te krijgen in verschillende beleidsdirecties. Een andere kracht is dat het BIT laat zien dat *evidence-based* beleid werkt door wetenschappelijk opgezette veldexperimenten, door bij aanvang van experimenten *quick wins* te kiezen, door sterke communicatoren, deskundigen, ambassadeurs en bruggenbouwers in te zetten en door veel kennisdeling (intern, maar ook extern in masterclasses). De toepassing van gedragskennis door het BIT levert – zoals dat voor alle beleid in het algemeen geldt - geen harde garanties op ('als je dit doet, gebeurt altijd dat'), maar wel significante, meetbare en controleerbare effecten. Het BIT heeft, ten slotte, een 'board' met een aantal vooraanstaande hoogleraren die kennis inbrengen en die reflecteren op richtingen en keuzes. Daarvoor zoekt en vindt het BIT ook veel samenwerking met universiteiten onder andere in veldexperimenten waarin de overheid zoekt naar kennis voor beleid en waardoor onderzoekers data vergaren.

In Nederland is het Ministerie van IenM inmiddels ook met een BIT gestart. Dit team moet ervoor zorgen dat de effectiviteit en efficiëntie van beleidsmaatregelen, projectrealisatie en inspectietaken worden vergroot door het inbrengen van actuele, bewezen kennis over gedragsaspecten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Het Nederlandse BIT heeft de ambitie om een breed arsenaal aan toepassingen van gedragskennis te ontwikkelen. Binnen het Ministerie van IenM is het doel om juist beleidsmedewerkers die vaak een economische of een technische achtergrond hebben, te leren wanneer het nuttig is om het BIT in te schakelen. Het departement loopt daarmee in Nederland voorop in de bewuste toepassing van gedragskennis. Deze inzet heeft bovendien een duidelijk commitment vanuit de bestuursraad van IenM, wat wordt geïllustreerd door het feit dat gedrag een belangrijk thema is in de eerder genoemde SKIA. Er is daardoor ook ruimte om te experimenteren en te leren.



Het werken met een op Britse leest geschoeid BIT is een goede stap op weg naar verankering van gedragskennis in milieubeleid binnen het Ministerie van IenM. Uiteraard met oog voor de Nederlandse context. Overigens moet ervoor gewaakt worden dat gedragskennis in beleid niet uitsluitend een verantwoordelijkheid voor het BIT wordt. Met andere woorden: ook wanneer er een BIT is, moeten beleidsdirecties zelf alert zijn op de betekenis van gedragskennis voor hun beleidsterrein. Een BIT kan hen daarbij wel ondersteunen. De Rli vindt dat een organisatorische verankering van gedragskennis in een BIT navolging verdient, ook bij andere departementen, zodat per beleidsonderwerp maatwerk geleverd kan worden. Daarmee is de kennis nog niet vanzelfsprekend verankerd in het beleidsproces zelf, maar een departementaal BIT kan de organisatie wel helpen met het formuleren van oplossingen op maat.

### **1.3.3 Bestuurlijk commitment voor het gebruik van gedragskennis**

Momenteel wordt rijksbreed de onderbouwing van beleidskeuzes volgens het IAK geïmplementeerd. Toepassing van het IAK bij de beleidsvoorbereiding is verplicht door een kabinetsbesluit. Bij de indiening van alle stukken bij ambtelijke voorportalen, ministeriële commissies en onderraden geldt als kwaliteitseis dat de IAK-vragen zijn beantwoord. Daarmee spreekt het kabinet duidelijk zijn steun uit voor die aanpak, waardoor deze ook een vaste plek in de beleidsontwikkeling kan verwerven. Ook voor de structurele toepassing van gedragskennis in beleid acht de Rli een dergelijk bestuurlijk commitment onmisbaar, in aanvulling op het binnenhalen van expertise en het organiseren van departementale gedragsteams. Om de toepassing van gedragskennis in beleidsontwikkeling te verankeren in de departementale organisatie, is een kabinetsbesluit dat daartoe aanzet van groot belang. Een zorgvuldige gedragsanalyse zou volgens de raad een vast onderdeel moeten zijn van de voorbereiding van stukken voor de ambtelijke voorportalen, ministeriële commissies en onderraden.

ZAMELING  
EDSELBANK



# EEN VERKENNING VAN INDIVIDUEEL GEDRAG

# 2

Menselijk gedrag is complex, of het nu gaat om individueel gedrag of groeps-gedrag, om incidenteel of permanent gedrag, of om onbewust of bewust gedrag. Voor het ontwikkelen van gedragsgericht en effectief beleid is het noodzakelijk om te analyseren welk niet-milieuvriendelijk gedrag er aan de orde is, wat de kenmerken van dit gedrag zijn, hoe het tot stand is gekomen en welke factoren van belang zijn om het gewenste gedrag te bereiken. Dit inzicht is ook van belang om te kunnen evalueren wat het beleid in de praktijk feitelijk heeft bewerkstelligd. Door dergelijke gedragskennis beter te benutten bij het ontwikkelen van overheidsbeleid, kan de werking van beleid verbeterd worden en het levert nieuwe mogelijkheden voor effectief beleid op.

De Rli heeft een gedragsanalysekader ontwikkeld waarmee gedragsbepalende factoren verkend kunnen worden om beleidsontwikkeling te ondersteunen. In dat kader wordt de balans gezocht tussen praktische hanteerbaarheid van gedragskennis voor beleidsmakers en de diepgang van de ontwikkelde wetenschappelijke kennis en ervaring. Het gedragsanalysekader koppelt gedragskennis, de wijze waarop overheidsbeleid idealiter tot stand komt en het instrumentarium dat overheden tot hun beschikking hebben aan elkaar.

Het gedragsanalysekader zelf is een aparte uitgave bij dit advies. Het sluit zoveel mogelijk aan bij de stappen in het Integraal Afwegingskader (IAK) (zie paragraaf 1.1 van Deel 2). Het startpunt van het kader is het beleidsprobleem dat aan de orde is, om van daaruit de relevante gedragsbepalende factoren te identificeren. De kennis over gedrag die dit gedragsanalysekader oplevert, vormt de basis voor de keuze voor beleidsstrategieën die verder worden uitgewerkt in gerichte beleidsinstrumenten. Het helpt bij het identificeren van factoren die van invloed zijn op niet-milieuvriendelijk gedrag, bij het identificeren van groepen mensen waarvoor een bepaald type beleid nodig is en bij het bepalen van mogelijk effectieve interventies. Het is geen deterministisch model dat panklare oplossingen aanbiedt. Het geeft aan hoe een probleem- en gedragsanalyse aangepakt moet worden en helpt om doelgroepen voor gerichte beleidsstrategieën te identificeren.

In dit hoofdstuk wordt eerst nader ingegaan op factoren die bepalend zijn voor milieuvriendelijk gedrag en die betrokken zijn bij het opstellen van het gedragsanalysekader.

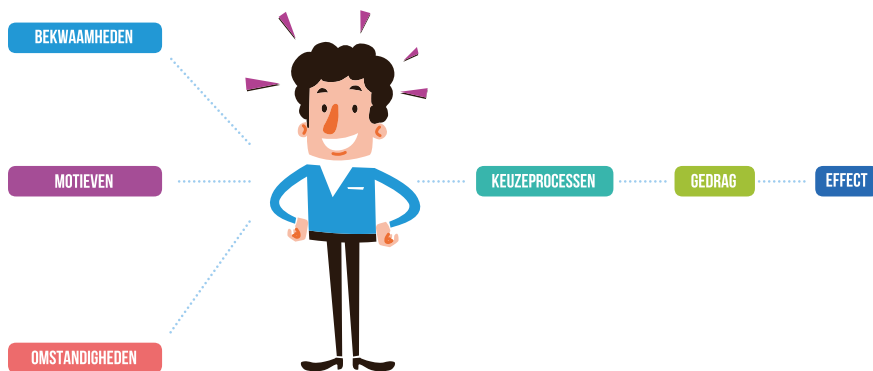
## 2.1 Menselijk gedrag: zowel associatief als systematisch

De menselijke hersens verwerken informatie op verschillende manieren tot keuze-gedrag: via een associatief systeem en via een analytisch, op regels gebaseerd systeem (Sloman, 1996). In de praktijk zijn dit geen strikt gescheiden systemen, maar deze denkwijze biedt wel bruikbare handvatten om gedrag te beschrijven. Het verschil tussen beide systemen is vooral de aard van het proces dat wordt gevolgd om tot gedrag te komen. Het associatieve systeem, ook wel systeem 1 genoemd (Stanovich & West, 2000), reageert op basis van snelle vergelijkingen en vergelijkbaarheid. Dat gaat automatisch en kost weinig energie. Voor de meeste situaties is systeem 1 voldoende. Veel dagelijkse beslissingen worden genomen onder tijdsdruk, met beperkte aandacht en interesse, en met beperkte informatie over alle relevante facetten. Dergelijke beslissingen komen in belangrijke mate tot stand op basis van systeem 1. Het analytische systeem, systeem 2, is in staat om situaties systematisch te beredeneren. Processen volgens systeem 2 vereisen gerichte aandacht en zijn nauwkeuriger en flexibeler, maar verlopen langzamer en kosten meer energie. Door 'automatisering' kan een systeem 2-proces een systeem 1-proces worden: als iemand een taak vaak herhaalt, en de uitkomsten keer op keer tevreden stellen, is de kans groot dat hij of zij de handeling automatisch uit gaat voeren. Zo ontstaat bijvoorbeeld merkentrouw.

Systeem 1 blijkt niet genegeerd te kunnen worden; het steekt vaak de kop op bij menselijke besluitvorming. Mensen zijn weliswaar in staat om met hun systeem 2-gedrag het associatieve systeem 1 te onderdrukken, maar dat laatste geeft toch altijd een signaal af. Dat kan zo sterk zijn, dat het daarmee zelfs de bewuste, systematische overwegingen van systeem 2 beïnvloedt of zelfs volledig ondersneeuwt (Kahneman, 2011). Zo zijn consumenten in het algemeen veel gevoeliger voor sociale informatie dan voor informatie uit geschreven bronnen, vooral omdat de eerste soort veel levendiger is dan de tweede (Taylor & Thompson, 1982). Veel overheidsbeleid richt zich op bewust en beredeneerd gedrag. De raad benadrukt in dit advies dat bij het ontwerpen van overheidsbeleid ook de automatische en associatieve gedragsprocessen van systeem 1 een rol dienen te spelen, naast systeem 2-gedrag. Dat gaat verder dan burgers bewust maken van systeem 1-gedrag: systeem 1-gedrag kan ook rechtstreeks onderwerp van beleid zijn. Het onderscheid in systeem 1 en systeem 2 is een hulpmiddel om de werking van menselijk gedrag te beschrijven en te verklaren, maar deze tweedeling biedt onvoldoende houvast om te komen tot effectieve beleidsinstrumenten die menselijk gedrag sturen. Beleidsinstrumenten sturen namelijk meestal niet enkel op óf systeem 1-gedrag óf systeem 2-gedrag; ze beïnvloeden over het algemeen meerdere gedragsbepalende factoren, gelijktijdig zowel in het associatieve als in het systematische systeem. Bovendien bestaan er vele varianten van systeem 1-gedrag, zoals bijvoorbeeld het gebruik van vuistregels, sociale beïnvloeding, en beïnvloeding door allerlei cues in de omgeving.

Om vanuit de gedragskennis te komen tot aangrijpingspunten voor beleidsinstrumenten, beschrijven wij de belangrijkste gedragskennis voor milieuvriendelijk gedrag aan de hand van vier gedragsbepalende factoren: bekwaamheden, motieven, omstandigheden en keuzeprocessen. Die spelen namelijk altijd alle vier een rol bij het tot stand komen van gedrag, zowel in systeem 1 als systeem 2. In deze vier hoofdgroepen wordt niet alleen de werking van gedrag beschreven, ze sluiten ook aan op mogelijke beleidsstrategieën voor het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag. De bekwaamheden zijn kennis en vaardigheden die men nodig heeft om bepaald gedrag te vertonen of om gedrag te veranderen. Daarnaast hebben mensen persoonlijke drijfveren die richting geven aan gedrag: de motieven. De omstandigheden waarin mensen zich bevinden sturen ook het gedrag van mensen aan; zij bepalen in belangrijke mate de kosten en baten van verschillende gedragsopties. De manier waarop mensen zich daadwerkelijk gedragen, verloopt vervolgens via onbewuste en bewuste keuzeprocessen in het brein van mensen. Keuzeprocessen worden associatief of systematisch doorlopen op het moment dat menselijk gedrag tot stand komt. Onderstaande schematisering geeft de werking van menselijk gedrag weer aan de hand van de onderscheiden hoofdgroepen. In werkelijkheid beïnvloeden de verschillende factoren elkaar ook onderling. De relatie tussen de factoren en gedrag is vaak ook niet direct, maar verloopt via diverse onderlinge interacties. In de volgende paragrafen worden de bekwaamheden, motieven, omstandigheden en keuzeprocessen nader toegelicht.

**Figuur 3: Schematische weergave van de werking van gedrag**



#### **De homo economicus in de drie hoofdgroepen van gedragsbepalende factoren**

De zogenaamde 'homo economicus', die regelmatig uitgangspunt is van het beleid, maakt weloverwogen keuzes en handelt vanuit eigenbelang. Deze homo economicus weegt op basis van inzicht in relevante informatie de huidige en toekomstige kosten en baten van een keuze tegen elkaar af en kiest dan de optie met het maximale nut. Hij/zij handelt daarbij uit eigenbelang, dus

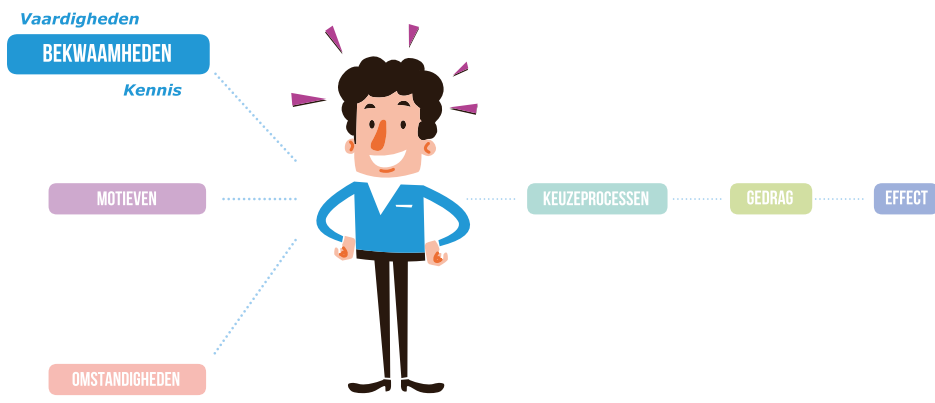
het gaat om het maximale nut voor hem of haar zelf. Veel gebruikte beleidsinstrumenten om zo'n homo economicus te bewegen tot ander gedrag, zijn prijsprikkels of ge- en verboden. Kosten en baten zijn snel inzichtelijk en het daaruit volgend keuzegedrag lijkt evident. Volgens het schema over de vier hoofdgroepen valt dat keuzegedrag (afwegen) binnen *keuzeprocessen*. De kennis, opgedaan uit informatie, die de homo economicus daarvoor gebruikt valt onder *bekwaamheden*. Het bepalende motief van de homo economicus is zijn waardering voor eigenbelang. Normatieve of morele overwegingen spelen een ondergeschikte rol. De *omstandigheden* worden bijvoorbeeld gevormd door een omgeving waarin opties inzichtelijk worden aangeboden.

## 2.2 Bekwaamheden stellen mensen in staat tot gedrag

Om bij te dragen aan het behalen van milieudoelen, moeten mensen in staat zijn om het bijbehorende gewenste gedrag te vertonen. Het helpt als ze het probleem begrijpen en weten wat ze zelf kunnen doen en wat dat oplevert. Ze moeten bovendien genoeg geld of andere middelen hebben om het gewenste gedrag te bekostigen. Dergelijke factoren worden hier bekwaamheden genoemd. We onderscheiden de volgende:

- Kennis;
- Vaardigheden.

**Figuur 4: Schematische weergave van de werking van gedrag: Bekwaamheden**



### B1 Kennis

Kennis is de mate waarin mensen (objectieve) informatie over milieuproblemen en -risico's, oplossingen en gedragsopties kennen en begrijpen. Een voorbeeld: de laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de bijdrage van voedselproductie, bijvoorbeeld van vlees, aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Gedrag in de vorm



van voedselconsumptie speelt daarbij een belangrijke rol. Door die aandacht ontwikkelen mensen een grotere kennis over het probleem, die hen in staat stelt alternatieve gedragsopties te overwegen. Voorheen was dit probleem en de rol van gedrag daarbij nauwelijks bekend bij grote groepen mensen, laat staan dat bekend was wat men daar zelf aan kon veranderen. Informatie helpt weliswaar een kennistekort aan te vullen, maar is op zichzelf vaak onvoldoende effectief om gedrag

te veranderen (Schultz, 1998). Belangrijk om te beseffen is dat een gebrek aan kennis weliswaar gewenst gedrag kan verhinderen, maar dat de aanwezigheid van kennis op zich nog niet motiverend is. Kennis is pas effectief wanneer mensen ook gemotiveerd zijn om iets met die kennis te doen (Schultz, 2010), bijvoorbeeld wanneer men sterke milieuwaarden heeft.

## **B2 Vaardigheden**

Vaardigheden hebben betrekking op de mate waarin mensen gewenst gedrag daadwerkelijk kunnen vertonen. Bijvoorbeeld de fysieke of intellectuele vermogens van mensen bepalen het gedrag waartoe zij in staat zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat een appel op het consumeren van duurzaam voedsel alleen zinvol is wanneer mensen ook in staat zijn om dat voedsel te bereiden.

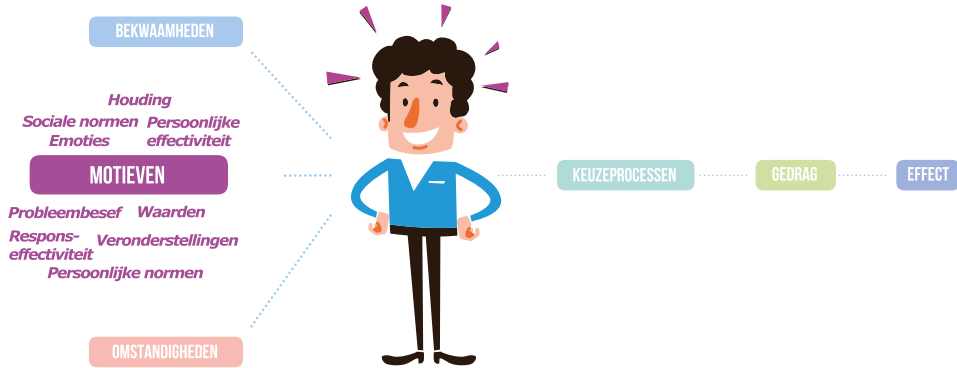
Of, een beleid gericht op de keuze voor een ander vervoermiddel dan de auto werkt alleen als mensen kunnen fietsen of in staat zijn de dienstregeling van het ov te begrijpen.

## **2.3 Motieven geven richting aan hoe milieubewust iemand zich gedraagt**

Motieven beïnvloeden direct of indirect het gedrag dat mensen vertonen: ze vormen als het ware de drijfveren voor gedrag en bepalen hoe mensen zich gedragen. Motieven die hier onderscheiden worden, kunnen zowel invloed hebben via het associatieve systeem 1 als via het systematische systeem 2. Motieven geven aan waarom mensen bepaald gedrag vertonen en hoe sterk dat gedrag zich manifesteert. Motieven bieden daarmee aangrijpingspunten voor beleid. De volgende motieven zijn belangrijk voor milieuvriendelijk gedrag en worden hieronder toegelicht:

- Waarden;
- Emoties;
- Veronderstellingen;
- Houding;
- Persoonlijke normen;
- Sociale normen;
- Probleembesef;
- Persoonlijke effectiviteit;
- Respons-effectiviteit.

**Figuur 5: Schematische weergave van de werking van gedrag: Motieven**



### M1 Waarden

Waarden zijn algemene doelen, variërend in belang, die dienen als leidende principes in iemands leven (Schwartz, 1992). Het gaat niet om iemands karakter, maar waarden weerspiegelen iemands algemene overtuigingen over hoe belangrijk bepaalde algemene doelen en ontwikkelingen zijn in het leven. Ze ontstaan vroeg in iemands leven en ze zijn relatief stabiel in de tijd (Feather, 1995). Het is dan ook moeilijk om waarden te beïnvloeden. Verschillende mensen prioriteren waarden op verschillende manieren. Vier typen waarden blijken een belangrijke rol te spelen bij opvattingen en gedrag in relatie tot het milieu: milieuwaarden, altruïstische, egoïstische en hedonistische waarden (Steg et al., 2012). Egoïstische waarden spelen een grote rol voor de homo economicus. Hoe sterker mensen waarden onderschrijven die verdergaan dan hun directe eigenbelang, hoe meer zij geneigd blijken tot gedrag met zo weinig mogelijk negatieve gevolgen voor het milieu. Mensen met sterke milieuwaarden eten bijvoorbeeld minder vlees, douchen korter en vinden milieubeleid acceptabeler dan mensen met sterke hedonistische waarden.

### M2 Emoties

Emoties spelen een belangrijke rol in keuzeprocessen. Mensen verbinden een positieve of negatieve gevoelswaarde aan dingen die ze waarnemen, vaak nog voordat er bewuste oordeelsvorming heeft plaatsgevonden (Zajonc, 1980). Mentale voorstellingen van objecten en gebeurtenissen zijn onlosmakelijk verbonden met emotie (Bechara & Damasio, 2005). Mensen baseren emoties bij gebeurtenissen of bij voorstelbare gebeurtenissen op ervaringen in het verleden. Zodra een mentale voorstelling wordt geactiveerd, komt de bijbehorende emotie uit het geheugen naar boven. Dit gebeurt doorgaans onbewust. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoordeling van risico's: de risico's van kernenergie worden groter ingeschat als mensen een duidelijk en levendig beeld hebben van de mogelijke gevolgen van die risico's (Midden et al., 1984). Klimaatarisico's lijken onderschat



te worden omdat de gevolgen daarvan voor velen erg abstract zijn. Door de mogelijke gevolgen concreet te maken voor mensen en te koppelen aan de emoties die dat bij hen oproept, wordt informatie over risico's zorgvuldiger verwerkt. Italiaans onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat mensen meer bereid zijn om afval te scheiden en openbaar vervoer te gebruiken als ze verwachten dat hen dat positieve emoties als geluk oplevert (Carrus et al., 2008). Volgens dezelfde inzichten rijden mensen meer in hun auto als autorijden positieve emoties oproept (Steg, 2005). Emoties kunnen ook ontstaan uit een discrepantie tussen normen en gedrag, en hebben dan een signaalfunctie die richting geeft aan vervolggedrag. Zo sturen trots en schuld de keuze voor duurzame voeding (Onwezen et al., in press), omdat men geneigd is om gedrag te vertonen als men zich daar trots over voelt, en gedrag te vermijden waarover men zich schuldig denkt te gaan voelen (het gaat hier dus om geanticiperde emoties).



---

### M3 Veronderstellingen

Mensen hebben bij de verschillende milieuvraagstukken hun eigen gedachten en aannames en ze beoordelen de voors en tegens van situaties, problemen en andere mensen (Fishbein & Ajzen, 1975). Daarbij speelt niet alleen eigenbelang een rol, maar mensen kunnen ook gedrag tonen voor een collectief belang (Hardin, 1968). Deze veronderstellingen kunnen zowel onbewust als bewust een rol spelen in het gedrag van mensen. Ze worden gevormd door interacties, ervaringen, observaties en door informatie. De meer algemene waarden kleuren de veronderstellingen die mensen voor specifieke domeinen hebben. Zo sturen veronderstellingen over natuur de houding die mensen hebben ten opzichte van de natuur en daarmee hun gedrag (Manfredo et al., 2009).

### M4 Houding

De houding van mensen ten aanzien van milieuproblemen en mogelijke oplossingen is gebaseerd op de veronderstellingen die mensen hebben en het gewicht dat ze daaraan toekennen. Als iemand veel voordelen verwacht, zal hij/zij meer

geneigd zijn dat gedrag te vertonen. Meer moeite moeten doen kan leiden tot een negatieve houding, maar als die moeite gecompenseerd wordt door voldoende voordelen, kan de houding toch positief zijn. Mensen zijn eerder geneigd milieuvriendelijk gedrag te vertonen als ze een positieve houding hebben ten opzichte van dat gedrag, dus als ze denken dat het gedrag relatief veel voordelen en weinig nadelen heeft. Zo blijkt bijvoorbeeld dat mensen meer water besparen, vaker met het openbaar vervoer reizen (in plaats van met de auto) en minder vlees eten als ze de verwachte voordelen zwaarder meewegen dan de verwachte nadelen (Harland et al., 1999).

### M5 Persoonlijke normen

Mensen voelen zich op basis van normatieve overtuigingen moreel verplicht om bepaald gedrag te vertonen. Deze 'morele intuïties', overtuigingen over wat goed en fout is zonder dat bewuste afwegingen of redeneringen dat oordeel bepalen (Haidt, 2001), noemen we persoonlijke normen (Fishbein & Ajzen, 1975). Mensen voelen zich meer moreel verplicht om milieuvriendelijk te handelen naarmate ze zich meer bewust zijn van negatieve milieugevolgen van hun gedrag, en naarmate ze een eigen bijdrage aan de oplossing van die problemen zinvoller vinden (Steg & De Groot, 2010). Persoonlijke normen lijken vooral invloed te hebben op milieuvriendelijk gedrag dat weinig moeite kost, zoals het verminderen van korte autoritten, en op goede intenties tot milieuvriendelijk gedrag (Bamberg et al., 2003). Wanneer overigens met externe prikkels wordt geïntervenieerd om gedrag te sturen (bijvoorbeeld goed gedrag belonen), leidt dit niet altijd tot versterking van dat gedrag. Integendeel, dit kan zelfs leiden tot 'crowding out' van intrinsieke motivatie (Deci et al., 1999). Dat wil zeggen dat mensen door de interventie gewenst gedrag vertonen vanwege de externe prikkel en minder vanwege hun persoonlijke normen. Hun intrinsieke motivatie voor milieuvriendelijk gedrag wordt vervangen door de externe prikkel. Dat betekent dat als de externe prikkel wegvalt, mensen die oorspronkelijk vanuit persoonlijke normen het gewenste gedrag vertoonden, niet-milieuvriendelijk gedrag kunnen laten zien.



Een voorbeeld: iemand rijdt minder auto uit milieu-overwegingen. Wanneer een beloning wordt ingevoerd voor dat gedrag (bijvoorbeeld spitsmijden), ontstaat er een ander beslissingsframe. Als gevolg daarvan rijdt die persoon alleen minder auto als de opbrengsten de moeite waard zijn, ook al deed hij/zij het eerder voor het milieu.

### **M6 Sociale normen**

Sociale normen refereren aan de opvattingen die iemand heeft over wat anderen van hem of haar verwachten of over wat anderen doen. Doordat mensen bepaalde sociale normen delen en zich daaraan houden, worden bijvoorbeeld in bepaalde gevallen collectieve hulpbronnen op een duurzame manier geëxploiteerd (Ostrom et al., 1999). In Cuba bleek dat de installatie van zonne-energie tot onvoldoende opbrengst leidde. Mensen maakten onderling afspraken wie wanneer energie mocht gebruiken, zodat het systeem niet overbelast zou raken. Door sociale controle was deze werkwijze effectief (Jenny et al., 2004). Cialdini en anderen (1990) onderscheiden twee typen sociale normen: injunctieve normen en descriptieve normen. Een injunctieve norm is de inschatting van een individu van de mate waarin de sociale omgeving zijn of haar gedrag naar verwachting goed- of afkeurt. Mensen besparen meer water en reizen meer met het openbaar vervoer (in plaats van met de auto) als ze denken dat voor hen belangrijke anderen dat van hen verwachten (Harland et al., 1999). Een descriptieve norm is de perceptie van de mate waarin andere personen in de sociale omgeving het gedrag in kwestie vertonen. Mensen zijn bijvoorbeeld meer geneigd afval op straat te gooien als ze zien dat anderen dat ook doen of hebben gedaan. Maar ook als ze sporen zien van andere normovertredingen (bijvoorbeeld graffiti op de muur); en omgekeerd: als ze zien dat anderen zich aan normen houden, zijn ze zelf ook meer geneigd dat te doen (ook op andere terreinen). De mate waarin injunctieve en descriptieve normen het gedrag bepalen is afhankelijk van hoe betekenisvol ze zijn. Een verbodsbord in een omgeving met veel sporen van normovertredend gedrag kan daarom averechts werken en juist meer normovertredingen uitlokken, omdat het verbodsbord de descriptieve norm (anderen houden zich er ook niet aan) versterkt (Keizer et al., 2011).

### **M7 Probleembesef**

Probleembesef is de mate waarin mensen milieuproblemen en -risico's denken te begrijpen en er waarde aan toekennen. Probleembesef hangt samen met de verantwoordelijkheid die mensen voelen voor het ontstaan van collectieve problemen. Naarmate men zich meer bewust is dat milieuproblemen veroorzaakt worden door bepaald gedrag, is men minder geneigd dat gedrag te vertonen. Mensen zijn bijvoorbeeld eerder bereid om minder auto te rijden als ze vinden dat autoverkeer bijdraagt aan milieuproblemen (Nordlund & Garvill, 2003). Ze zijn ook meer geneigd actie te voeren tegen potentieel milieuvervuilende activiteiten als ze denken dat deze activiteiten belangrijke milieuproblemen veroorzaken (De Groot & Steg, 2010). Probleembesef blijkt gedragseffecten te genereren

als mensen directe ervaringen hebben met het probleem. Zo blijken overstromingsrisico's tot meer voorzorgsmaatregelen te leiden bij mensen die al eerder slachtoffer zijn geweest van overstromingen (Zaalberg et al., 2009).

### M8 Persoonlijke effectiviteit

Een belangrijk motief voor milieuvriendelijk gedrag is het vertrouwen dat mensen in zichzelf hebben dat ze in staat zijn om een bepaald gedrag te vertonen. Dit wordt persoonlijke effectiviteit genoemd (Bandura, 1977). Hoe groter de persoonlijke effectiviteit, hoe aannemelijker het is dat een gedragsverandering daadwerkelijk plaatsvindt. Men gebruikt vaker het openbaar vervoer in plaats van de auto naarmate men meer vertrouwen er in heeft dat men in staat is om dat vervoersalternatief te gebruiken (Harland et al., 1999).

### M9 Respons-effectiviteit

Wanneer mensen verwachten dat aanbevolen gedrag daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van een geconstateerd probleem, is de respons-effectiviteit hoog. Met andere woorden: de respons-effectiviteit is de inschatting die mensen maken of hun keuze daadwerkelijk iets bijdraagt aan het algemene belang. Hoe positiever die inschatting, des te groter de motivatie om het aanbevolen gedrag (de respons) te vertonen. Naarmate men de effectiviteit van eigen bijdragen aan oplossingen van milieuproblemen hoger inschat, gebruikt men bijvoorbeeld vaker het openbaar vervoer in plaats van de auto, bespaart men meer water, en vindt men (vrijheidsbeperkend) milieubeleid acceptabeler (Harland et al., 1999). Naarmate men zich meer bewust is van milieuproblemen, is de respons-effectiviteit van mensen hoger (Witte, 1992) en is de actiebereidheid groter (Kuhl, 1982).



## 2.4 De omstandigheden helpen milieuvriendelijk gedrag (of juist niet)

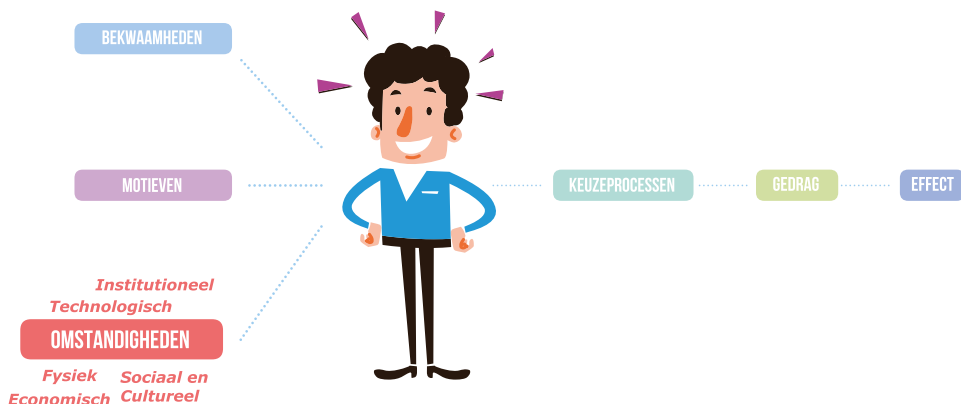
Milieuvriendelijk gedrag wordt beïnvloed door de omstandigheden waarin mensen zich bevinden. Er zijn diverse factoren in de omgeving die milieuvriendelijk gedrag vergemakkelijken of bemoeilijken. Dat kan via systeem 1-gedrag verlopen, zoals het feit dat mensen onbewust harder rijden op bredere wegen. Ook systeem 2-gedrag kan beïnvloed worden door de omstandigheden: door de aanwezigheid van meer en betere voorzieningen voor afvalscheiding scheiden mensen hun afval beter, omdat dat dan gemakkelijk is.

De omstandigheden kunnen ook dermate hoge barrières opwerpen voor milieuvriendelijk gedrag, dat het nauwelijks zin heeft om beleid te richten op andere gedragsbepalende factoren (bekwaamheden, motieven en keuzeprocessen). Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren als de openbaarvervoersvoorzieningen gebrekkig zijn. Het beleid zal dan alleen de sterkst gemotiveerden bereiken.

Mensen hebben te maken met verschillende omstandigheden, die allemaal een grote invloed hebben op milieuvriendelijk gedrag. Door in te grijpen in de omstandigheden kan beleid effectief sturing geven aan dat gedrag. Hieronder worden enkele omstandigheden toegelicht die belangrijk zijn voor milieuvriendelijk gedrag:

- Fysiek;
- Technologisch;
- Economisch;
- Sociaal en cultureel;
- Institutioneel.

**Figuur 6: Schematische weergave van de werking van gedrag: Omstandigheden**



## O1 Fysiek

Milieuvriendelijk gedrag wordt mede bepaald door de inrichting en de sfeer van de leefomgeving van mensen. Bijvoorbeeld de keuzes die gemaakt zijn in de ruimtelijke structuur: in hoeverre maken die zaken als duurzame mobiliteit, duurzaam energiegebruik en duurzame afvalverwijdering mogelijk? Ook andere omgevingsfactoren, zoals geur en geluid, beïnvloeden gedrag, vaak zonder dat mensen zich daarvan bewust zijn. De ruimtelijke structuur en de inrichting van de ruimte sturen gedrag en dus kan gedrag worden veranderd door de omgeving te veranderen. Door goed toegankelijke transferia te plannen nabij economische centra, bijvoorbeeld, kan de keuze voor een transportmiddel van mensen worden beïnvloed en door in de supermarkt milieuvriendelijke producten op ooghoogte in het winkelschap te plaatsen, wordt aankoopgedrag beïnvloed. Factoren die bij de fysieke omstandigheden een rol spelen zijn:

- *De 'leesbaarheid' van de omgeving.* De omgeving geeft signalen af die bewust of onbewust reacties uitlokken. Door bijvoorbeeld bomen langs een weg te plaatsen, kan de snelheid van weggebruikers beïnvloed worden (ze gaan langzamer rijden). Mensen 'lezen' in dat geval de weg anders. Een ander voorbeeld is het plaatsen van een spiegellende wand in een lift. Hierdoor blijkt er veel minder graffiti in de lift te worden aangebracht dan zonder spiegel. Als mensen zichzelf in de spiegel (bezig) zien, komt hun focus op zichzelf te liggen, wat handelen op basis van morele overwegingen stimuleert (Beaman et al., 1979). Het plaatsen van afvalbakken die vooral goed vindbaar, opvallend, aantrekkelijk en herkenbaar zijn draagt bij aan het verminderen van zwerfafval (Kort et al., 2004).
- *Het 'gemak' van een omgeving.* Een omgeving die het gewenste gedrag duidelijk maakt, heeft een ander effect dan een onduidelijke omgeving. Als er bijvoorbeeld afvalbakken zijn geplaatst op voor de hand liggende plaatsen, weten mensen niet alleen wat er van hen verwacht wordt, maar is het ook gemakkelijk om het gewenste gedrag te vertonen.



- *De 'sfeer' van een omgeving.* Bepaalde tekens in de omgeving, zoals licht, geur, muziek en kleur, beïnvloeden de manier waarop mensen zich in hun omgeving gedragen, omdat ze bepaalde motieven bij hen activeren. Zo blijkt de geur van koekjes mensen ongeduldiger te maken (Li, 2008) en hedonistische waarden te activeren, en wanneer mensen een bijbel of kerk zien, versterkt dit hun normatieve neigingen.

## **O2 Technologisch**

De moderne mens leeft voor een groot deel in technologische omgevingen en gebruikt direct en indirect, bewust en onbewust talloze technische systemen en producten. De mogelijkheden en onmogelijkheden van al deze technologieën beïnvloeden de keuzes die mensen maken binnen de beschikbare keuzeruimte en ze beïnvloeden de aantrekkelijkheid van opties. Daarnaast raken gedragspatronen verankerd en geautomatiseerd in de technische context: het vertonen van geautomatiseerd gedrag raakt verbonden met bepaalde omgevingstoestanden of -signalen. Mensen accepteren bijvoorbeeld gewoontegetrouw een temperatuur van 22 °C in de kamer omdat de thermostaat daarvoor 's ochtends altijd automatisch zorgt. De technologische omstandigheden beïnvloeden niet alleen de milieueffecten van gedrag en het gedrag zelf, maar beïnvloeden ook gebruikers van technologie bij het maken van duurzamer gedragskeuzes:

- Beïnvloeden van milieueffecten van gedrag: de ecologische effecten van het gedrag van een consument worden mede bepaald door de technologieën die daarbij ingezet worden. Dat komt doordat in het moderne dagelijks leven bijna elke handeling gepaard gaat met het gebruik van een of andere technologische toepassing, zoals wakker worden door de wekker, met warm water douchen en ontbijten met fruit. Het effect van het beschikbare fruit op de ecologische voetafdruk, bijvoorbeeld, is afhankelijk van teeltwijze, teeltplaats en verwerkingswijze. Het beschikbaar maken van duurzame technologieën die nauw aansluiten bij de gedragingen van mensen, zoals de introductie van de slimme meter en de programmeerbare thermostaat, is dan ook van groot belang voor het verduurzamen van gedrag.
- Directe gedragsbeïnvloeding door technologie: de technologische omstandigheden, bijvoorbeeld in huis, in het vervoer of op het werk, beïnvloedt menselijk gedrag doordat bepaalde gedragsopties geboden of juist ingeperkt worden. De beschikbaarheid van een auto vergroot de kans op gebruik. Het comfort van moderne auto's maakt snelle en lange autoritten verleidelijk, en gebrekkige toegankelijkheid van openbaar vervoer kan deze optie minder voor de hand liggend maken.
- Motiveren tot duurzamere gedragskeuzes door technologie: slimme technologie kan gebruikers motiveren tot duurzame gedragskeuzes. De boordcomputer in de auto die op maat gesneden informatie over brandstofverbruik aanbiedt, kan bijvoorbeeld de gebruiker stimuleren om een efficiëntere rijstijl te ontwikkelen.





### O3 Economisch

De financiële en materiële omstandigheden van mensen zijn medebepalend voor de mate waarin ze milieuvriendelijk gedrag vertonen. Deze omstandigheden bepalen of bepaalde vormen van milieuvriendelijk gedrag haalbaar zijn voor mensen en dus of ze in een gedragsverandering meegaan. Het kan daarbij gaan om maatschappelijke economische omstandigheden. Bijvoorbeeld: de beslissing om dichterbij het werk te gaan wonen wordt mogelijk uitgesteld door de huidige crisis op de woningmarkt. Aan de andere kant bevorderen bijvoorbeeld snel stijgende benzineprijzen de overgang naar elektrische auto's, en de prijsverlaging van zonnepanelen leidt tot een grotere vraag. Ook het fiscale regime voor investeringen in duurzaamheid, de mogelijkheid goedkope leningen af te sluiten, of mogelijkheden voor voorfinanciering zijn onderdeel van de economische omstandigheden en kunnen het gedrag van mensen bepalen. Mensen zullen immers eerder investeren als de (meer)kosten beperkt zijn. Naast de maatschappelijke omstandigheden spelen de persoonlijke economische omstandigheden een rol. Deze stellen iemand al dan niet in staat om gedrag te vertonen dat daadwerkelijk bijdraagt aan milieudoelen. Bijvoorbeeld iemands financiële middelen: iemand kan geen elektrische auto kopen als hij/zij daarvoor onvoldoende geld heeft. Hetzelfde geldt voor investeringen in duurzame energieopwekking, zoals zonnepanelen op het dak van het huis.

#### 04 Sociaal en cultureel

De mate waarin mensen zich betrokken voelen bij hun sociale omgeving speelt een rol bij hoe ze zich gedragen. De cohesie van een sociale groep beïnvloedt de mate waarin mensen aan een groepsdoel willen bijdragen en beïnvloedt dus de succeschansen van lokale, *community-based* duurzaamheidsprojecten (Weenig & Midden, 1991). Een voorbeeld van culturele omstandigheden is dat in een collectief georiënteerde samenleving als die in Japan informatie over het collectieve energieverbruik van een groep van groter gewicht bleek te zijn dan in de meer geïndividualiseerde Nederlandse cultuur (Midden et al., 2011).



---

#### 05 Institutioneel

De manier waarop de samenleving is georganiseerd, bepaalt mede of bepaald gedrag en een bepaalde gedragsverandering mogelijk is. Zo geven wet- en regelgeving en afgesproken procedures richtlijnen voor de manier waarop mensen zich gedragen. De moeite die het kost om een vergunning te krijgen voor het plaatsen van zonnepanelen kan een barrière zijn voor mensen. Regelgeving kan maatschappelijke initiatieven voor milieuvriendelijk gedrag in de weg zitten, zoals bij lokale energiecollectieven. Dat er omzetbelasting geheven wordt op energie als particulieren een overschot aan zelf opgewekte duurzame energie willen leveren aan burens, is bijvoorbeeld een obstakel voor het uitbreiden van lokale duurzame energieopwekking.

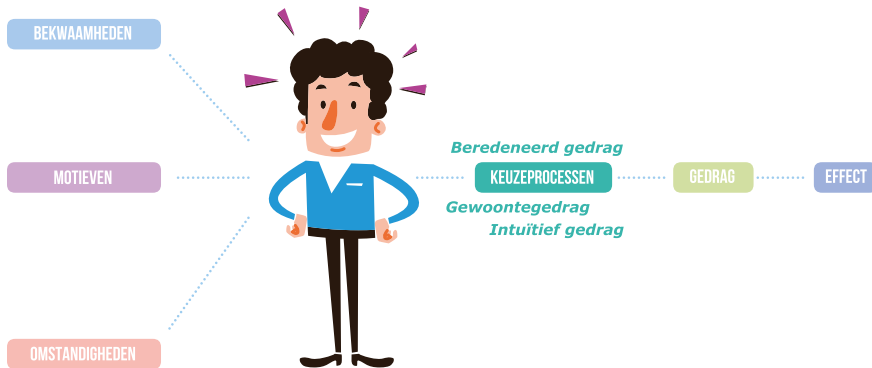
Ook informele structuren, statusverschillen en machtsverschillen kunnen een gedragsbeïnvloedende rol spelen. Ook het imago van en het vertrouwen in autoriteiten, experts en organisaties hebben, al dan niet bewust, invloed op menselijk gedrag en op de acceptatie van duurzame producten en systemen. In Zweden droeg bijvoorbeeld de informatie van gemeentelijke energieadviseurs in belangrijke mate bij aan het succes van een programma om huishoudelijk energieverbruik terug te dringen. Dit wordt mede toegeschreven aan het grote vertrouwen van de Zweedse bevolking in lokale overheden (Breukers et al., 2013).

## 2.5 Keuzeprocessen bepalen gedrag

Mensen doorlopen verschillende keuzeprocessen, zowel in systeem 1 als in systeem 2, voordat ze bepaald gedrag vertonen. Mensen besparen energie en tijd door hun gedrag te baseren op gewoonten en cognitieve vuistregels. Maar soms beredeneren ze hun keuzes en voorkeuren. In de gedragswetenschappen is een groot aantal keuzeprocessen onderzocht. Hieronder lichten we de belangrijkste toe als het gaat om het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag:

- Gewoontegedrag;
- Intuïtief gedrag;
- Beredeneerd gedrag.

**Figuur 7: Schematische weergave van de werking van gedrag: Keuzeprocessen**



### K1 Gewoontegedrag

Gewoontegedrag is de verzamelnaam van stabiele gedragingen die nodig zijn omdat mensen onmogelijk continu bewuste afwegingen kunnen maken bij alle dingen die ze doen. Gewoontegedrag spaart energie. Hoe meer gedrag automatisch kan, hoe meer hersencapaciteit er overblijft voor zaken die bewuste aandacht vragen. Gewoontegedrag kan echter ook behoorlijk in de weg zitten, als het bijvoorbeeld strijdig is met milieudoelen of met eigenbelang, zoals bij ongezond eten of onveilig rijgedrag. Ook kunnen de omstandigheden veranderd zijn, waardoor de gewoonlijke keuze zonder dat men dat weet niet langer optimaal is. Voor sommige automobilisten is autorijden bijvoorbeeld een gewoonte: zij gebruiken de auto zonder daar bewust over na te denken terwijl het soms sneller, goedkoper of aantrekkelijker is om andere vervoermiddelen te gebruiken (Aarts et al., 1998). Gewoontegedrag wordt gewoonlijk alleen heroverwogen wanneer de omstandigheden waarbinnen het gedrag plaatsvindt, duidelijk veranderen en de uitkomsten niet meer tevredenstellen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij grote levensgebeurtenissen zoals geboorte van een kind, samenwonen, echtscheiding, of overlijden van een partner, maar ook bij tijdelijke veranderingen zoals het afsluiten van een snelweg.

## K2 Intuïtief gedrag

Veel keuzes en voorkeuren van mensen worden al dan niet bewust door ervaringen gestuurd. Dit intuïtieve gedrag bestaat uit snelle oplossingsstrategieën die mensen gebruiken om keuzes te vereenvoudigen, zodat ze geen tijdrovende, afgewogen keuzes hoeven te maken: zogenaamde vuistregels (heuristieken). Ervaringsgestuurd intuïtief gedrag kan bij het maken van keuzes leiden tot onbewuste vertekeningen in de besluitvorming (biases). Dat houdt in dat mensen uitgaan van aannames die ingekleurd zijn door ervaringen en die niet volledig recht doen aan de feiten. Mensen gebruiken vele vuistregels en het aantal mogelijke vertekeningen in de besluitvorming is groot. Kahneman (2011) geeft een volledig overzicht. Hieronder worden ter illustratie enkele vuistregels en vertekeningen in het besluitvormingsproces genoemd die van belang zijn voor milieuvriendelijk gedrag.

### *Vuistregels*

Vuistregels zijn dus eenvoudige, intuïtieve regels die mensen bewust en onbewust gebruiken om snel keuzes te maken. Een voorbeeld van een vuistregel is: als iemand in een winkel iemand anders niet-duurzame producten ziet kopen, is de kans groter dat hij of zij dat zelf ook doet. Mensen maken eerder de keuze voor een bank met een grote naamsbekendheid (bijvoorbeeld ING of ABN AMRO), dan voor een onbekendere bank (bijvoorbeeld Triodos Bank), ook als feitelijk geen beeld bestaat van de prestaties en duurzaamheid van de banken. In veel gevallen leidt het gebruik van vuistregels tot acceptabele uitkomsten en keuzes, maar niet altijd tot de beste of meest duurzame. Vuistregels worden meestal onbewust toegepast omdat er maar een beperkte hoeveelheid zaken is waaraan iemand bewust aandacht kan geven. Enkele belangrijke vuistregels voor milieuvriendelijk gedrag zijn:

- Sociaal bewijs: wanneer mensen onzeker zijn, leren ze nieuw gedrag door informatie te gebruiken over andermans gedrag (Cialdini, 2009). Zeker bij milieuvraagstukken, die heel complex en dynamisch zijn, kan dit type vuistregels een rol spelen. Een voorbeeld is dat wanneer iemand niet weet hoe hard hij of zij mag rijden op een bepaalde weg, hij of zij zijn eigen snelheid afmeet aan die van anderen.
- Affect/gevoelsvuistregel (Slovic et al., 2004): hierbij bepalen mensen hun keuze niet op basis van rationele kosten-batenanalyses, maar op basis van 'hoe het voelt'. Dit is bijvoorbeeld te zien bij voor- en tegenstanders van kernenergie: de voors en tegens van kernenergie zijn (te) complex om te overzien; kernenergie voelt goed of slecht en daarom is iemand voor of tegen. Ook autogebruik wordt sterk ingegeven door gevoel en minder door een afweging van kosten en baten: mensen gebruiken hun auto meer naarmate ze het kansrijker achten dat ze daar plezier aan beleven of als ze daaraan status denken te ontleenen.
- Beschikbaarheidsvuistregel: mensen schatten de kans dat iets voorkomt in op basis van het gemak waarmee de gevolgen voor de geest te halen zijn (Tversky & Kahneman, 1973). Bijvoorbeeld de inschatting van risico's van kernenergie:

die worden beïnvloed door de nucleaire ramp in Fukushima en daardoor kunnen de risico's een belangrijke factor worden in het energiedebat.



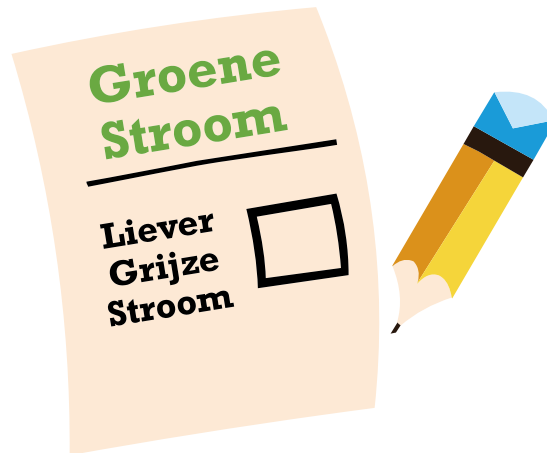

---

### *Vertekeningen in het besluitvormingsproces*

Vertekeningen in het besluitvormingsproces (biases) beïnvloeden de voorkeuren van mensen. Er zijn vele van dergelijke vertekeningen in het menselijk keuzegedrag, waarvan hier enkele belangrijke voor milieuvriendelijk gedrag worden genoemd.

Ten eerste referentie-effecten: de uitkomsten van keuzes worden over het algemeen gewaardeerd in vergelijking met een standaard. Mensen blijken aan 'verliesaversie' te leiden. Dat betekent dat mensen gevoeliger zijn voor negatieve veranderingen of vergelijkingen met de standaard dan voor – even grote – positieve veranderingen (Tversky & Kahneman, 1981). Mensen zijn namelijk geneigd aan een bestaande situatie vast te houden. Ze ervaren de mogelijke nadelen van afwijken van de status-quo als verlies, waardoor die zwaarder lijken te wegen dan de verwachte voordelen (winsten) van het afwijken (Samuelson & Zeckhauser, 1988). Mensen kiezen daarom in het algemeen eerder een alternatief dat wordt gepresenteerd als een handhaving van de status-quo dan als een afwijking ervan (Johnson et al., 2002). Een bekend voorbeeld is orgaandonor-schap: het aantal geregistreerde orgaandonoren is in landen waar doneren als status-quo gepresenteerd wordt hoger dan in landen waar niet doneren de status-quo is (Johnson & Goldstein, 2003). Een ander voorbeeld: als de referentie is dat een huishouden twee auto's heeft, dan zal de overstap naar één auto, meer fietsen, meer reizen met het openbaar vervoer en gebruikmaken van een deel-auto, al snel als een 'verlies' worden ervaren (we moeten een auto inleveren). Dezelfde omschakeling zou echter ook gezien kunnen worden als 'winst'; minder kosten, meer beweging (gezondheid), en toch altijd de

beschikbaarheid over een tweede auto als het nodig is, maar toch komt dat minder voor.



De referentiestandaard kan eenvoudig worden beïnvloed door een nieuwe situatie als verlies voor te stellen of juist als winst. Bijvoorbeeld: mensen vinden milieuproblemen belangrijker wanneer hen de mogelijkheid wordt voorgehouden dat het mogelijk is om de (oude) betere milieutoestand te herstellen (een verlies teniet doen) in plaats van de mogelijkheid om de huidige toestand te verbeteren (een winst bereiken) (Gregory et al., 1993). Mensen besteden ook meer aandacht aan negatieve informatie dan aan positieve (Baumeister et al., 2001). Keuzes worden dus beïnvloed door de manier waarop de feiten gepresenteerd worden of waarop informatie wordt verstrekt (wat ook wel *framing* wordt genoemd). Deze kennis werd bijvoorbeeld toegepast om huiseigenaren ervan te overtuigen hun woning energiezuiniger te maken.

De op intuïtief gedrag gerichte strategie, die vaak wordt gehanteerd door energieadviseurs, is huiseigenaren te wijzen op de financiële winsten die zij kunnen behalen door woningverbetering. Het bleek echter effectiever wanneer energieadviseurs huiseigenaren wezen op de verliezen die zij lijden als ze hun woning niet verbeteren: hun zuurverdiende geld gaat dan door hoge stookkosten in rook op (Gonzales et al., 1988).

Het effect van de manier van *framen* blijkt overigens af te hangen van de doelgroep: uit onderzoek blijkt dat conservatieve en onafhankelijke Amerikanen een milieumaatregel - verplichte CO<sub>2</sub>-beprijzing - veel acceptabeler vonden als het werd gepresenteerd als CO<sub>2</sub>-compensatie, dan als CO<sub>2</sub>-belasting. Voor progressieve Amerikanen maakte de manier van *framing* echter weinig verschil: zij waren toch al grotere voorstanders van verplichte CO<sub>2</sub>-beprijzing (Hardisty et al., 2010).

Ten tweede: de sterke voorkeur voor de korte termijn. Mensen zijn ongeduldig. Dit zorgt voor een voorkeur voor consumptie op korte termijn boven lange-termijnbelangen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een sterke afwaardering (vaak hoger dan 20% per jaar) van toekomstige voordelen van energiebesparende apparatuur (Hausman, 1979; Gately, 1980).

De voorkeur voor kortetermijneffecten kan ertoe leiden dat mensen andere voorkeuren hebben voor uitkomsten op de lange dan op de korte termijn (Loewenstein et al., 2003). Zo verschilt bijvoorbeeld de bereidheid om nu te investeren in iets wat zich pas op de lange termijn terugbetaalt van de bereidheid om een bedrag opzij te leggen voor een investering die meteen iets opbrengt. De voorkeur voor de korte termijn kan onder andere worden verklaard uit het onvermogen van mensen om zich in te leven in toekomstige voorkeuren en uit onzekerheid over de toekomst (Loewenstein, 2005). Een manier om ongeduld te neutraliseren is dan ook consumenten op korte termijn te helpen met het doen van investeringen, door ze bijvoorbeeld geld te lenen tegen een lage rente, of door een investering voor te financieren. Ook een gunstig spaarplan kan helpen.

De derde en laatste vertekening van gedrag die hier besproken wordt, is de aantrekkingskracht van zekerheid en van 'gratis'. Alternatieven die met zekerheid positieve uitkomsten opleveren of negatieve uitkomsten voorkomen, zijn vaak aantrekkelijker dan alternatieven die onzekere uitkomsten bieden (ook al zijn de verwachte uitkomsten hoger) (Kahneman & Tversky, 1979). Bijvoorbeeld: een product dat gegarandeerd tien jaar meegaat is over het algemeen aantrekkelijker dan een product dat met 95% waarschijnlijkheid tien jaar meegaat, ook als is het laatste product kwalitatief beter. Evenzo is een volledig gratis product aantrekkelijker dan een product waarvoor slechts weinig hoeft te worden betaald (Shampanier et al., 2007). In marketing wordt tegenwoordig vaak gebruikgemaakt van dit principe, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te lenen (bijvoorbeeld voor een de aanschaf van een auto) tegen 0% rente, of door gratis verzending van producten. Vanuit milieuoptiek is een volledig recyclebaar product mogelijk aantrekkelijker dan een kwalitatief beter product dat niet geheel recyclebaar is. De aantrekkelijkheid van (een onderdeel van) een product of dienst wordt groter als het gratis is of zekerheid biedt.

### **K3 Beredeneerd gedrag**

Bij beredeneerd gedrag worden bewuste mentale inspanningen verricht (Kahneman, 2011). Mensen moeten zich concentreren om beredeneerd gedrag te vertonen: er wordt een reeks van stappen doorlopen met een vooropgesteld doel. Daardoor neemt de aandacht voor andere taken of zaken af (Baumeister & Tierney, 2011). De rationele afweging van kosten en baten die een homo economicus maakt is een voorbeeld van dit beredeneerde gedrag. Net zoals de aanschaf van een auto, waarbij technische eigenschappen, prijzen en andere kenmerken van verschillende auto's systematisch met elkaar worden vergeleken. *De Theory of Planned Behavior* (Ajzen, 1985) gaat ook uit van de aanname dat

mensen beredeneerde keuzes maken en kiezen voor de alternatieven met de hoogste baten tegen de laagste kosten. Bepaald milieugedrag van mensen, zoals de keuze voor een transportmiddel of voor watergebruik, is goed te verklaren met deze theorie (Steg & Vlek, 2008).







# BELEIDSINSTRUMENTEN VOOR DUURZAMER GEDRAG

# 3

Overheden op alle niveaus hebben steeds meer oog voor de rol die gedragsverandering kan spelen bij het verwezenlijken van publieke doelen. Vooralsnog vindt dit vooral zijn weerklank in voorlichting en communicatiebeleid. Het huidige milieubeleid blijkt in de praktijk nog onvoldoende in te spelen op de kennis die er is over de werking van gedrag van mensen. Het beleid wordt veelal gebaseerd op verouderde en vereenvoudigde aannames over hoe gedrag tot stand komt. Zonder gedegen kennis van gedragsbepalende factoren (bekwaamheden, motieven, omstandigheden en keuzeprocessen) en de te verwachten effecten op gedrag, lopen overheidsinterventies het risico om de plank mis te slaan. Wetenschappelijk onderbouwde inzichten geven namelijk een veel complexer mensbeeld en er zijn veel meer mogelijke aanknopingspunten voor beleid dan dat er nu benut worden. De mogelijkheden voor gedragsverandering als bijdrage aan milieudoelen blijven onderbenut en kansen op een verbeterd milieubeleid worden gemist als de toepassing van de kennis van gedrag beperkt blijft tot communicatie-instrumenten. Daar komt bij het risico op verspilde publieke middelen of zelfs ongewenste effecten.

## Voorbeeld: beleid dat zijn doel mist Meer met Minder

Het Rijk heeft met organisaties in de bouwsector en woningsector afgesproken om elk jaar minstens 300.000 bestaande gebouwen energiezuiniger te maken. Dit is vastgelegd in het convenant Meer met Minder. Het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij particuliere huishoudens is complex en vraagt een gecoördineerde aanpak. Zowel technisch, financieel en organisatorisch moeten veel barrières worden overwonnen. Centraal in Meer met Minder stond het ondersteunen van woning- en gebouweigenaren bij het zo eenvoudig mogelijk en zonder hogere maandlasten energie te besparen. Als middelen werden daarvoor gezien: goede voorlichting en advisering, ondersteund door een één-loket-benadering bij de uitvoering. De oorspronkelijke doelstelling daarbij was dat er in 2020 in tenminste 2,4 miljoen bestaande woningen en utiliteitsgebouwen extra, 30% energie bespaard zou zijn. Al snel echter bleek deze doelstelling niet haalbaar. Uit evaluatiestudies bleek dat Meer met Minder zich vooral richt op de aanbodkant en te weinig de vraag naar energiebesparingsmaatregelen stimuleert (Schneider & Jharap, 2010). Activiteiten die wel op de vraagkant gericht waren leken weinig gecoördineerd te zijn met activiteiten aan de

aanbodzijde. Meer met Minder laat bijvoorbeeld zien hoe het willen voorkomen van marktverstoring interfereert met de ambitie om milieuvriendelijk gedrag bij consumenten te stimuleren. Zowel het aanbieden van maatwerkadviezen als de uitvoering van besparende maatregelen ligt bij de deelnemende marktpartijen. Elke marktpartij kan zich in principe aanmelden bij Meer met Minder en zich profileren op de website. Er zijn geen kwaliteitscriteria. Omdat de overheid medefinancier is, wil Meer met Minder geen onderscheid maken in de behandeling van marktpartijen. Het programma is daardoor vooral een doorgeefluik voor alle aanbieders van energiebesparende maatregelen die zich aanmelden. Hierdoor is het voor consumenten lastig om een afgewogen keuze uit het aanbod te maken. Voor zover bekend is er geen samenwerking gezocht met consumentenorganisaties om consumenten hierbij te helpen. Organisaties zoals de Woonbond, VEH, VvE-belang hebben wel voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd maar deze waren niet gecoördineerd met de activiteiten in het convenant Meer met Minder. Opvallend is ook dat, met uitzondering van de Woonbond, alle ondertekenaars van de convenanten overheidsvertegenwoordigers of aanbiedende partijen zijn.

Dit is des te opmerkelijker aangezien ten aanzien van gedragsbeïnvloeding de do's en don'ts wel bekend lijken te zijn. In een rapport van het 'Praktijkcentrum kansrijke aanpakken' - een informeel centrum rond Meer met Minder dat beoogt kennis voor kansrijke aanpakken te verzamelen, staan onder meer de volgende lessen (Meer met Minder, 2010): mensen denken niet economisch rationeel; geld is niet altijd de doorslaggevende factor; programma's moeten op feitenonderzoek worden gebaseerd; het algemeen belang is geen primaire motivator voor mensen; doelgroepsegmentatie en adviezen op maat zijn nodig; belangen en behoeftes van consumenten moeten het uitgangspunt zijn waaronder het hebben van keuzemogelijkheden; het programma moet door consumenten als betrouwbaar ervaren partijen betrekken; de gemeente moet tussen vraag en aanbod faciliterend optreden.

Bron: Brunsting et al., 2013

Gedragsverandering die bijdraagt aan milieudoelen kan op verschillende manieren tot stand komen: als gevolg van overheidsinterventies en als gevolg van maatschappelijke initiatieven met een wervende uitstraling. Kennis over gedrag kan dan ook op verschillende manieren worden benut om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen, te weten door:

- de werking van overheidsbeleid te verbeteren;
- de kracht van de samenleving te benutten.

In de volgende paragrafen komen beide aan bod.

### 3.1 De overheid aan het stuur

De vragen voor een zorgvuldige beleidsontwikkeling door overheden, zoals die in het IAK zijn geformuleerd (zie paragraaf 1.1 in deel 2), bieden de mogelijkheid om gericht gedragskennis toe te passen. Het IAK geeft daar zelf al een aanzet toe. Het gaat dan met name om de IAK-vragen 3, 4, 6 en 7:

3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

In de volgende paragrafen wordt beschreven op welke manier de toepassing van gedragskennis kan bijdragen aan de ontwikkeling van doelmatiger en effectiever beleid.

#### 3.1.1 Wat is het probleem: analyseer welk gedrag milieuproblemen veroorzaakt

Een goede analyse van het probleem waar het beleid zich op richt versterkt de argumentatie onder het beleid en draagt bij aan de uiteindelijke effectiviteit van dat beleid. De Rli is van mening dat een grondige analyse van de rol die gedrag van mensen speelt bij milieuproblemen een vanzelfsprekend onderdeel moet zijn van de probleemanalyse. Omdat milieuproblemen uiteenlopende karakteristieken kunnen hebben, vinden zij hun oorzaak ook vaak in uiteenlopende soorten gedrag van burgers. Er is niet één oorzaak aan te wijzen: het kan gaan om individueel gedrag of groepsgedrag, om incidenteel of permanent gedrag, om onbewust of bewust gedrag enzovoort. In de fase van de probleemanalyse dient de wetenschappelijke kennis over hoe gedrag van mensen 'werkt' gestructureerd te worden ontsloten; alleen dan kan er inzicht ontstaan in welke gedragsbepalende factoren relevant zijn voor het probleem. En: welke beleidsstrategieën daarbij passen. Daarvoor is specifieke expertise en onderzoek vanuit de gedragseconomie en sociale en omgevingspsychologie onmisbaar. Daarnaast zal het ontsluiten van kennis en ervaring uit de samenleving bijdragen aan een goede probleemanalyse. In algemene zin kan gesteld worden dat de werking van beleidsstrategieën en de inzet van beleidsinstrumenten verbeterd kan worden als vooraf een consultatie van het publiek heeft plaatsgevonden (Gardner & Stern, 2002).

#### Voorbeeld van probleemanalyse en maatschappelijke consultatie

Bij de implementatie van het Diftar-systeem in het Duitse Schweinfurt liet men, voorafgaand aan invoering, uitgebreid onderzoek doen naar het afvalgedrag van inwoners. Gekeken werd naar hoe afval werd aangeboden en gescheiden. Vervolgens werd er een vorm gekozen waarvan verwacht werd dat die het beste zou bijdragen aan gedragsverandering en zou leiden tot vermindering van afval. Er werd bovendien geïnventariseerd welke zorgen er leefden onder de huishoudens. Het systeem werd ook daar op aangepast. In

respons op de zorg over toename van afvaltoerisme bijvoorbeeld, investeerde de gemeente in handhaving, patrouillering en monitoren van hoeveelheid zwerfafval. Politici maten het succes van de proef breed uit in de lokale media. Daarmee beloonden ze de reeds betrokken deelnemers en gaven ze nog niet gemotiveerde deelnemers een extra zetje.  
Bron: Breukers et al., 2013

Een gedegen probleemanalyse bestaat uit de volgende onderdelen:

- Precies en concreet formuleren van het probleem en goed in beeld brengen van feitelijke oorzaken en gevolgen. Belangrijke vragen daarbij zijn:
  - Welk beleidsprobleem moet opgelost worden en waarom? Voor wie is het een probleem?
  - Waardoor ontstaat het probleem? In hoeverre draagt gedrag van mensen bij aan het milieuprobleem?
  - Welk soort gedrag veroorzaakt het probleem? Waardoor wordt dat gedrag veroorzaakt? Welke gedragsbepalende factoren spelen een dominante rol bij dit gedrag?
  - Welke (groepen van) mensen dragen bij aan het beleidsprobleem en vertonen het ongewenste gedrag dan wel het gewenste gedrag?
  - Welke gedragsbepalende factoren (bekwaamheden, motieven, omstandigheden en keuzeprocessen) bepalen het gedrag van deze groepen?
- Analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen en scenario's die relevant zijn voor het te veranderen gedrag en van invloed zijn op het beleidsprobleem.
- Analyseren en beschrijven van het bestaande beleid en maatschappelijke initiatieven (zie hiervoor ook paragraaf 3.2) die van invloed zijn op het beleidsprobleem en de doorwerking daarvan op gedrag van mensen, onvermijdelijke neveneffecten en lange- en kortetermijneffecten.

Het in hoofdstuk 2 van Deel 2 besproken analytische kader helpt om een beleidsprobleem te verkennen.

### **3.1.2 Wat is het doel: specificeer het beleidsdoel in termen van gedrag**

Wanneer duidelijk is welke gedragsbepalende factoren (mede) oorzaak zijn van het beleidsprobleem, is het zaak om duidelijk te definiëren tot welke nieuwe situatie het in te zetten beleid moet leiden. Dat betekent ook dat gedefinieerd moet worden wat het gewenste duurzame gedrag is dat met het beleid wordt beoogd en welke bijdrage dat levert aan het verminderen van het probleem. Het beleidsdoel dient zo specifiek mogelijk te worden geformuleerd. Het stellen van duidelijke doelen helpt bij het formuleren van een effectieve beleidsstrategie. Dat betekent dat een beleidsdoel in elk geval het volgende dient te omvatten:

- Een nauwkeurige beschrijving van de gewenste situatie die het beleid beoogt;
- Een concrete beschrijving van het gewenste gedrag dat (eventueel specifieke groepen van) mensen daarbij vertonen en van het gedrag dat bijdraagt aan



de gewenste situatie;

- Een beschrijving van het niet-duurzame gedrag dat beïnvloed gaat worden en wat die beïnvloeding concreet moet opleveren;
- Een beschrijving van de (groepen van) mensen waar het beleid zich op gaat richten. Niet iedereen in de samenleving zal een even grote bijdrage kunnen leveren aan het verwezenlijken van een beleidsdoel en niet iedereen zal het niet duurzame gedrag vertonen. Motieven, voorkeuren, waarden en normen en demografische en culturele kenmerken spelen daarbij een rol, maar ook de mate waarin groepen zich al milieuvriendelijk gedragen of toegang hebben tot informatie. Naast inzicht in wie het niet-duurzame gedrag vertoont en waarom, is het daarom nodig om inzicht te hebben in wie het gewenste gedrag al vertoont en welke bekwaamheden, motieven, omstandigheden en/of keuze-processen daaraan hebben bijgedragen.

Op basis van deze aspecten formuleren beleidsmakers – bij voorkeur op basis van consultatie van de samenleving – meetbare criteria, aan de hand waarvan de te verwachten effectiviteit van beleidsstrategieën kan worden beoordeeld. Is het beleidsdoel bijvoorbeeld dat mensen kiezen voor duurzamere manieren van mobiliteit, dat ze minder in de auto rijden of dat ze zuiniger autorijden? Hoe specifiek het doel wordt gesteld, hoe beter kan worden bepaald welke gedragsbepalende factoren moeten worden beïnvloed om het doel te bereiken. Specifiek geformuleerde beoordelingscriteria maken achteraf bovendien monitoring en evaluatie van het beleid mogelijk. Goede beleidsevaluatie kan leiden tot aanpassing van de doelstellingen en zorgt voor succesvoller toekomstig beleid.

### **3.1.3 Wat is het beste instrument: beleidsinstrumenten voor duurzamer gedrag**

#### **Aangrijpingspunten voor effectieve beleidsinstrumenten**

Een beleidsstrategie is een aanpak op hoofdlijnen, die zich richt op het verwezenlijken van het beoogde beleidsdoel. Om beleidsstrategieën te implementeren kunnen uiteenlopende beleidsinstrumenten of een combinatie daarvan ingezet worden. Beleidsinstrumenten zijn “alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt of gebruikt kunnen worden om het bereiken van één of meer beleidsdoelen te bevorderen” (Bressers, 1994). De keuze voor en het ontwerp van beleidsinstrumenten bepalen in hoeverre gedrag van mensen zo gestuurd kan worden dat het milieuvriendelijker wordt. In dit advies is het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag het uitgangspunt, de beleidsstrategie wordt daarvan afgeleid. Voor een onderbouwde keuze van een beleidsstrategie en bijbehorende instrumenten is – naast kennis over kosten en organisatie - kennis nodig over:

- 1) de relevante bekwaamheden, motieven, keuzeprocessen en bekwaamheden voor het te veranderen en het gewenste gedrag, 2) de relevante gedragsbepalende factoren voor verschillende groepen in de samenleving en 3) de werking van beleidsinstrumenten.

Om tot een effectieve beleidsstrategie te komen voor het gestelde beleidsdoel, dient eerst te worden bepaald welke gedragsbepalende factoren de beleidsstrategie tracht te beïnvloeden. Om vervolgens te bepalen welke beleidsinstrumenten effectief een verandering in het gedrag kunnen verwezenlijken. Het gedragsanalysekader bij dit advies biedt ondersteuning bij het selecteren van beleidsinstrumenten op basis van gedragsbepalende factoren.

### Voorbeeld: analyse van gedragsbepalende factoren voor de case Spitsmijden in Brabant

Files, met name in de spits, leiden tot tijdverlies en extra uitstoot van schadelijke gassen. Voor veel mensen in die files is het mogelijk om voor of na de spits de weg op te gaan of om gebruik te maken van het ov of de fiets, waardoor files afnemen. Experimenten met eenvoudige prijsprikkels voor het vermijden van de spits lieten veelbelovende effecten zien. Maar als de proef ophield en de prijsprikkel wegviel, bleek het verkeer in de spits zelfs meer toe te nemen dan dat het tijdens de proef was afgenomen. Een mogelijke reden daarvoor was dat bij automobilisten die aanvankelijk (vanuit bijvoorbeeld milieuoverwegingen) zelf gemotiveerd waren om de spits te mijden, deze intrinsieke motivatie was vervangen door de beloning voor spitsmijden. Bij het wegvallen van die beloning stapte vervolgens ook deze groep tijdens de spits in de auto. De recente proef 'spitsmijden in Brabant' gebruikte naast klassieke instrumenten (prijsprikkel en informatie) ook andere gedragsinterventies. Deelnemers moesten vooraf een persoonlijk mijdplan opstellen en kregen tijdens en na de proef feedback op hun gedrag. Het resultaat was dat zelfs na het stoppen van prijsprikkels er nog steeds een significante afname was van autogebruik tijdens de spits onder de deelnemers.

De proef Spitsmijden in Brabant had tot doel om de spits in de centra van Eindhoven en 's-Hertogenbosch te spreiden, ook als er geen wegwerkzaamheden zijn. Het achterliggende beleidsdoel is het verbeteren van de bereikbaarheid binnen de voorwaarden van veiligheid en leefbaarheid. Spitsmijden heeft een positieve invloed op de luchtkwaliteit en CO<sub>2</sub>-uitstoot.

#### *Welk gewenst gedrag moet het beleid bewerkstelligen?*

Spitsmijden beoogt spitsrijders – automobilisten die meerdere keren per week in de spits hetzelfde traject rijden – te verleiden tot het aanpassen van hun dagelijkse verplaatsingsgedrag. Dus: 1) op een ander moment reizen, 2) een andere route kiezen, 3) de verplaatsing in het geheel niet maken (thuiswerken) of 4) een andere vervoerswijze te kiezen (openbaar vervoer of fiets).

#### *Welke gedragsbepalende factoren spelen een dominante rol?*

Uit een eigen analyse van het beleidsprobleem aan de hand van het gedragsanalysekader bij dit advies, lijken in elk geval de volgende

gedragsbepalende factoren een rol van betekenis te spelen bij de beoogde doelen:

### **Motieven**

- Sociale normen. Wanneer de meeste mensen voor een bepaalde manier van reizen kiezen, ziet men dat al snel als de sociaal geaccepteerde manier. In de file staan heeft daardoor een zelfversterkend effect. De perceptie daarentegen van de mate waarin andere personen op één of andere manier meedoen aan spitsmijden, kan bepalen in welke mate iemand zelf meedoet. Overigens is er ook een groep mensen die bij grote deelname tevreden gebruikmaakt van de verbeterde bereikbaarheid (freeridgedrag). In de proef is gebruikgemaakt van sociale normen via feedback over wat andere deelnemers deden en door mensen om commitment te vragen. Daarmee wordt de sociale norm van consistent gedrag aangesproken.
- Persoonlijke effectiviteit. Mensen zijn niet vanzelfsprekend overtuigd van persoonlijk uitvoerbare alternatieven en dus van hun eigen mogelijke bijdrage aan de oplossing van het beleidsprobleem. Met het persoonlijk mijdsplan bedenken deelnemers actief wat hun mogelijkheden zijn en hoe ze dat gaan uitvoeren. Persoonlijke effectiviteit wordt daarmee rechtstreeks verbeterd, zonder dat de gelegenheid tot spitsmijden werkelijk is veranderd.

### **Omstandigheden**

- Fysiek. De aanwezigheid van alternatieve vervoerswijzen, infrastructuur enzovoort, bepalen via persoonlijke effectiviteit, mede of iemand met de auto rijdt of zich anders verplaatst.
  - Technologisch. Middelen die bijvoorbeeld reisinformatie snel beschikbaar en vergelijkbaar maken, kunnen van invloed zijn. Daarom werd in de proef gebruikgemaakt van een reiscomputer. Deelnemers gebruikten deze overigens weinig (20%). Dergelijke systemen kunnen op verschillende gedragsfactoren ingrijpen. Ze informeren over de spits, stellen alternatieve routes en modaliteiten voor, geven tijd- of brandstofwinst aan en prijzen de chauffeur voor verstandig autogebruik.
  - Sociaal. Als iemand voor het woon-werkverkeer in de spits reist, moeten de arbeidsomstandigheden het wel toelaten om alternatieven te zoeken. Kan iemand eerder of later op het werk verschijnen? Is het mogelijk om thuis te werken? Betaalt de werkgever een leaseauto of juist een ov-kaart?

### **Keuzeprocessen**

- Gewoontegedrag: Reisgedrag tussen woon- en werklocatie is in veel gevallen een dagelijkse routine geworden. Het mijdsplan maakt dat mensen beredeneerd nieuw gedrag beschrijven, zodat oude gewoonten worden vervangen. Systeem 1-gedrag wordt onderdrukt door systeem 2-gedrag.
- Intuïtief gedrag:
  - Referentie-effecten. Mensen hebben geïnvesteerd in hun auto, dus voelt



het tegenstrijdig om er geen gebruik van te maken. Dit wordt opgevat als een verlies. Een effectieve beleidsstrategie richt zich op een combinatie van bovengenoemde gedragsbepalende factoren om het gestelde doel te verwezenlijken. In de proef is dit gedaan op basis van ervaringen met eerdere proeven en op het gebruik van bestaande gedragskennis.

Bron: Brunsting et al., 2013

### Beschikbare beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten brengen veranderingen aan in ofwel de bekwaamheden van mensen, de motieven, de relevante omstandigheden, waardoor vervolgens – via keuzeprocessen – het gedrag wordt beïnvloed. De beïnvloeding van gedragsbepalende factoren kan direct verlopen, of indirect via het beïnvloeden van andere factoren. Zo kan iemands persoonlijke effectiviteit beïnvloed worden door veranderingen in de technologische omstandigheden aan te brengen. Intuïtieve keuzeprocessen kunnen bijvoorbeeld indirect aangestuurd worden door de fysieke omstandigheden te veranderen. Er zijn diverse indelingen mogelijk voor typen beleidsinstrumenten. Hier delen we de voor gedragsverandering in te zetten instrumenten in in de volgende hoofdtypen:

- Fysieke en technologische instrumenten. Uitgangspunt bij fysieke en technologische instrumenten is dat gedrag wordt veroorzaakt door de omgeving waarin mensen zich bevinden en de hulpmiddelen die ze daar ter beschikking hebben.
- Juridische instrumenten. Juridische regulering in combinatie met handhaving gaat er vanuit dat wetten en regels worden geïnternaliseerd door de mensen op wie ze gericht zijn.
- Economische instrumenten. Economische instrumenten gaan er vanuit dat mensen op een beredeneerde manier reageren, en ze de gedragsoptie met het hoogste nut en de laagste kosten kiezen.
- Communicatieve instrumenten. Bij een deel van de communicatieve instrumenten is een onderliggende aanname dat mensen zich beredeneerd gedragen en dat hun gedrag veranderd kan worden door hun perceptie van het probleem en de kosten en baten van hun gedrag te veranderen. Andere communicatieve instrumenten haken aan bij niet-beredeneerde keuzeprocessen.

Uiteraard kunnen beleidsproblemen en -doelstellingen vragen om het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, die nu nog niet beschikbaar of bekend zijn. De Rli *verwacht* zelfs dat gedragsgericht beleid gaat leiden tot nieuwe instrumenten doordat nieuwe inzichten worden opgedaan tijdens het analyseren van gedrag en van voorbeelden waar gedrag (al) anders is, en bij het uitproberen van instrumenten. De technologische ontwikkeling en het voortschrijdend inzicht in de werking van gedrag biedt daartoe volop mogelijkheden. Zo laat de ICT-ontwikkeling van de afgelopen jaren bijvoorbeeld zien dat er steeds meer mogelijk is geworden om het punt van het geven van feedback aan mensen

door meer natuurlijke interfaces waarbij informatie gemakkelijker, zonder veel cognitieve inspanning kan worden verwerkt (ambient technologie). Een ander voorbeeld is de huidige snelle toename van het smartphonegebruik in combinatie met social media. Steeds meer mensen beschikken daardoor snel over (al dan niet juiste) informatie, hetgeen een sterke invloed heeft op gedragsbepalende factoren als probleembesef en persoonlijke effectiviteit.

### **Verschillende typen instrumenten en hun effectiviteit voor duurzamer gedrag**

Hieronder volgt een overzicht van deze beleidsinstrumenten en hun werking.

#### *Fysieke en technologische instrumenten*

Fysieke en technologische instrumenten beïnvloeden de omgeving waarbinnen mensen keuzes maken en gedrag tot stand komt. 'Omgeving' wordt daarbij ruim opgevat: dat kan gaan om de inrichting van de fysieke omgeving en om de (technische) hulpmiddelen die mensen ter beschikking hebben. Dergelijke instrumenten kunnen zowel bewust als onbewust het gedrag van mensen beïnvloeden. Ze sturen de keuzemogelijkheden en persoonlijke effectiviteit van mensen. Fysieke en technologische instrumenten kunnen dwingend van aard zijn, zoals een wegversmalling om de rijsnelheid te laten afnemen. Ook kunnen ze minder dwingend en faciliterend zijn, zoals het beschikbaar stellen van gescheiden-afvalcontainers. Er kunnen diverse fysieke en technologische instrumenten worden onderscheiden.

Met *ruimtelijke ordening* bepalen overheden hoe woonconcentraties, economische centra, infrastructuren, groene ruimte enzovoorts ten opzichte van elkaar gepositioneerd zijn of gaan worden. Wanneer verstedelijking en infrastructuur in een vroeg stadium van ruimtelijke ontwikkelingen goed op elkaar afgestemd worden, biedt dat bij uitstek mogelijkheden om sturing te geven aan milieuvriendelijker gedrag. Duurzame bereikbaarheid en mobiliteit kan bevorderd worden door stedelijke functies te ontwikkelen op goed bereikbare, multimodale knooppunten (VROM Raad, 2009). Evenzo kunnen in de ruimtelijke ordening in een vroeg stadium de basisvoorwaarden worden vervuld voor duurzaam huishoudelijk energiegebruik en afvalpreventie. Maar, de bestaande ruimtelijke ordening is wel een gegeven waarbinnen andere beleidsstrategieën mogelijk zijn. Milieuvriendelijke keuzes kunnen bevorderd worden door bepaalde gedragsalternatieven *beschikbaar* te maken (Van Raaij, 2002; Stern, 1999; Ölander & Thørgesen, 1995). De aanwezigheid van goed openbaar vervoer bijvoorbeeld, zal reizigers eerder doen besluiten om daar gebruik van te maken in plaats van de auto. Terwijl brede, toegankelijke wegen uitnodigen om de auto te kiezen en sneller te rijden. De aanleg van goede fietspaden stimuleert het gebruik van de fiets. De *toegankelijkheid* van voorzieningen kan veranderd worden door bijvoorbeeld een stadscentrum af te sluiten voor autoverkeer of door een wegontwerp aan te passen (Hajer et al., 2012). Dit type instrumenten beïnvloedt de persoonlijke effectiviteit en houding van mensen. Door het palet aan

mogelijke gedragalternatieven te veranderen, wordt bovendien het maken van beredeneerde afwegingen aangestuurd. Uiteindelijke keuzes kunnen na verloop van tijd gewoontegedrag worden, vooral als de uitkomsten tevredenstellen.

Ook op stedelijk niveau kan zo, via het *ontwerp* van de openbare ruimte, gedrag worden beïnvloed. Steden zoals Kopenhagen en Vancouver, zijn spraakmakende voorbeelden omdat zij hun stadsontwikkeling gebaseerd hebben op duurzaamheid en onder andere *slow traffic* en ov. Kopenhagen is zodanig ingericht dat voorzieningen (winkels, school, sport) voor iedereen in de stad op fiets- of loopafstand zijn, fietsen en lopen heeft in de ruimtelijke inrichting veel nadruk (in kwaliteit en ruimte) en het openbaarvervoersysteem is overzichtelijk en toegankelijk (Roorda et al., 2011). Met bepaalde *associatieve cues* in de openbare ruimte kan ook het gedrag gestuurd worden (Broeders et al., 2011). Zo creëert een schone en opgeruimde omgeving waarin de oppervlakken glanzend zijn uitgevoerd, schoon gedrag.

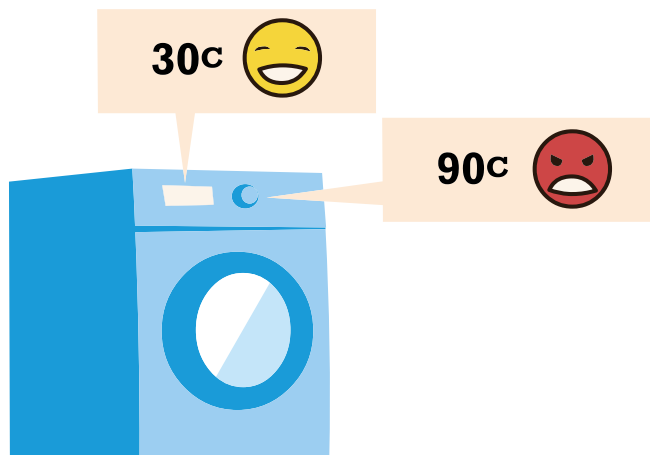
#### Voorbeeld van fysieke instrumenten

In de Duitse Landkreis Schweinfurt werd een Diftar-systeem ingevoerd vanuit een milieudoel om restafval te verminderen. Een tweede doel van Schweinfurt was het eerlijker verdelen van de kosten voor afvalheffing volgens het 'de vervuiler betaalt' principe. Een derde doel waar de introductie van Diftar aan moest bijdragen was een verlaging van de kosten voor de huishoudens. Om het economische instrument Diftar te versterken, nam Schweinfurt aanvullende, structurele, maatregelen door onder andere op 160 plekken in het Landkreis een inzamelpunt ingericht voor glas, blik, plastic, papier en karton en textiel te realiseren. Dit was naast de inzameling aan de deur. De combinatie van maatregelen leidde tot een grote toename van het totale recycling percentage.

Bron: Breukers et al., 2013

*Persuasieve technologie* is technologie die wordt ingezet om de aandacht van mensen te vragen voor milieuvriendelijk gedrag. De toenemende beschikbaarheid van intelligente systemen en de zich snel ontwikkelende kennis over gedragsturende systemen biedt vele mogelijkheden en vormen om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen. Bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor duurzame opties, advies aan te bieden over gewenst onderhoud, gepersonaliseerde feedback te geven over energiebesparing of het trainen van een duurzame rijstijl in een virtuele rijomgeving. In plaats van 'one size fits all' kunnen persuasieve systemen vrij gemakkelijk worden aangepast aan persoonlijke omstandigheden, voorkeuren en doelen. De verspreiding van slimme technologie in woningen, kantoren, auto's en openbaar vervoer creëert vele mogelijkheden voor effectieve, contextgevoelige informatievoorziening en gedragsbeïnvloeding.

De steeds verder digitaliserende samenleving maakt dat er steeds meer data beschikbaar komen, die intelligent aangewend kunnen worden (Kreijveld, 2013). Een bekend voorbeeld hiervan is het geven van feedback met behulp van slimme meters: door snelle feedback wordt het voor mensen veel makkelijker om gedrag aan te passen of om actuele informatie te krijgen over energieverbruik van de straat of de wijk. Een slimme meter geeft overigens slechts globale feedback. Feedback met meer detailinformatie zal grotere effecten hebben.



---

Persuasieve technologie kan gebruikers subtiel informeren, waarschuwen, belonen of straffen. Bijvoorbeeld door een *smiley* te laten zien bij gewenst gedrag of gekleurd licht te koppelen aan bepaalde typen gedrag. Het blijkt dat dergelijke technologie ook zeer effectief kan worden ingezet om onbewuste gedragsprocessen te beïnvloeden (Maan et al., 2010). Bovendien zijn deze systemen erop gericht om de noodzaak van bewuste aandacht en cognitieve belasting te minimaliseren. Persuasieve technologie beïnvloedt gedragsdeterminanten als emotie, houding en persoonlijke effectiviteit en kan via sociale of persoonlijke normen sturen. Persuasieve technologie kan gedrag ook beïnvloeden door het aanbieden van nieuwe ervaringsmogelijkheden. Zo blijken niet alleen feitelijke, maar ook virtuele ervaringen met overstromingen tot meer proactieve maatregelen te kunnen leiden (Zaalberg & Midden, 2013). Andere mogelijke toepassingen van virtuele ervaringen zijn bijvoorbeeld het aanleren van een zuiniger rijstijl of het beleven van vormen van duurzaam wonen. En er kunnen spelsituaties mee worden gecreëerd die mensen met elkaar in contact brengt (Kreijveld, 2013). Hoe deze nieuwe media en datavoorzieningen geoptimaliseerd kunnen worden om burgers in verschillende omgevingen tot duurzame gedragskeuzes te bewegen, is nog volop onderwerp van onderzoek.

### Juridische instrumenten

Juridische instrumenten schrijven een norm of richtlijn voor waarmee gedrag wordt afgedwongen. Bekende instrumenten zijn vergunningen en wet- en regelgeving. Een specifieke vorm van dat laatste zijn *ge- en verboden*. *Wet- en regelgeving* speelt in op beredeneerd gedrag door de kosten/batenverhouding van gedrag te veranderen voor mensen. Bovendien communiceren ze een sociale norm (wij vinden iets al of niet acceptabel als maatschappij) en kunnen gevolgen hebben voor persoonlijke normen (ik volg de wet en die schrijft dit voor): straffen communiceren, meer dan beloningen, dat bepaald gedrag sociaal onwenselijk is (Mulder, 2008). Het instellen van een verbod behoeft vaak wel aanvullende steun. Een verbod op zwerfafval bijvoorbeeld, zal meer tot mensen doordringen wanneer ze een (ge-) of verbodsbord zien dat de norm aangeeft. Wetten en regels kunnen zeer effectief zijn voor het bewerkstelligen van milieuvriendelijk gedrag, vooral in combinatie met toezicht op de naleving ervan en een goed functionerend handhavings- en sanctiesysteem. Ook de ervaren billijkheid van de regel en de uitvoerbaarheid ervan zijn van belang voor de effectiviteit. Gedragsonderzoek laat zien dat de effectiviteit van sancties vooral wordt bepaald door de pakkans en snelheid waarmee ze volgen op ongewenst gedrag. De hoogte van de sanctie heeft minder effect (Skinner, 1969). Opvallend is dat in het publieke debat juist vaak over de hoogte van sancties wordt gesproken.

De noodzaak van handhaving en sanctionering bij juridische instrumenten is problematisch, omdat dat arbeidsintensief en duur is en daarom in de praktijk slechts beperkt plaatsvindt. Handhaving van juridische maatregelen blijkt in de praktijk ook in sterke mate afhankelijk van de medewerking van burgers. Maatregelen die niet geaccepteerd worden, die onredelijk of onbillijk worden gevonden, lopen het risico van ontduiking en sabotage (bijvoorbeeld vernieling van camera's, schending van het rookverbod in horecagelegenheden). Bovendien kunnen de handhavingskosten sterk oplopen. Ook leidt toenemende regeldruk tot weerstand in de samenleving (Tweede Kamer, 2013). Een punt van aandacht bij juridische instrumenten is de consistentie daarvan, die al begint bij consistentie van het beleid. Vanuit verschillende belangen en publieke doelen komen verschillende wetten en regels tot stand. Afstemming daarvan is niet altijd mogelijk. Wanneer mensen echter geconfronteerd worden met tegenstrijdige regels, heeft dat grote invloed op hun gedrag, via motieven als persoonlijke effectiviteit en probleembesef. En via de institutionele omstandigheden, doordat het vertrouwen in instituties afneemt.

Een specifieke vorm van wet- en regelgeving die mensen kan bewegen om milieuvriendelijker keuzes te maken, is om voor te schrijven dat een *bedenktijd ingebouwd* wordt. Dat kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bijvoorbeeld door bij internetaankopen te verplichten dat de aankoop nog ongedaan kan worden gemaakt. Andere voorbeelden zijn het vooraf betalen van een verwijderingsbijdrage voor elektronische producten, in plaats van achteraf,

en een alcoholslot in auto's. De vertraging van de actie die het gevolg is van dit soort maatregelen, leidt tot andere keuzes omdat het mensen dwingt om na te denken, inspeelt op emoties van mensen en op een intuïtief keuzeproces als 'verdisconteren' (Gattig, 2002). Daarnaast maken mensen sneller verkeerde keuzes als ze vermoeid zijn. Door even de tijd te nemen is de kans groter dat ze een keuze maken op een moment dat ze zich fitter voelen (Baumeister & Leary, 1995). Een andere specifieke vorm is het *omkeren van de status-quo* in wet- en regelgeving, zodat de milieuvriendelijke optie vanzelfsprekend is voor mensen. Een voorbeeld buiten het milieudomein: dat bijvoorbeeld abonnementen niet langer stilzwijgend verlengd mogen worden, leidt tot ander keuzegedrag van consumenten.

### **Economische instrumenten**

Voor het bevorderen van duurzaam gedrag worden economische instrumenten veel ingezet, bijvoorbeeld met subsidieverlening, het fiscale regime of boetes. Economische instrumenten veranderen de kosten-batenverhouding van gedrag. Dat kan in financiële zin zijn, maar ook gaan om bijvoorbeeld de tijd en moeite die iets kost. De aanname in het huidige beleid is vaak dat mensen een beredeneerde afweging maken naar aanleiding van economische instrumenten en daarbij kijken naar hun 'eigen portemonnee'. Bijvoorbeeld: wanneer men door zuinig consumptiegedrag de energierekening ziet dalen, die positieve ervaring leidt tot versterking van dat gedrag.

Economische instrumenten hebben in veel gevallen een gedragssturende werking. Dat verloopt echter niet alleen via beredeneerd gedrag: bijvoorbeeld het besef dat mensen hebben van prijsveranderingen en de mogelijkheid die ze (denken te) hebben om hun keuze te veranderen (persoonlijke effectiviteit), beïnvloeden de effecten van een prijsbeleid. En wanneer prijs het belangrijkste criterium wordt, kan dat de invloed van normatieve overwegingen ondermijnen, waardoor een prijsprikkel averechts kan gaan werken. Het kan namelijk leiden tot het vervangen van de intrinsieke motivatie om duurzaam gedrag te vertonen door het idee dat eigen duurzame inspanningen met geld beloond moeten worden (Deci et al., 1999). Bovendien is de effectiviteit van financiële prikkels afhankelijk van de moeite die iemand ervoor moet doen. Als bijvoorbeeld de (financiële) besparing van zuiniger energiegebruik niet opweegt tegen de moeite die het kost om energiezuiniger te leven, zal een financiële prikkel minder effectief zijn (Heyman & Ariely, 2004). Handgraaf e.a. (2013) vonden dat in een kantooromgeving vaker de monitor werd uitgezet als de medewerkers publiekelijk werden geprezen om hun energiezuinige gedrag dan als er geld werd gegeven als beloning.

### Voorbeelden van economische instrumenten

#### *Stimuleren van afvalscheiding*

Diftar (gedifferentieerde tarieven voor afval) is een economisch instrument dat op gemeentelijk niveau wordt ingezet binnen de Wet milieubeheer. Deze wet geeft aan gemeenten de bevoegdheid om een heffing in te stellen, om de kosten te dekken die zij maken voor het afvoeren en verwerken van huishoudelijke afvalstoffen: de afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing kan een vast bedrag zijn, maar gemeenten kunnen ook kiezen om te differentiëren in de heffing die zij opleggen. Zo kan per huishouden geregistreerd worden hoeveel afval (zowel gft- als restafval) aangeboden wordt (geregistreeerde inzameling). Dit kan op basis van het gewicht van het door de burgers aangeboden afval of het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Deze laatste vorm van tariefstelling wordt Diftar genoemd.

Diftar is een fiscaal instrument met als doel om huishoudens te stimuleren tot afvalvermindering, door betere afvalscheiding en afvalpreventie, door hen aan te spreken op beredeneerd gedrag. Het verandert de financiële kosten-batenverhouding voor mensen. Het risico bestaat dat mensen illegaal afval elders gaan dumpen.

#### *Spitsmijden*

Spitsmijden beoogt spitsrijders – automobilisten die meerdere keren per week in de spits hetzelfde traject rijden – te verleiden tot het aanpassen van hun dagelijkse verplaatsingsgedrag. De proef ‘spitsmijden in Brabant’ omvatte een breed palet aan gedragsbeïnvloedende instrumenten, waaronder een prijsprikkel, waarbij automobilisten werden beloond als ze niet met de auto reisden in de stadscentra (1,25 euro tot 3,50 euro per vermeden rit).

Bron: Brunsting et al., 2013

*Boetes en beloningen* geven een terugkoppeling op de keuze die mensen maken. Een boete identificeert ongewenst gedrag en koppelt daar negatieve gevolgen aan. Denk bijvoorbeeld aan het beboeten van het dumpen van afval. Aan de toepassing van boetes kleven diverse nadelen, zoals de noodzaak tot intensieve handhaving en – nog belangrijker – het feit dat ze het gewenste gedrag niet beschrijven. Wanneer de handhaving niet sluitend is of wegvalt, zullen mensen bij voorbaat al niet veranderen of weer in het ongewenste gedrag terugvallen (Lehman & Geller, 2008). *Sturing via een fiscaal regime en heffingen* heeft een vergelijkbare werking als boetes. Via fiscaliteit kan men bijvoorbeeld milieuvriendelijke producten goedkoper maken dan niet-milieuvriendelijke producten. Het handhavingprobleem is daarbij niet aan de orde. Beloningen spelen in op positieve gevolgen van gedrag, ze richten zich op het

bevorderen van gewenst gedrag (zie het voorbeeld ‘spitsmijden’). Ze roepen geen negatieve houdingen op (zoals boetes), tenzij het gewenste gedrag ondanks de beloning nog steeds nadelig is. Beloningen blijken daardoor vaak effectiever te zijn dan boetes en belastingen (Geller, 2002a; Lehman & Geller, 2008). Het toepassen van beloningen in beleid is echter een kostbare aangelegenheid. En het werkt vooral op de korte termijn, voor zolang als de beloning duurt en wanneer de koppeling tussen gedrag en gevolg heel direct is. Het effect van monetaire beloningen op de houding van mensen lijkt dan ook beperkt. Ook kunnen die beloningen zoals gezegd leiden tot vermindering van de intrinsieke motivatie van mensen om duurzaam gedrag te vertonen (Frey, 1992; Geller et al., 1982).

Een *subsidie* stimuleert mensen om te kiezen voor een bepaald gedrag. In het milieudomein wordt de subsidie veel gebruikt, denk bijvoorbeeld aan investeringssubsidies voor zonnepanelen of kortingen op de bijtelling voor energiezuinige auto’s. Een subsidie werkt via hetzelfde principe als een beloning en heeft dezelfde voordelen en nadelen. Een belangrijk verschil is dat subsidies vooral worden gegeven in een situatie waarin een eenmalige keuze moet worden gemaakt. Beloningen richten zich op de gevolgen van meer frequent keuzegedrag. Subsidies kunnen ook op basis van observatie effect bij anderen genereren: als men bijvoorbeeld subsidie krijgt om zonnepanelen aan te schaffen en zodoende energie bespaart, kan die positieve ervaring ook de aanschafbeslissingen van anderen stimuleren. Een nadeel van subsidies is dat ze regelmatig vooral worden gebruikt door mensen die de milieuvriendelijke keuze ook zonder subsidie wel hadden gemaakt, waardoor de subsidie geen additioneel effect heeft op milieuvriendelijk gedrag. Subsidies en heffingen kunnen verschillende gedragseffecten teweegbrengen: zo leidden belastingen op calorierijk voedsel tot minder calorierijke consumptie. Subsidie op gezonder voedsel daarentegen leidde ook tot meer calorierijke consumptie omdat door de besparing tevens meer ongezond voedsel werd gekocht (Epstein et al., 2010); dit effect wordt ook aangeduid als het rebound effect.



*Renteloze leningen en microkredieten* voor duurzame investeringen vergroten de persoonlijke effectiviteit van mensen. Hetzelfde geldt voor voorfinanciering. Renteloze leningen en voorfinanciering spelen bovendien ook in op intuïtief gedrag, zoals de aantrekkelijkheid van gratis en de voorkeur voor de korte termijn. Diverse gemeenten, zoals Amersfoort en de Belgische stad Oostende, verstrekken al renteloze leningen of leningen met zeer lage rente voor structurele woning-aanpassingen, onder de voorwaarde dat die aanpassingen het energieverbruik verlagen (isolatie, zonnepanelen, warmtepompen, enzovoort).



### Communicatieve instrumenten

Communicatieve instrumenten kunnen vele vormen hebben. In algemene zin geldt dat ze vaak een onontbeerlijk element van een beleidsstrategie vormen. Communicatieve instrumenten dragen informatie over met als doel om kennis aan te bieden, te overreden, te overtuigen of te verleiden. Ze lijken vooral effectief te zijn als onderdeel van een beleidsstrategie die uit meerdere typen instrumenten bestaat (Steg & Vlek, 2008). De effectiviteit van communicatieve instrumenten hangt ook af van het vertrouwen dat mensen hebben in de afzender. Er lijkt een verschuiving gaande in de samenleving van vertrouwen in instituties naar vertrouwen in (sociale) media. Uit de Edelman Trust Barometer 2012 blijkt dat het vertrouwen in de overheid – waarin Nederland van oudsher bovengemiddeld scoort – afneemt ten gunste van 'peer trust'. Dit betekent dat boodschappen van overheden in het algemeen met meer scepsis worden bekeken dan een aantal jaren geleden, terwijl meningen in toenemende mate worden gebaseerd op de invloed van persoonlijke contacten, nieuwe (sociale) media en internet (Brunsting et al., 2013). Communicatieve instrumenten kunnen verschillende doelen hebben, te weten:

1. Het vergroten van kennis van mensen. Daarmee kan het bewustzijn van mensen over milieuproblemen en de kennis over gedragsalternatieven vergroot worden. Over het algemeen leiden dit type informatiecampagnes

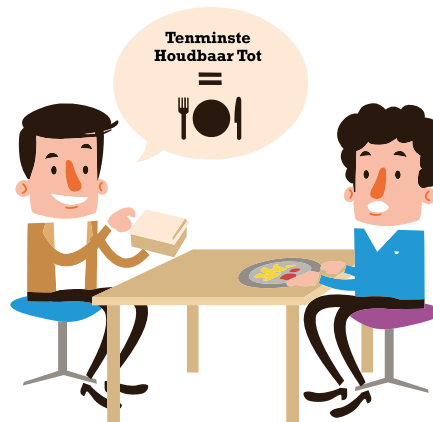
- op zichzelf echter zelden tot verandering van gedrag (Steg & Vlek, 2008; Midden et al., 1982).
2. Overreden van mensen. Door informatie te richten op het versterken van altruïstische waarden en milieuwaarden kan een aanzet gegeven worden tot daadwerkelijk milieuvriendelijk gedrag. Dit kan bijvoorbeeld door mensen te vragen zich te committeren aan milieuvriendelijk gedrag en hen daarbij te laten opschrijven hoe ze dat concreet gaan doen (Bamberg, 2002), zoals werd gedaan bij de proef Spitsmijden Brabant met het opstellen van een persoonlijk mijdsplan. Ook wanneer informatie op individueel niveau op maat wordt geboden aan mensen, dat wil zeggen, aansluitend bij hun behoeften en ervaren barrières voor gedrag, kan dit effectief zijn voor gedragsverandering.
  3. Versterken van sociale normen. Door mensen te informeren over de opvattingen en het gedrag van anderen kunnen sociale normen van mensen veranderd of versterkt worden. Dat kan door te informeren over hoe anderen zich gedragen en daarmee een descriptieve norm of sociaal bewijs te leveren. Dit kan ook door te informeren over het gedrag van rolmodellen (Schultz et al., 2007).
  4. Framen van het maatschappelijk probleem of gedrag. Een boodschap kan zo gepresenteerd worden dat impliciet belangrijke waarden worden benadrukt. Het denkraam (frame) helpt zo om de boodschap te koppelen aan gewenste gedachten en keuzes. De boodschap over energiebesparing wordt gemakkelijker ontvangen dan een aanval op energievervalsing, terwijl hetzelfde doel wordt nagestreefd. Met framing speelt het belang van luisteren in plaats van zenden een belangrijke rol. Een frame mislukt als er geen rekening gehouden wordt met hoe de ontvanger iets 'duidt'.

Milieuvraagstukken hebben lang niet altijd de hoogste prioriteit in de aandacht van de burger; zeker als het veel tijd, geld of moeite kost waardoor het ten koste van andere persoonlijke doelen gaat. Daarom is het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag gebaat bij interventies die niet veel aandacht en tijd van burgers vragen. De aandacht vestigen op milieuvriendelijk gedrag kan impliciete effecten hebben op het gedrag zonder dat extensieve aandacht noodzakelijk is. Dit kan op veel manieren vorm krijgen. Eenvoudige waarschuwingen, signalen, en korte informatie kunnen gedrag zo beïnvloeden dat het een bijdrage levert aan milieudoelen, bijvoorbeeld door het perspectief op een keuze te veranderen, door normen te activeren, of door mensen aan hun intenties te herinneren (geheugensteuntjes). Vanwege het risico op informatieoverdosis moet informatie gemakkelijk en eenvoudig worden gegeven, bijvoorbeeld in prijs per eenheid, effectieve rente, labels, consumentenreviews, en productvergelijkingssites. Het afstemmen van informatie op de wensen, mogelijkheden en bestaande opvattingen van (groepen van) mensen is daarbij van groot belang gebleken (Abrahamse et al., 2007). Dat kan onder andere gerealiseerd worden door sterker aan te sluiten bij bestaande sociale netwerken op lokaal niveau, zoals buurten, dorpen, bedrijven, scholen en social media. Zo'n sociaalnetwerk- of *community*-benadering is effectief

gebleken voor het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag, bijvoorbeeld voor afvalscheiding, woningverbetering, zonne-energie, en autogebruik (Abrahamse & Steg, 2013).

*Met de wijze waarop een keuze wordt aangeboden* kan ingespeeld worden op intuïtief gedrag van mensen, zonder dat dit hun keuzevrijheid beperkt (Camerer et al., 2003; Thaler and Sunstein, 2008). Dat kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een bekende toepassing is het *veranderen van de standaardoptie*, zoals bij orgaandonaties. Wanneer de standaardoptie is dat men instemt met orgaandonatie, zoals in bijvoorbeeld Oostenrijk, België en Frankrijk, blijkt 85% van de mensen daarmee in te stemmen. Dit in tegenstelling tot landen waar de standaardoptie is 'geen orgaandonatie', zoals in Nederland en Duitsland. Daar varieert het percentage tussen 4% en 28% (Johnson & Goldstein, 2003). Ook blijken mensen meer geld uit te geven aan een auto wanneer het model wordt gepresenteerd inclusief extra opties, dan wanneer ze kunnen kiezen voor een basismodel waar opties bijgekocht moeten worden, tegen dezelfde totaalprijs (Park et al., 2000). Een andere manier van aanpassingen in de wijze waarop een keuze wordt aangeboden, is om de *presentatievolgorde* van gedragsalternatieven te veranderen. Dat kan bijvoorbeeld bij producten in een winkel, door de milieuvriendelijke producten zodanig in de schappen te leggen dat consumenten er eerder voor kiezen. Een ander voorbeeld is de volgorde waarin Google zoekresultaten presenteert. Het eerste resultaat wordt veel vaker bekeken, ook als het kwalitatief hetzelfde is als het tweede (Joachims et al., 2005). Dergelijke aanpassingen spelen in op het zogenaamde framing-effect, op gewoontegedrag en op referentie-effecten.

*Interpersoonlijke communicatie* vergroot de persoonlijke effectiviteit van mensen en helpt om vertekeningen in de besluitvorming weg te nemen, die het gewenste gedrag in de weg staan. Voorbeelden van interpersoonlijke communicatie zijn persoonlijke advisering, het inzetten van vrijwilligers die mensen in hun sociale netwerk informeren over duurzaam gedrag en het werken met *block leaders* (*voorbeeldburen*). Daarbij kan ook een beroep gedaan worden op sociale normen en houdingen. Interpersoonlijke communicatie is effectiever wanneer de banden tussen mensen sterk zijn en er sprake is van vertrouwen in de relatie (Weenig & Midden, 1991). De effectiviteit van interpersoonlijke communicatie blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de beste voorspeller van de adoptie van zonnepanelen, de aankoop door de burens blijkt te zijn.



### Voorbeeld interpersoonlijke communicatie

Om het energiegebruik bij huishoudens terug te dringen introduceerde de Zweedse overheid in 1998 het *Local energy advice program* (LEAP) waarmee in alle 290 Zweedse gemeenten een energieadviseur is aangesteld om huishoudens en midden- en kleinbedrijf te voorzien van een objectief gratis energieadvies. Het advies richtte zich op zowel energiebesparing als het stimuleren van hernieuwbare energie.

LEAP blijkt vrij succesvol in het motiveren van huishoudens om hun energiegebruik te verminderen. Onder afnemers van een energieadvies in 2008 en 2009 blijkt dat 78% naar aanleiding van het advies actie ondernam. Voor ruim een kwart van de ondervraagden was het advies van de energieadviseur de belangrijkste informatiebron. In een casestudy uit 2012 wordt het succes van LEAP mede toegeschreven aan het grote vertrouwen van de Zweedse bevolking in lokale overheden; over de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van het advies bestaat weinig twijfel.

Bron: Breukers et al., 2013

*Vergelijkende informatie verschaffen* over aankopen of gedragalternatieven, kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het gebruik van labels richt zich op het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag door de respons-effectiviteit, de persoonlijke effectiviteit en het probleembesef te vergroten. Labeling tracht bovendien de voorkeur van mensen voor korte termijnswinsten zodanig te sturen dat mensen geattendeerd worden op de winsten op langere termijn (lagere energierekening), die het anders verliezen van de kortetermijnwinst van een goedkopere aanschaf (Antonides, 2011). Informatie kan ook worden verschaft door gebruikersreviews beschikbaar te maken.

Dit gebeurt bijvoorbeeld veel bij internetwinkels. Gebruikersreviews bieden informatie aan mensen die afkomstig is van andere gebruikers en spelen daarmee in op keuzeprocessen als sociale vergelijking, beschikbaarheidsheuristiek en referentie-effecten. Ze vergroten bovendien de persoonlijke effectiviteit van mensen. Nog geavanceerder (en professioneler) zijn *recommender* systemen, die een gebruiker via intelligente algoritmes persoonlijk ondersteunen bij het nemen van een passende beslissing (Knijnenburg & Willemsen, 2009).

### Voorbeeld van labeling

Het energielabel voor woningen is, onder invloed van de Europese EPBD richtlijn (Energy Performance of Buildings Directive), in 2008 ingevoerd in Nederland. Zoals in paragraaf 5.2 van Deel 1 aangegeven wordt dit energielabel binnenkort herzien. De onderstaande beschrijving heeft betrekking op de oorspronkelijke opzet van het energielabel. Het beleidsdoel dat ten grondslag ligt aan het energielabel voor woningen is het stimuleren van investeringen in energiebesparende maatregelen door woningbezitters. Via het informeren van mensen wordt beoogd hun gedrag te veranderen. Hoewel het overhandigen van een label bij verkoop verplicht is, is er geen sanctie als dit niet gebeurt. Met andere woorden, de institutionele omstandigheden ondersteunen het instrument niet.

Het label bleek vrijwel geen rol te spelen in het keuzegedrag van huishoudens op de woningmarkt. Eén van de redenen is dat het energielabel als informatie-instrument onvoldoende eenduidig en betrouwbaar was en niet aanzette tot actie. Voor kopers spelen bijvoorbeeld naast energieprestatie diverse andere aspecten een veel belangrijker rol in hun afweging zoals locatie, aantal kamers, oppervlakte, buitenruimte en prijs van de woning. Nederlandse woningeigenaren die beschikten over een energielabel, zetten het label als informatiebron pas op de tiende plaats in hun afweging bij aankoop van een nieuwe woning. Uit vergelijkend onderzoek tussen tien landen bleek dat het vertrouwen in het energielabel in Nederland lager is dan in andere landen. Slechte publiciteit bij de introductie van het nieuwe label kan hier aan bijgedragen hebben.

De introductie van het energielabel voor huishoudelijke apparaten in Nederland, daarentegen, is succesvol geweest. Consumenten laten een duidelijke voorkeur zien voor energiezuinige alternatieven en producenten spelen daar met het aanbod duidelijk op in. Binnen de Europese Unie moeten fabrikanten en detailhandel alle witgoedapparaten voorzien van energielabels. Succesfactoren zijn onder andere:

- **Begrijpelijkheid.** Het energielabel voor apparaten verschaft eenduidige informatie. Je kunt voor elke koelkast, ongeacht het type, zien hoe zuinig deze is (jaarlijks verbruik). De verschillen tussen producten zijn door het

gebruik van icoontjes duidelijk zichtbaar doordat ze naast elkaar in de winkel staan. De consument ziet dus in één oogopslag het verschil (attentiewaarde).

- **Vergelijkbaarheid.** Relatieve afwegingen zijn eenvoudiger te maken bij apparaten doordat de vergelijking tussen producten onderling eenvoudig is. Na keuzes gemaakt te hebben die vanuit consumentenoptiek meestal belangrijker zijn, zoals type, afmetingen, en cosmetische eigenschappen, kan men nog steeds kiezen tussen label A of B.

Bron: Brunsting et al., 2013

*Voorbeeldgedrag* laten zien door gewaardeerde medestanders (rolmodellen) of acteurs kan mensen sturen in de richting van gewenst gedrag. Een voorbeeld van de inzet van rolmodellen is de Twitterfiets. Bekende Nederlanders en actieve twitteraars rijden om beurten op een opvallende fiets en twitteren over hun ritjes. Met als doel andere mensen te motiveren ook de fiets te nemen. De normatieve feedback over het gedrag van *rolmodellen* blijkt effectief in het bevorderen van duurzaam gedrag, onder voorwaarde dat het gedrag waar het om gaat begrijpelijk is en dat het rolmodel aansprekend is.

*Virtual reality en multimediale communicatie* voegt zintuiglijke ervaringen toe aan de informatie die andere communicatieve instrumenten bieden. Ze kunnen daardoor een probleem of het gewenste gedrag inzichtelijk maken. Dergelijke instrumenten spelen daarmee sterk in op emoties (Slovic et al., 2004). Bovendien sluiten ze aan bij het feit dat mensen een vertekening in de besluitvorming hebben waardoor ze gevoeliger zijn voor concrete en levendige informatie. Ook de inzet van educatie kan met intelligente leermiddelen effectiever worden en minder gebonden aan specifieke locaties. Zo kunnen burgers duurzaam gedrag op concrete en motiverende wijze aanleren of bewust worden gemaakt van de aard en omvang van klimaatrisico's, natuuraantasting en dergelijke, met behulp van *serious games* of andere virtuele omgevingen (Zaalberg & Midden, 2010).

Door mensen op strategisch gekozen momenten of plaatsen *geheugensteuntjes* te geven, kan duurzaam gedrag effectief worden bevorderd. Geheugensteuntjes spelen in op de werking van verschillende gedragsbepalende factoren: ze brengen het gewenste gedrag onder de aandacht (beschikbaarheidsvuieregel), kunnen de persoonlijke effectiviteit vergroten (je kan er meteen wat aan doen) en de gewoonte doorbreken. Zo bleek de recycling van plastic servies in een cafetaria enorm toe te nemen, simpelweg door de bordjes, die attendeerden op recycling, te vergroten en naast de recyclebakken te plaatsen (Werner, et al., 1998). Deze zogenaamde *prompts* zijn een vorm van directe gedragsbeïnvloeding en zijn het meest effectief wanneer (Geller et al., 1982):

- Het gewenste gedrag duidelijk wordt uitgelegd door de *prompt*;
- De *prompt* relatief gemakkelijk is op te volgen;
- De boodschap te zien is op de plek waar het gedrag plaatsvindt;

- De boodschap vriendelijk is geformuleerd;
- Een positieve houding ten opzichte van het gewenste gedrag al aanwezig was.

Een aandachtspunt is dat geheugensteuntjes, die bedoeld zijn om duurzaam gedrag te bevorderen, vaak zodanig worden geformuleerd dat ze het niet duurzame gedrag benoemen. Dan creëert de boodschap wel aandacht voor het probleem, maar communiceert die ook dat het niet duurzame gedrag 'normaal' is. Daardoor kan het niet duurzame gedrag juist toenemen.

Wanneer mensen gevraagd wordt expliciet *commitment* te geven aan bepaald gewenst gedrag (waarbij ze beloven bepaald gedrag te vertonen; dit kan mondeling of schriftelijk, en privé of publiekelijk), blijkt dit de waarschijnlijkheid dat zij dat gedrag ook daadwerkelijk vertonen, te vergroten (Geller, 2002b). Hotelgasten die bij het inchecken een commitment aangingen om zich milieuvriendelijk te gedragen en dit uitten door het dragen van een speldje, gebruikten bijvoorbeeld minder handdoeken (Baca-Motes et al., 2013). Commitment geven resulteert in het gewenste gedrag omdat mensen zich verplicht voelen om beloftes na te komen (persoonlijke normen), hetgeen versterkt wordt wanneer het commitment publiekelijk is aangegaan (sociale normen) (Lokhorst et al., 2013; Cialdini, 2001). Het effect van commitments kan worden vergroot door het te combineren met een zogenaamde *implementatie-intentie* (Bamberg, 2002), waarbij mensen aangeven hoe, waar en wanneer ze het gedrag vertonen. Omdat mensen anticiperen op mogelijke barrières en daar alvast vooraf oplossingen voor bedenken, laten ze zich niet gemakkelijk uit het veld laten slaan als die barrières daadwerkelijk optreden. Werken met een implementatie-intentie helpt om gewoontegedrag te doorbreken, enerzijds doordat het ongewenst gedrag zichtbaar maakt, anderzijds doordat gepland gedrag geautomatiseerd wordt als het ook enkele keren wordt herhaald (Aarts et al., 1999).

### Voorbeeld implementatie intentie

In de proef Spitsmijden Noord-Brabant werd getracht de motivatie van deelnemers te vergroten, buiten de financiële beloning om. Dit hield onder andere in dat deelnemers een persoonlijk mijdplan moesten opstellen (een implementatie-intentie). Door zelf een concreet en gedetailleerd mijdplan op te stellen moesten de deelnemers bewust nadenken over de concrete acties die ze kunnen ondernemen om de spits te mijden. Daarmee werd een gevoel gecreëerd dat het daadwerkelijk mogelijk is om het eigen gedrag te veranderen (persoonlijke effectiviteit) en om potentiële barrières het hoofd te kunnen bieden. Het mijdplan speelt bovendien in op het principe van commitment en consistentie van Cialdini (2009): mensen handelen graag in overeenstemming met hun eerdere beslissingen, woorden, daden en houding. Het persoonlijke mijdplan lijkt de persoonlijke norm te versterken en te fungeren als een intrinsieke motivatie om het voorgenomen gedrag daadwerkelijk uit te gaan

voeren. Juist omdat de deelnemer het plan zelf heeft opgesteld, is deze sterker geneigd om het bijbehorende gedrag te vertonen.

Bron: Brunsting et al., 2013

Met *feedbackstrategieën* krijgen mensen informatie over hun gedrag en over in hoeverre ze erin slagen hun gedrag te veranderen en de gewenste effecten te realiseren. Nieuwe technologie zoals slimme meters en *in-car* apparatuur kan daarbij helpen. Met feedbackstrategieën worden het probleembesef, de respons-effectiviteit en de persoonlijke effectiviteit vergroot, waarmee de beoogde gedragsverandering dichterbij komt. Door ook feedback te geven op het gedrag van anderen, wordt het gedrag bovendien gestuurd via de sociale norm. Dergelijke strategieën zijn effectief gebleken bij bijvoorbeeld huishoudelijk energiegebruik. Een specifieke variant van een feedback strategie is *spiegelen*: door mensen te confronteren met hun gedrag, bijvoorbeeld letterlijk door hen een spiegel voor te houden terwijl ze eten, kan dit helpen om hun feitelijke gedrag in lijn te brengen met hun motieven (Kort et al., 2008).



*Educatie* tracht de kennis en vaardigheden van mensen te verbeteren en om het verwezenlijken van hun langetermijndoelen te versterken. Daarbij kunnen mensen ook bewust gemaakt worden van onbewuste motieven en intuïtieve keuze-processen (Bazerman & Moore, 2009) of een ander gewoontegedrag aangeleerd krijgen door training (leren door doen). Milieuvriendelijk gedrag kan bevorderd worden door uit te leggen wat de gevolgen van niet-duurzaam, al dan niet bewust gedrag kunnen zijn en vervolgens alternatieven voor het gedrag te bieden. Nadeel van de inzet van educatie is dat mensen meestal vooraf gemotiveerd moeten zijn om deel te nemen.



*Informatiecampagnes* richten zich vaak op het beïnvloeden van het probleembesef, de respons-effectiviteit en de persoonlijke effectiviteit, wat allemaal weer invloed kan hebben op houding en persoonlijke normen. Voorlichting is een populair instrument in het overheidsbeleid omdat het meestal gemakkelijk te implementeren is. De verwachting daarbij is dat ook de houding van mensen daardoor zal veranderen. De afgelopen decennia hebben echter geleerd dat de effecten van (massamediale) voorlichtingscampagnes op milieuvriendelijk gedrag gemakkelijk overschat worden; ze reiken niet veel verder dan het trekken van aandacht voor of het verhogen van kennis over een onderwerp. Het effect van dit type campagnes in termen van houding- en gedragsverandering is beperkt (Vakrastas & Ambler, 1999). Het werkt vooral als mensen al waarden hebben die bij het beoogde gedrag horen. Zo blijkt informatie over schadelijke effecten van plastic waterflesjes in algemene zin de kennis daarover te verhogen. Het leidt echter alleen tot sterkere intenties en een hogere acceptatie van het beleid dat zich richt op het verminderen van het gebruik van waterflesjes, bij mensen die sterke milieuwaarden hebben (Bolderdijk et al., 2013). Bij campagnes via massamedia blijkt weliswaar de zichtbaarheid van de advertenties groot, maar is er geen noemenswaardig effect op het probleembesef. Integendeel, dit soort campagnes kunnen het verschil in kennis tussen ‘wetenden’ en ‘onwetenden’ juist vergroten (Weenig & Midden, 1997). Deze campagnes schieten om de volgende redenen vaak te kort om gedragsverandering te bereiken:

- Veel groepen worden onvoldoende bereikt of krijgen onvoldoende aandacht;
- De boodschap is snel te generiek om iedereen te overtuigen;
- De boodschap sluit niet aan bij persoonlijke opvattingen, waarden, vaardigheden en kennis, lokale en infrastructurele omstandigheden of bij sociale normen, waardoor gedragsuitvoering niet goed uitvoerbaar is of men zich minder aangesproken voelt.

Met informatiecampagnes kan ook worden ingespeeld op motieven als ‘emoties’, ‘sociale normen’ en ‘persoonlijke normen’. Klimatrisico’s blijken betrokkenheid en aandacht te krijgen door emotie, door levendige (vaak beangstigende) beelden van de gevolgen voor mensen te laten zien (Meijnders et al., 2001). Appeleren aan milieuwaarden is effectiever omdat mensen zich daardoor beter over zichzelf voelen dan wanneer een beroep wordt gedaan op economische afwegingen (Bolderdijk et al., 2012).

### **Voorbeeld van emotie in informatiecampagnes**

Het activeren van negatieve emoties, zoals bezorgdheid, biedt kansen om de betrokkenheid van de ontvanger te vergroten. Meijnders, Midden en Wilke (2001) ontwikkelden bijvoorbeeld een videoboodschap over klimaatverandering, die de risico’s op levendige en concrete wijze beschreef in plaats van ze weer te geven met statistische informatie. De videoboodschap toonde gevolgen, zoals mensen in nood die door een vloedgolf getroffen

waren. Participanten die de videoboodschap hadden gezien, bleken informatie over maatregelen (bijvoorbeeld energiezuiniger apparaten) intensiever te verwerken vergeleken met een groep, die op minder persoonlijke en met een minder sterk beroep op emoties met dezelfde risico's werd geconfronteerd.

### 3.1.4 Wat zijn de gevolgen: beleidsevaluatie

De kennisontwikkeling over gedrag en de betekenis van gedragsverandering voor het verwezenlijken van milieudoelen is nog volop gaande. Er is nog veel onbekend over het probleemoplossend vermogen van beleidsstrategieën en -instrumenten in relatie tot gedrag. Dat een strategie die succesvol in het ene domein is toegepast, ook in het andere domein succesvol is, is niet vanzelfsprekend. Verschillen in de omstandigheden waarin beleid wordt toegepast, kunnen bijvoorbeeld bepalend zijn. Om het ontwerpproces van beleid te verbeteren, is het daarom belangrijk dat de effecten van beleidsinterventies systematisch worden gemonitord en geëvalueerd. Met monitoring en evaluatie kan worden vastgesteld of de beleidsstrategie succesvol was, het geeft bovendien handvatten om de beleidsstrategie te verbeteren. En, het verbreedt de (gedrags)kennisbasis voor toekomstig beleid. Voor een goede evaluatie dienen vooraf – wanneer de doelstelling van het beleid wordt geformuleerd – evaluatiecriteria te worden geformuleerd. Deze moeten een analyse van de effecten van het beleid op gedrag mogelijk maken.

In een evaluatie worden dan de volgende vragen beantwoord:

- Hoe kan het effect van het beleid gekwantificeerd en gemeten worden?
- In hoeverre leidden de afzonderlijke of gecombineerde beleidsinstrumenten tot gedragsverandering of juist niet?
- In hoeverre versterken of verzwakken gecombineerde instrumenten elkaar?
- Via welke gedragsbepalende factoren kwam de gedragsverandering tot stand?
- Welke bijdrage levert de gedragsverandering aan het beleidsdoel en leidt het tot de oplossing van het maatschappelijke probleem?
- Hoe heeft de beleidscontext bijgedragen?

Veel beleid is zodanig ontwikkeld, dat het werkelijke effect op gedrag achteraf niet vast te stellen is. Door beleid eerst te testen op kleine schaal kunnen (nieuwe) inzichten worden getoetst in de praktijk. Op basis van goede monitoring en evaluatieresultaten kan vervolgens worden gekozen voor opschalen van het beleid. Aandachtspunten bij het werken met beleidsexperimenten zijn:

- Formuleer vooraf evaluatie-indicatoren en koppel een monitoring- en evaluatieprogramma aan het beleidsexperiment. Het monitoring- en evaluatieprogramma dient aandacht te besteden aan gedragsaspecten en aan de daadwerkelijke effectiviteit van beleid.
- De evaluatie moet zo worden ontworpen dat effecten van beleid betrouwbaar en valide bepaald kunnen worden:

- Een controlegroep is onontbeerlijk voor de evaluatie van een beleids-experiment. Parallel aan het beleidsexperiment wordt een vergelijkbare groep mensen gemonitord (die geen onderwerp is van het beleidsexperiment is), zodat gecontroleerd kan worden op eventuele effecten van autonome ontwikkelingen. Deelnemers aan beide groepen moeten een representatieve selectie zijn van de uiteindelijke doelgroep;
- Een nulmeting voorafgaand aan het beleidsexperiment vergroot de precisie van de effectmeting.
- De wijze van meten moet doordacht ingericht zijn. Een onzorgvuldig geformuleerde vragenlijst kan bijvoorbeeld de uitkomsten van de meting vergaand beïnvloeden.
- Gun beleidsexperimenten de tijd om hun werking en effecten al dan niet te realiseren. Gedragskennis kan helpen een reële inschatting te maken van de tijd die nodig is om een effect te kunnen meten. Probeer ook effecten op lange termijn te meten om te zien of veranderingen stand houden.
- Meet niet alleen effecten op gedrag, maar ook op onderliggende gedrags-bepalende factoren, en op milieu-indicatoren. Dat geeft namelijk inzicht in waarom effecten wel of niet optreden, en of het uiteindelijke doel is gerealiseerd.
- Let op de communicatie rond experimenten. Experimenten mogen ook andere uitkomsten geven dan verwacht. Die uitkomsten dragen dan bij aan betere inzichten en daarmee aan beter toekomstig beleid. Waarschijnlijk heeft het experiment kosten en moeite bespaard die verbonden zouden zijn aan een (mislukte) grootschalige invoering van het beleid.

### 3.2 De samenleving aan het stuur

Ook zonder dat overheden zich op een gestructureerde manier inzetten om het gedrag van mensen te veranderen om milieudoelen te behalen, voltrekt zich een beweging naar milieuvriendelijk en duurzaam gedrag in de samenleving. De WRR (2012) stelt dat een dergelijke burgerbetrokkenheid op drie succesfactoren bouwt. Een eerste is de aanwezigheid van trekkers – mensen die zich inhoudelijk verbinden met een bepaald onderwerp en anderen in hun enthousiasme meenemen – en verbinders – mensen die de schakel kunnen vormen tussen groepen burgers en beleidsmakers of groepen burgers onderling. Daarnaast moet er sprake zijn van respect: burgers willen serieus worden genomen. En ten slotte moeten beleidsmakers een evenwicht vinden tussen loslaten en steunen.

Er zijn voorbeelden te over van maatschappelijke initiatieven waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het verwezenlijken van algemene milieudoelen. In het energiedomein zijn bijvoorbeeld op diverse plaatsen in het land duurzame-energiecollectieven opgericht en initiatieven gestart voor de gezamenlijke inkoop van zonnepanelen (bijvoorbeeld Wij willen Zon, en Zon zoekt Dak). Een duurzame samenleving komt pas tot stand als ook de burger zelf betrokken raakt en dit

soort initiatieven ontwikkelt. Veranderingen die kunnen steunen op een breed sociaal draagvlak zijn aantoonbaar effectiever en stabielier dan initiatieven die dat missen. Soms versterken maatschappelijke initiatieven bestaande (top-down) beleidsintenties, maar andere keren wijken ze daarvan af. Veel maatschappelijke initiatieven hebben gemeen dat in eerste instantie vooral sterk gemotiveerde mensen meedoen en hun gedrag veranderen. Van daaruit kunnen andere mensen beïnvloed worden, maar niet alle milieudoelen zullen zonder meer verwezenlijkt worden door alleen maatschappelijk initiatief. De Rli meent dat de top-down-benadering, waarbij de overheid aan het stuur staat, nodig blijft. De opgave ligt er juist in om maatschappelijk initiatief en overheidsbeleid zo te verknopen dat ze elkaar versterken.

### **De waarde van maatschappelijke initiatieven**

De sterkten van maatschappelijke initiatieven zijn: de mogelijkheid tot maatwerk voor de deelnemende (doel)groepen, flexibiliteit om in te spelen op de mogelijkheden en omstandigheden van de groep, en het mobiliseren van krachten en middelen vanuit de gemeenschap (o.a. Gaskell & Joerges, 1987). Maatschappelijke initiatieven zijn een uiting van de werking van sociale relaties in en het zelforganiserend vermogen van de samenleving: de 'energieke samenleving' (Hajer, 2011). Ze helpen mensen om binnen specifieke domeinen hun gedrag milieuvriendelijker te maken. Doordat ze geloofwaardige alternatieven laten zien van huidige leefpatronen, wordt het voor mensen gemakkelijker om afstand te doen van hun niet-milieuvriendelijke gedrag. Maatschappelijke initiatieven vergroten de persoonlijke effectiviteit van mensen en motiveren om mee te doen door de sociale steun (social support) die ontstaat door samen te werken aan die initiatieven. Het werken aan alternatieven voor het gebruikelijke gedrag kan daardoor van invloed zijn op het gewoontegedrag van mensen.

De WRR onderscheidt drie aanleidingen voor mensen om betrokken te zijn bij maatschappelijke initiatieven:

- Mensen willen iets veranderen;
- Mensen zijn het niet eens met de wijze van besluitvorming;
- Mensen worden uitgenodigd.

De Rli heeft specifiek de vraag gesteld waarom mensen deelnemen aan maatschappelijke initiatieven die zich richten op milieudoelen.

De volgende motieven bleken daartoe aanleiding te geven (Rli, 2013):

- Mensen starten vaak een maatschappelijk initiatief op het moment dat hun gebruikelijke leefpatroon wordt doorbroken door externe omstandigheden;
- De grondhouding of intrinsieke motivatie van mensen om milieuvriendelijk te leven;
- Een sociale actie geeft mensen het besef dat wat ze doen er toe doet; het biedt handelingsperspectief;

- Deelname geeft mensen het gevoel van onafhankelijkheid: ze hebben geen instanties nodig om iets voor elkaar te krijgen;
- Deelname geeft mensen een gevoel van sociale verbondenheid;
- Vaak speelt het persoonlijke belang van mensen een motiverende rol. Dat kan zijn doordat het maatschappelijke initiatief de eigen omgeving verbetert of een ander voordeel brengt en dat ze het beoogde doel niet alleen kunnen bereiken. Het initiatief biedt dan de gelegenheid om het doel wel te bereiken.

Mensen doen mee vanwege deze aanleidingen en motieven. Of ze actief blijven is afhankelijk van de aard van het initiatief. In algemene zin wordt kleinschaligheid en mede-eigenaarschap gewaardeerd. Ook het sociale karakter van maatschappelijke initiatieven vinden mensen belangrijk: ruimte om te kunnen communiceren met anderen, sociale interactie en een hecht sociaal netwerk zorgen ervoor dat mensen gemotiveerd blijven om deel te nemen. Tenslotte blijven mensen aangehaakt als het initiatief de (wettelijke) ruimte biedt om idealen en doelen te kunnen realiseren en er een reële succesverwachting is (Rli, 2013).

### **De rol van de overheid**

Het zelforganiserend vermogen van de samenleving biedt een mooi perspectief, zeker als het gaat om het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag van mensen. De maatschappelijke betrokkenheid biedt een uitgelezen kans voor beleidsmakers om maatschappelijke problemen beter te begrijpen en te leren van creatieve oplossingen. De maatschappelijke dynamiek sluit echter niet zonder meer aan op politieke besluitvormingsprocessen en de top-down beleidsontwikkeling waarbij de overheid aan het stuur staat (zie paragraaf 3.1). Maatschappelijke initiatieven zijn zeer divers in schaalgrootte, doel en bereik. Wat men wil bereiken is niet altijd eenduidig en dient ook niet altijd een publiek belang. Met de overheid aan het stuur is de opgave juist om belangen evenwichtig af te wegen en publieke belangen te borgen. Desondanks meent de Rli dat beide benaderingen, top-down en bottom-up, nodig zijn om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen. De uitdaging ligt erin om de twee sporen naar milieuvriendelijk gedrag zo met elkaar te verknopen en af te stemmen, dat ze elkaar versterken. Wat dat betekent voor de rol van de overheid en de houding die beleidsmakers moeten innemen ten opzichte van maatschappelijk initiatief, is een actuele vraag, die recent in diverse studies en adviesrapporten van o.a. de WRR (2012), SCP (2012) en de Rob (2012) aan bod is gekomen. Het verknopen van de twee sporen stelt niet alleen hoge eisen aan de competenties van beleidsmakers, maar ook aan bestuurlijke en politieke processen en systemen. Beleidsmakers moeten de kunst van het loslaten beheersen: weten wanneer je nodig bent en wegblijven als dat niet het geval is. Beleidsmakers kunnen de condities creëren die maatschappelijke betrokkenheid en activiteit stimuleren, maar ze kunnen creatieve inbreng niet afdwingen. Ze kunnen democratisch besluiten om sommige overheidstaken af te stoten, maar ze kunnen niet eisen dat en hoe die vervolgens door burgers worden opgepakt (WRR, 2012).

De zoektocht naar een antwoord op de vraag naar de rol van de overheid en de houding van beleidsmakers is nog in volle gang. Hieronder zullen wij daarom volstaan met enkele aandachtspunten voor beleidsmakers, om de kracht van bottom-up initiatieven te benutten voor het verwezenlijken van milieudoelen.

#### *Waarderen*

Maatschappelijke initiatieven bieden mensen een platform om op eigen kracht bij te dragen aan milieudoelen. Ondanks dat deze initiatieven niet altijd in lijn zijn met het formele beleid, bieden ze mensen een handelingsperspectief voor gedragsverandering. Daarnaast leveren ze praktijkervaring op waar overheden van kunnen leren. Dit verdient waardering. Door die expliciet uit te spreken – bijvoorbeeld een minister die een initiatief in het zonnetje zet – bieden overheden een extra motivatie om een maatschappelijk initiatief voort te zetten of uit te breiden.

#### *Accepteren*

Maatschappelijke initiatieven hebben zoals gezegd vaak een andere focus dan overheidsbeleid en formele milieudoelen. De weging van belangen en behoeften wijkt af, ze zijn niet gebonden aan overheidsdoelen en de manier waarop men invulling geeft aan verduurzaming zal anders zijn dan dat in het overheidsbeleid bedacht wordt. Beleidsmakers moeten daarmee leren omgaan en verschillen in aanpak accepteren. Het kan helpen om vanuit het beleid dergelijke initiatieven te monitoren en om periodiek te evalueren welke bijdrage zij leveren aan formele milieudoelen.

#### *Informereren*

De maatschappelijke dynamiek kan gestimuleerd en versterkt worden door burgers te laten beschikken over informatie. Denk bijvoorbeeld aan informatie over voeding, energieverbruik of mobiliteitsgedrag. Maar ook informatie over de milieuprestaties van bedrijven en overheden zelf zijn relevant. Wanneer data over het onderwerp in kwestie eenvoudig toegankelijk zijn, kan dit helpen om maatschappelijke initiatieven op te bouwen en uit te breiden. Er zijn steeds meer voorbeelden die illustreren dat juist het delen van data en gegevens leidt tot creatieve oplossingen met vaak positieve economische doorwerking (WRR, 2012). Bij overheden zijn veel data en informatie beschikbaar. Het is zaak om deze goed te ontsluiten, zodat maatschappelijke initiatieven op een gelijk informatieniveau kunnen komen als beleidsmakers.

#### *Faciliteren*

Een belangrijke bestaansvoorwaarde voor maatschappelijke initiatieven lijkt te zijn dat zij onafhankelijk zijn van de overheid. Dat betekent dat het zaak is om vanuit het beleid gepaste afstand te bewaren. Toch kunnen overheden helpen. Dat kan door een voedingsbodem te creëren voor maatschappelijke initiatief, zoals de intentie is van de *Green Deals*.

Met de *Green Deals* wil de overheid voorwaarden creëren om maatschappelijke initiatieven te vergemakkelijken. Bijvoorbeeld door toegang tot de kapitaalmarkt mogelijk te maken of een coördinerende rol te vervullen. Daarnaast kunnen overheden faciliteren door obstakels weg te nemen voor maatschappelijke initiatieven. Dat kan gaan om obstakels zoals regels voor voedselveiligheid die botsen met initiatieven tegen voedselverspilling of beperkende regels voor het terug leveren van energie aan het net.

### *Stimuleren*

Niet in alle gevallen komt maatschappelijk initiatief vanzelf van de grond, ook niet wanneer er wel potentieel is. Zoals hierboven geconstateerd kan de overheid niet van burgers eisen dat zij een maatschappelijk initiatief starten. Maar overheden kunnen wel trachten dit aan te jagen, juist door gebruik te maken van de aanleidingen en motieven die er zijn voor maatschappelijke betrokkenheid. Via bijvoorbeeld het activeren van sociale netwerken of door 'voorbeeldburen' (block leaders) in te zetten, kan duurzaam gedrag effectief worden bevorderd. Die laatsten zijn mensen die consistent duurzaam gedrag laten zien en van daaruit hun burens overtuigen dat gedrag te volgen en hen daarbij instrueren. Dit blijkt vooral effectief wanneer mensen gelijkenissen ervaren met de voorbeeldburen of de (vaak vergelijkbare) mensen in het netwerk (Cialdini, 2001; Burger et al. 2004).

### *Leren*

De lessen die de overheid kan trekken uit maatschappelijke initiatieven kunnen vertaald worden naar verbetering van het eigen beleid. Welke informatie vormde bijvoorbeeld de *trigger* voor een maatschappelijk initiatief en kan die informatie actief gecommuniceerd worden naar anderen, om hen tot vergelijkbaar duurzaam gedrag te bewegen? Hiertoe is de eerder genoemde monitoring en evaluatie van maatschappelijke initiatieven van wezenlijk belang.





EXQUISIT

ENERGOCENTRO  
енергия - енергия

GB 05 A+

A+++

A++

A+

A

B

C

D

A+

# WAT MAG EN MOET DE OVERHEID DOEN OM MILIEUVRIENDELIJK GEDRAG TE STIMULEREN

# 4

De overheid heeft invloed op het gedrag van mensen, bijna altijd en bijna overal. Zelfs als de overheid niets doet en geen beleid voert, is er invloed op het gedrag van mensen. In veel gevallen vinden mensen het de gewoonste zaak van de wereld dat de overheid invloed heeft op hun doen en laten. Het inzetten van gedragskennis in beleid om mensen te bewegen zich milieuvriendelijker te gedragen, roept vaak ethische en normatieve vragen op. Deze vragen zijn samen te vatten in de vraag hoe ver de overheid mag en moet gaan in het benutten van gedragskennis en in het stimuleren van mensen om zich milieuvriendelijker te gedragen. Ze hangen ook direct samen met vraag 5 uit het IAK: 'Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?'. Dit hoofdstuk gaat in op deze ethische en normatieve vragen<sup>5</sup>.

In discussies over deze ethische en normatieve vragen lopen gemakkelijk twee aspecten door elkaar: aspecten die gerelateerd zijn aan de legitimatie van het milieubeleid zelf (paragraaf 4.1) en aspecten rond normatieve vragen over hoe ver de overheid mag en moet gaan in het gebruiken van gedragskennis om mensen te stimuleren zich milieuvriendelijker te gedragen (paragrafen 4.2, 4.3 en 4.5). Paragraaf 4.4 gaat in op de vraag of de overheid meer of minder mag dan bedrijven. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 4.6 af met beschouwingen over maatschappelijk acceptabele en legitieme mogelijkheden voor de overheid om mensen te helpen hun gedrag te veranderen om milieudoelen te bereiken en de voorwaarden daarvoor.

## 4.1 Legitimatie van milieubeleid

Overheden ontwerpen en implementeren milieubeleid vanuit hun verantwoordelijkheden voor de borging van publieke milieubelangen. Een publiek milieubelang is een maatschappelijk belang waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid overneemt omdat die belangen zonder overheidsbemoeienis door bijvoorbeeld marktfalen (zoals negatieve externe effecten<sup>6</sup>) niet op de gewenste manier tot stand komen. De overheid krijgt van kiezers die het milieubelang en de instrumentele oplossingen onderschrijven mandaat (en daarmee de democratische legitimatie) om de verantwoordelijkheid voor milieubelangen op zich te nemen.

<sup>5</sup> De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling werkt ook aan een advies dat ingaat op gedragskennis en beleid waarin onder meer ingegaan wordt op normatieve vraagstukken rond keuzearchitectuur, nudge en de rol van de overheid.

<sup>6</sup> Er is sprake van negatieve externe effecten, als door de productie of consumptie van iets, onbedoeld een niet vergoedbare schade ontstaat aan anderen, of in geval van milieubeleid, aan het milieu.

Ook het voorzorgsprincipe (zoals internationaal vastgelegd in de principes van Rio 1992) zorgt voor legitimatie, net als Europese en internationale milieu- en klimaatregelgeving en door Nederland gemaakte internationale afspraken daarover. Bijvoorbeeld: als Nederland in Europa afgesproken heeft om in 2020 een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare energie op te wekken of afval te recyclen, wordt daarmee het beleid gelegitimeerd dat nodig is om die doelen te realiseren. Voor de vormgeving van het beleid is de nadere invulling ervan nodig op basis van transparante en afgesproken procedures, die op hun beurt weer gebaseerd zijn op democratische, legitieme processen. Publieke belangen die op deze manier vastgesteld zijn en het gelegitimeerde beleid dat daarvan afgeleid is, bespreken we niet in dit advies.

Het is overigens wel zo dat hoe minder omstreden overheidsbeleid is en hoe breder het democratisch draagvlak is, hoe breder de legitimiteit voor overheidsingrijpen wordt gedragen.

Op het eerste gezicht lijkt voor milieudoelen een breed draagvlak te bestaan, als onderdeel van een breder duurzaamheidsbeleid. Immers, milieuvriendelijk en duurzaam gedrag voorkomt schade in de vorm van welvaarts- en welzijnsverlies van de samenleving, voor de huidige en toekomstige generaties in Nederland en in het buitenland. Echter, er bestaan verschillende visies over wat 'duurzaam' inhoudt (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011). Zolang er binnen de wetenschap geen consensus bereikt wordt over de juiste operationalisering van een beleidsdoelstelling (wat is duurzaamheid precies), dan kunnen beleidskeuzes alleen gemaakt worden op basis van de visie die men aanhangt (Daniels, 2000). Daniels introduceert daarvoor het begrip '*accountability for reasonableness*'. Dat betekent dat de overheid, om democratische controle mogelijk te maken, transparant moet zijn over de argumentatie op basis waarvan zij tot haar beleidskeuzes is gekomen. Volgens deze opvatting is het onontkoombaar en acceptabel dat de meeste overheidskeuzes deels op visie berusten. Een overheidskeuze wordt maatschappelijk minder acceptabel als de argumentatieve onderbouwing (waaronder de visie) in strijd is met beschikbare wetenschappelijke kennis, of onlogisch of (onnodig) onvolledig is (Wesseling, 2013).

## 4.2 Gedragsbeïnvloeding door de overheid altijd van normatieve aard

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de overheid gedrag van mensen voor verduurzaming van de samenleving mag of moet beïnvloeden en hoe ver de overheid mag gaan in het gebruik van gedragskennis. Die verdeeldheid heeft onder meer te maken met uiteenlopende opvattingen over de rechtvaardigingsgrond voor overheidshandelen. In veel Europese democratieën, zo ook in Nederland, hanteert men het individuele vrijheids- en autonomie-ideaal. Vanuit dat ideaal is de 'preventie van schade aan derden', economen noemen dit negatieve externe effecten, een van de belangrijkste rechtvaardigingsgronden voor het interveniëren van de overheid in het leven van mensen (Korthals, 2013;

Wesseling, 2013). De overheid garandeert dan individuele rechten en autonomie met wetten en regels waarbinnen mensen zelf hun afwegingen kunnen maken (Bovens, 2013). De wetten en regels beschermen mensen bovendien tegen schade door anderen (aldus Korthals, 2013). In deze opvatting stelt de overheid randvoorwaarden op ter voorkoming van schade door anderen en verstrekt informatie op basis waarvan mensen zelf individuele keuzes maken.

Uit de gedragskennis weten we dat het verschaffen van informatie (bewustwording) slechts beperkt bijdraagt aan de kwaliteit van keuzes die mensen maken. Ofwel: het verschaffen van informatie alleen leidt vaak niet tot gedragsverandering. Mensen komen op basis van informatie en bewuste keuzes niet altijd op de voor hen beste optie uit. Zoals in hoofdstuk 2 en 3 van Deel 2 van dit advies is beschreven, nemen mensen een groot deel van hun beslissingen niet bewust en afgewogen. Ook onbewuste keuzeprocessen op basis van gewoontegedrag en intuïtief gedrag spelen een grote rol. Het gevolg is dat keuzeprocessen vaak tot andere uitkomsten leiden dan vooraf gedacht en soms dan eigenlijk gewild. In de praktijk blijkt de overheidsrol dus veel ruimer te zijn dan alleen het voorkomen van schade aan anderen, of in econometaal: het voorkomen van negatieve externe effecten.

Er zijn publieke belangen geïdentificeerd (zoals zorg, gezondheid, milieu en duurzaamheid, onderwijs, inkomensherverdeling) waarin de overheid een rol heeft op basis van democratische legitimatie. De opvatting over de rol van de overheid is afhankelijk van politieke idealen. Sommigen hechten meer waarde aan het individuele vrijheidsideaal, terwijl anderen meer vanuit het collectief belang denken. Weer anderen redeneren vanuit een religieus perspectief. In elk perspectief is de vraag relevant in hoeverre gedragskennis ingezet mag worden om beleid effectiever te maken en wanneer gedragsbeïnvloeding van mensen door de overheid te ver gaat. Op deze vragen zijn geen absolute en objectieve antwoorden te geven. Wel kunnen op basis van normatieve beschouwingen inzichten gegeven worden over wanneer beïnvloeding door de overheid maatschappelijk acceptabel en wenselijk is en wanneer beïnvloeding door de overheid manipulatief zou worden.

### 4.3 Mag de overheid tot milieuvriendelijker gedrag aanzetten?

Het antwoord op de vraag of de overheid gedrag mag beïnvloeden om bij te dragen aan milieudoelen is in ieder geval voor een deel bevestigend, ongeacht de opvattingen over de rol van de overheid. Het antwoord op de vraag hoe ver de overheid daarin mag gaan en wat daarbij de randvoorwaarden zijn, is aan veranderingen onderhevig doordat er steeds meer bekend is over hoe menselijk gedrag beïnvloed kan worden.

Het klassieke beeld van de autonome burger die in vrijheid weloverwogen keuzes maakt (net als een homo economicus) is vaak het uitgangspunt van beleid. Dit ideaalbeeld moet aangepast worden omdat slechts een beperkt deel van

menselijk gedrag bewust blijkt te worden aangestuurd (Hindriks, 2013). De overheid die alleen informatie verschaft om zo via bewustwording mensen in staat te stellen de beste keuzes te maken, doet volgens Hindriks geen recht aan de keuzeprocessen bij mensen. Mensen hebben ook andere belangen, schatten de gevolgen voor anderen van niet-milieuvriendelijk gedrag van henzelf (negatieve externe effecten) te laag in en worden door veel andere factoren beïnvloed, waardoor ze op basis van bewustwording alleen zeker niet automatisch het maatschappelijk gewenste gedrag zullen vertonen.

Hindriks (2013) introduceert het begrip 'de burger als virtuele auteur' en een legitimiteitstoets om te bepalen of een bepaalde manier van gedragsbeïnvloeding legitiem is. Het achterliggende idee van de burger als virtuele auteur is dat de burger de beïnvloeding van zijn gedrag moet kunnen onderschrijven, ook nadat hij heeft ontdekt hoe hij is beïnvloed. Of: gedragsbeïnvloeding slaagt voor de legitimiteitstoets als mensen aangeven nog steeds dezelfde keuzes te maken als ze achteraf geïnformeerd worden over hoe, waarmee en waardoor ze beïnvloed zijn in hun keuze. Andersom geldt waarschijnlijk dat als mensen de beïnvloeding niet kunnen onderschrijven, ze zich gemanipuleerd voelen. Ook onbewuste of indirecte gedragsbeïnvloeding door de overheid slaagt voor deze legitimiteitstoets als burgers die onderschrijven wanneer ze (achteraf) te weten komen hoe ze beïnvloed zijn. De legitimiteitstoets heeft geen zin als de overheid goede redenen (bijvoorbeeld op basis van vastgestelde publieke belangen) heeft om tegen de wil van mensen in te gaan. Een verbod op te hard rijden is daar een voorbeeld van. Bovens (2013) geeft vier algemene overwegingen voor de aanvaardbaarheid van overheidsbeleid voor duurzaamheid dat zich richt op gedragsbeïnvloeding:

1. Er moet altijd een goede afweging gemaakt worden in termen van kosten (van een toename van risico's) en baten (in termen van verbeterde duurzaamheid) die gepaard gaan met een gestimuleerde gedragsverandering. Bijvoorbeeld het stimuleren van het verminderen van voedselafval moet afgewogen worden tegen het verhoogde risico in termen van voedselveiligheid door het langer bewaren of het eten van resten. Dit sluit aan bij wat Wesseling (2013) stelt, dat de kosten-batenverhouding positief moet zijn. Bij de afweging moeten ook de structurele langetermijnaanpassingen (transities) betrokken worden. Kosten van systeemaanpassingen op korte termijn (die kunnen soms hoog zijn) moeten afgewogen worden tegenover de baten op lange termijn als gevolg van systeemaanpassingen.
2. Beleid dat gericht is op gedragsbeïnvloeding met het oog op het verwezenlijken van milieudoelen, moet rekening houden met zwakke en kwetsbare groepen en het mag niet ten koste van die groepen gaan.
3. Vaak probeert gedragsbeleid een situatie zo te reframen dat het gewenste gedrag eigenbelang wordt. Om deze reframing geloofwaardig te maken, moeten het gewenste gedrag en de beloning ervoor wel aan elkaar verbonden zijn. De overheid moet altijd goed laten zien waarom ze zich bekommert om het gewenste gedrag en wat het gewenste gedrag oplevert.
4. Informatie die verschaft wordt om een beoogde gedragsverandering te



realiseren, moet waarheidsgetrouw, nauwkeurig en geloofwaardig zijn. Zo niet, dan verliest het haar effectiviteit.



Wesseling (2013) heeft een neutraal beoordelingsmodel ontwikkeld om de besluitvorming over de toepassing van leefstijlinterventies in de gezondheidszorg op basis van pressie of dwang te rationaliseren. Dit model is ook toepasbaar op milieuvraagstukken, zoals hij laat zien in de door hem onderzochte case 'Diftar Hengelo' en het 'Wetsvoorstel Kenbaarheid energieprestaties gebouwen'. Het model probeert rechtvaardigheid van toepassing te falsificeren: als het niet lukt om de rechtvaardigheid van de toepassing van een interventieregel te falsificeren op basis van het model, dan mogen we aannemen dat de leefstijlinterventie gerechtvaardigd is. Het model is sterk geënt op wetenschappelijke analyse en wetenschappelijke consensus. Als de wetenschap geen uitsluitsel geeft, wordt het principe van *accountability for reasonableness* gehanteerd.

Korthals (2013) gaat er vanuit dat de interventies van de overheid om te voorkomen dat mensen elkaar door hun handelen schade toebrengen gelegitimeerd zijn. In deze gevallen moet de overheid immers reguleren. Volgens Korthals zijn overheidsinterventies vanuit het concept van 'positieve vrijheid', bijvoorbeeld gelijke kansen voor iedereen (zoals toegang tot onderwijs en zorg) en het stimuleren van sociale creativiteit, ook gelegitimeerd. Overheidsinterventies die gedrag beïnvloeden moeten openstaan voor en gebruikmaken van creatieve initiatieven van burgers om het goede dat burgers doen te stimuleren. Korthals noemt vijf typen gedragingen die de overheid mag beïnvloeden (deze tonen grote overeenkomst met de in hoofdstuk 2 van Deel 2 geïdentificeerde gedragsfactoren):

1. Bewust gewilde onkunde (tegen beter weten in blijf je bepaalde zeer schadelijke pesticiden gebruiken omdat die sneller werken);
2. Inertie (routinematig kiezen, standaardkeuze maken);
3. Lage inschatting van eigen effectiviteit (ik kan het verschil niet maken en doe daarom niets);

4. Wilszwakte (het is moeilijk verleiding te weerstaan);
5. Individuele voordelen, maar tegen sociale kosten (negatieve externe effecten).

De overheid moet wel een proportionaliteitsafweging maken. Dat houdt in dat de interventie in het gedrag (de schade of beperking voor een burger of bedrijf) in verhouding moet zijn tot de omvang van de voorkomen schade aan anderen. Korthals (2013) noemt in het licht van deze gedragingen drie belangrijke voorwaarden voor sturing door de overheid:

1. De creatieve inbreng van burgers moet niet veronachtzaamd worden (Hajer, 2011 heeft dit in detail uitgewerkt);
2. De overheid dient te vermijden dat beïnvloedingsmechanismen bestaande of nieuwe ongelijkheden bevorderen;
3. Het is noodzakelijk dat er een afweging gemaakt wordt tussen informele en formele sturingsmaatregelen.

In al deze gevallen moet de overheid transparant zijn, relevante informatie verschaffen en moeten de maatregelen effectief en proportioneel zijn.

We weten dat de legitimiteit voor gedragsbeïnvloeding laag wordt ingeschat omdat er bij veel milieuvraagstukken (zoals klimaatverandering) een relatief grote afstand in tijd en ruimte bestaat tussen oorzaak en gevolgen (Hoogervorst et al., 2013). Bijvoorbeeld, minder energiegebruik leidt niet snel of zichtbaar tot minder klimaatverandering. Bij directe gezondheidseffecten of veiligheidseffecten vinden mensen het makkelijker om overheidsmaatregelen te accepteren dan bij vele milieuvraagstukken, waarbij de schade pas over jaren en mogelijk op andere plekken optreedt. Mensen wegen 'kortetermijnvoordelen' zwaarder dan de 'langetermijnnadelen', waardoor de afwegingen niet 'juist' gewaardeerd worden. Deze vertekening in het besluitvormingsproces (zie ook paragraaf 2.2 van Deel 2) bij mensen leidt tot gedrag met negatieve externe milieueffecten. Juist die zijn een reden voor de overheid om te sturen. In de praktijk lijken mensen in dat geval een positieve insteek van de sturing makkelijker te accepteren dan een corrigerende en beperkende insteek. Juist omdat mensen door een kortetermijnvoordeel zoals een beter imago van zich zelf bij anderen, sociale voordelen of sociale waardering eerder hun gedrag willen aanpassen. Mensen accepteren gemakkelijker een voordeel als gevolg van energiemaatregelen, dan een straf als ze bijvoorbeeld niet voldoen aan die maatregelen. Niks doen aan milieu ervaren mensen overigens niet als een probleem, omdat men denkt dat er tijd en ruimte genoeg is voordat aanpassing aan eigen gedrag echt noodzakelijk wordt.

#### 4.4 Mogen bedrijven meer invloed uitoefenen dan de overheid?

Zoals hierboven beschreven is er een aantal beperkingen en randvoorwaarden aan gedragsbeïnvloeding door de overheid. Sterker nog, een vaak gehoorde bewering is dat de overheid veel minder mag dan bedrijven als het gaat om gedragsbeïnvloeding. Is dat waar?

Bedrijven doen aan gedragsbeïnvloeding bij het vermarkten van hun producten. Ze proberen mensen immers te verleiden om hun producten of diensten te kopen door de voordelen daarvan op de voorgrond te plaatsen. Echter, gebruikmakend van gedragsbeïnvloedingkennis, gaan bedrijven soms ook verder. Voordelen van producten worden dan overbelicht en nadelen onderbelicht. Ook worden onbewuste keuzeprocessen aangesproken, bijvoorbeeld door het stimuleren van fictieve associaties (roken is stoer, een bepaald ijsje eten wordt geassocieerd met aantrekkelijke personen). Om dit te voorkomen maakt de overheid beleid dat consumenten beschermt tegen onaanvaardbare schade door misleiding of nadelige effecten van onverantwoorde producten. Bedrijven zijn uiteindelijk gehouden aan de bestaande wettelijke kaders<sup>7</sup>.

Tevens zijn bedrijven verantwoordig schuldig aan hun klanten en eventuele aandeelhouders. Mede daarop richt maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) zich, ook vanuit Europees beleid. Ook belangenorganisaties (bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties, ANWB, Consumentenbond) en aandeelhouders zullen hen vragen naar de onderbouwing van hun verkoopargumenten. Daardoor zullen bedrijven ook zelf de vraag stellen in hoeverre beïnvloeding van consumenten aanvaardbaar is. Indien de kennis toeneemt bij de consument en de overheid over door bedrijven gebruikte beïnvloedingstechnieken en hoe die (kunnen) werken, kan de overheid haar taak beter vervullen, namelijk door het voorkomen van maatschappelijk ongewenste effecten door het handelen van bedrijven. De overheid kan bijvoorbeeld reclames verbieden die een verband leggen tussen roken en sport, omdat met dat verband de suggestie gewekt kan worden dat roken gezond is. Een verbod op reclame die is gericht op het verleiden van kinderen om overmatig te snoepen is ook een voorbeeld. Een mogelijke grens voor bedrijven om hun klanten te beïnvloeden is als mensen zich misleid zouden voelen wanneer ze volledige inzage zouden hebben in alle factoren die hun gedrag beïnvloeden, inclusief die factoren die bedrijven inzetten (Bovens, 2013). In de praktijk zullen bedrijven mensen soms –proberen te- misleiden door bijvoorbeeld informatie positiever neer te zetten dan het feitelijk is. De Reclame Code Commissie kan in dat licht reclames die door mensen als misleidend ervaren worden toetsen aan bepaalde criteria. Het toetsingskader (de Reclame Code) toetst nu niet op bewuste of onbewuste beïnvloeding, maar alleen op de juistheid van feitelijke informatie.

7 Of bedrijven strenger gereguleerd moeten worden is een vraag waar hier niet verder op in wordt gegaan.



De overheid neemt consumenten ook wettelijk in bescherming. Zo regelt de Wet koop op afstand onder meer dat mensen zeven dagen de tijd hebben om op afstand gekochte producten terug te sturen. Dat is bedenktijd voor als mensen zich (onbewust) hebben laten verleiden tot de aanschaf van iets dat niet aan hun bewuste wensen voldoet.

Bedrijven proberen consumenten vaak te verleiden iets te gaan doen of te kopen. De overheid daarentegen probeert vaak mensen juist ervan te weerhouden om iets te doen of probeert gedrag van mensen af te remmen. Gedragsinterventies door de overheid die meer gericht zijn op verleiden kunnen mogelijk op meer maatschappelijk draagvlak rekenen (Korthals, 2013). Dat een overheid in een democratische rechtstaat niet mag misleiden, moge duidelijk zijn. Overheden hebben andere verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld borgen van rechten en publieke belangen) die gelegitimeerd en beoordeeld worden volgens democratische processen. Ondernemingen worden anders beoordeeld en behandeld, deels door keuzes van consumenten, maar ook door aandeelhouders, media en belangenorganisaties. De overheid en bedrijven kunnen dus niet met elkaar vergeleken worden en voor overheden en bedrijven gelden deels andere regels.

#### 4.5 Moet de overheid aanzetten tot milieuvriendelijker gedrag?

Op basis van de grondwet zou gesteld kunnen worden dat de overheid tot op zekere hoogte de plicht heeft mensen te helpen milieuvriendelijker gedrag te vertonen. De grondwet (hoofdstuk 1 artikel 21 Milieu) luidt: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.” Met de zorg voor het leefmilieu worden alle maatregelen bedoeld die in de meest ruime zin tot milieubescherming kunnen worden gerekend. De zorgplicht is vertaald in wetten zoals de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Hindriks (2013) stelt dat sommige milieukwesties dermate urgent zijn dat de overheid er niet aan ontkomt verregaande middelen in te zetten. Bovens (2013) is van mening dat op basis van een aantal milieustatistieken Nederland een aantal prangende milieuvraagstukken op moet lossen. Vooral bij grote, breed gedragen, publieke belangen waarover verregaande overeenstemming is dat het om een overheidstaak gaat, moet de overheid ingrijpen. Bijvoorbeeld: bij een dreigende dijkdoorbraak kan het leger worden ingezet en kunnen mensen verplicht worden geëvacueerd. De vraag is of milieudoelen ook een zo verregaand belang zijn. Dat verschilt per milieukwestie. Gewasbeschermingsmiddelen die bewezen slecht zijn voor mens en milieu (DDT, bijvoorbeeld) mogen niet meer gebruikt worden en niemand vindt dat een probleem. Maar hoe zwaar moet dierenleed wegen? Of het toekomstige milieu en de toekomstige leefomgeving van onze kinderen?

Welk belang moet daaraan gehecht worden? Misschien wel een veel groter belang dan nu het geval is. Vanwege dergelijke vragen moet er altijd een toets plaatsvinden of gedragsbeïnvloeding door de overheid acceptabel is. Bovens (2013) beargumenteert dat de overheid gebruik moet maken van gedragskennis in beleid, omdat dat beleidsinstrumenten effectiever maakt. Bovendien maken gedragsinzichten het mogelijk om beleid specifiek af te stemmen op lokale of persoonlijke omstandigheden. Wanneer gedragskennis slim wordt ingezet, wordt de keuzevrijheid van mensen gerespecteerd en zelfs beter benut. Korthals (2013) is van mening dat de overheid moet sturen op de creatieve inbreng van burgers, rekening houdend met de obstakels waar burgers tegenaan lopen in hun omgeving en met de beperkingen die ze hebben in keuzeprocessen, zoals in hoofdstuk 3 van Deel 2 beschreven. Volgens deze opvatting moet de overheid er voor zorgen dat maatschappelijke initiatieven als uiting van creatieve inbreng door burgers ruimte krijgen, mogelijk gemaakt en gestimuleerd worden. Er kan zich een situatie voordoen waarin de overheid milieudoelen heeft gesteld die politiek of wettelijk vastgelegd zijn en waarin de gestelde doelen niet vanzelf worden gerealiseerd, of waarin de overheid ongewenste ontwikkelingen moet voorkomen. In zo'n situatie heeft de overheid de plicht om zich in te spannen en instrumenten in te zetten die de doelen dichterbij brengen. Dat lijkt logisch. Het is ook logisch dat dan effectieve en legitieme gedragsbeïnvloedingsmogelijkheden als beleidsinstrument door de overheid ingezet worden. En algemener gesteld, als het gebruik van gedragskennis bewezen effectief is in het bijdragen aan milieudoelen, dan heeft de overheid de morele plicht om die kennis in te zetten.

#### 4.6 Gedragkennis in beleid: stimuleren van milieuvriendelijker gedrag zonder te manipuleren

Het antwoord op de vraag hoe ver de overheid mag en moet gaan met gedragsbeïnvloeding om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen, is mede afhankelijk van de normatieve of politieke opvatting over de rol van de overheid en de rechtvaardigingsgrond voor overheidshandelen. Desondanks zijn er volgens de Rli wel enkele algemenere inzichten op basis waarvan kan worden vastgesteld of de inzet en vormgeving van beleidsstrategieën om mensen te stimuleren zich milieuvriendelijker te gedragen meer of minder acceptabel zijn.



De raad is van mening dat de overheid (onder voorwaarden, zie hierna) met haar beleid gericht invloed mag uitoefenen op zowel bewust als onbewust gedrag en daarbij gebruik mag maken van alle kennis die beschikbaar is over gedragsbepalende factoren, omdat:

- Mensen vaak niet bewust en afgewogen handelen en zich daardoor niet altijd in lijn gedragen met zowel hun eigenbelang als met democratisch gelegitimeerde collectieve belangen;
- Een aantal prangende en complexe milieuvraagstukken niet opgelost kunnen worden en milieudoelen niet gerealiseerd worden zonder gedrag van mensen te beïnvloeden;
- Het benutten van gedragkennis bij het ontwerpen van milieubeleid bijdraagt aan effectiever beleid en een breder maatschappelijk draagvlak.

Er wordt door de raad uitgegaan van een situatie waarin er een op democratische wijze vastgesteld publiek milieubelang is en dat de overheid de taak heeft dat te borgen en de afgeleide doelen te realiseren. De vraag of de juiste publieke belangen en de juiste doelen zijn vastgesteld is hier dus niet aan de orde.

De acceptatie van bewuste inzet van gedragskennis in overheidsbeleid staat of valt bij de volgende punten:

- De overheid legt wetenschappelijk onderbouwd uit waarom beleid ingezet wordt, welk resultaat beoogd wordt en hoe de interventie gaat werken;
- De beleidsinterventie dient gebaseerd te zijn op een heldere afweging, die (eventueel achteraf) transparant is voor en controleerbaar door de mensen die beïnvloed worden;
- De geloofwaardigheid (waarheidsgetrouwheid) van de onderliggende informatie moet in orde zijn;
- Als door gedragsbeleid het gewenste gedrag binnen het eigenbelang komt te liggen, dan wordt het acceptabeler als het gewenste gedrag en de beloning aan elkaar gekoppeld zijn;
- De keuzevrijheid van mensen dient zo veel mogelijk te worden gerespecteerd en als de keuzevrijheid van mensen wordt beperkt, dient goed te worden beargumenteerd waarom dit nodig is;
- Afwezigheid van keuzevrijheid komt in de praktijk vaak voor. Er zijn vele voorbeelden van onomstreden wetten die zeer beperkend zijn in termen van keuzevrijheid. Bijvoorbeeld: afval op straat storten is simpelweg verboden;
- De overheid moet altijd goed duidelijk maken waarom ze zich bekommert om het gewenste gedrag en wat het gewenste gedrag oplevert.

# LITERATUUR



Aarts, H., Dijksterhuis, A. & Midden, C. (1999). Behaviors, To plan or not to plan? Goal achievement or interrupting the performance of mundane. *European Journal of Social Psychology* 29, 971-979.

Aarts, H., Verplanken, B. & Van Knippenberg, A. (1998). Predicting behavior from actions in the past: repeated decision making or a matter of habit? *Journal of Applied Psychology*, 28, 1355-1374.

Abrahamse, W. & Steg, L. (2013). *Social Influence Approaches to Encourage Resource Conservation: A meta-analysis*. Victoria, BC, Canada.

Abrahamse, W., Steg, L., Vlek, C. & Rothengatter, T. (2007). The effect of tailored information, goal setting and tailored feedback on household energy use, energy-related behaviors and behavioral antecedents. *Journal of Environmental Psychology*, 27, 265-276.

Ajzen, I. (1985). From intentions to actions: a theory of planned behavior. In J. Kuhl, *Action-control: from cognition to behavior* (p. 11-39). Heidelberg: Springer.

Antonides, G. (2011). Behavioral economics Applied: Suggestions for policy making. In P. Martin, M. Kyros, L. Littlefield, M. Knowles, J.-M. Prieto & J. O. (eds.), *The IAAP Handbook of Applied Psychology* (p. 55-524). Wiley-Blackwell.

Baca-Motes, K., Brown, A., Gneezy, A., Elizabeth, A. & Nelson, L. (2013). Commitment and behavior change: Evidence from the field. *Journal of Consumer Research*, 39, 1070-1084.

Bamberg, S. (2002). Effects of implementation intentions on the actual performance of new environmentally friendly behaviours - results of two field experiments. *Journal of Environmental Psychology*, 22, 399-411.

Bamberg, S., Ajzen, I. & Schmidt, P. (2003). Choice of travel mode in the theory of planned behavior: The roles of past behavior, habit, and reasoned action. *Basic and Applied Social Psychology*, 25, 175-188.

Bandura, A. (1977). Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change, *Psychological Review*, Vol. 84 (2), 191-215.

Baumeister, R. & Leary, M. (1995). The need to belong: desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological bulletin*, 117, 497-529.

Baumeister, R. & Tierney, J. (2011). *Willpower: rediscovering the greatest human strength*. Penguin Press.

Baumeister, R., Bratslavsky, E. Finkenauer, C. & Vohs, K. (2001). Bad is stronger than good. *Review of General Psychology*, 5, 323-370.

Bazerman, M. & Moore, D. (2009). *Judgment in managerial decision making*. New York: Wiley.

Beaman, A. L., Klentz, B., Diener, E. & Svanum, S. (1979). Self-awareness and transgression in children: Two field studies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37 (10), 1835-1846.

Bechara, A. & Damasio, A. (2005). The somatic marker hypothesios: a neural theory of economic decision. *Games and economic behaviors*, 52 (2), 336-372.

Bolderdijk, J. Steg, L., Geller, E., Lehman, P. & Postmes, T. (2012). Comparing the effectiveness of monetary versus moral motives in environmental campaigning. *Nature Climate Change* 3, 413-416.

Bolderdijk, J.W., Gorsira, M., Steg, L. & Keizer, K.E. (2013). Values Determine the (In)Effectiveness of Informational Interventions in Promoting Pro-Environmental. *PLoS ONE* 8 (12).

Bovens, L. (2013). De verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van gedragssturende beleidsinstrumenten voor verduurzaming. *Essay geschreven voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*.

Bressers, J.T.A. (1994). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. In P. Glasbergen (Red.), *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (p. 125-141). Den Haag: VUGA.

Breukers, S., Mourik, R., Backhaus J., Mathijssen, T. Brunsting, S., Uyterlinde, M. & Pol, M. (2013). *Effectief beleid voor duurzaam gedrag: een internationale vergelijking*. ECN & Duneworks.

Broeders, R., Lakens, D., Midden, C.J.H. & Ham, J.R.C. (2011). An embodied cognition approach to litter reduction: the grounding of clean in shininess. *Oral: Presentation at the Environment 2.0: the 9th Biennial Conference on Environmental Psychology, September 26-28, 2011, Eindhoven, the Netherlands*, Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.

Brunsting, S., Uyterlinde, M., Tigchelaar, C., Pol, M., Breukers, S., Mourik, R., Backhaus, J. & Mathijssen, T. (2013). *Effectief beleid voor duurzaam gedrag: een thematische vergelijking*. Petten: ECN & Duneworks.

- Burger, J.M., Messian, N., Patel, S., Del Prado, A. & Anderson, A. (2004). What a confidence! The effects of incidental similarity on compliance. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 30 (1), 35-43.
- Camerer, C., Issacharof, S., Loewenstein, G., O'Donoghue, T. & Rabin, M. (2003). Regulation for conservatives: behavioral economics and the case for "asymmetric paternalism". *University of Pennsylvania Law Review*, 151 (3), 1211-1254.
- Carrus, G., Passafaro, P. & Bonnes, M. (2008). Emotions, habits and rational choices in ecological behaviours: The case of recycling and use of public transportation. *Journal of Environmental Psychology*, Vol 28(1), 51-62.
- Centraal Bureau Fondsenwerving (2013). *Overzicht baten en lasten*. Geraadpleegd op 12 augustus 2013 via <http://www.cbf.nl/Cijfers/overzicht-baten-lasten.php>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2011). *Monitor duurzaam Nederland 2011*. Den Haag.
- Cialdini, R.B. (2001). *Influence: science and practice*. Boston: Allyn & Bacon.
- Cialdini, R.B. (2009). *Invloed: de zes geheimen van het overtuigen*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Cialdini, R.B., Reno, R.R. & Kallgren, C.A. (1990). A focus theory of normative conduct: recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 (6), 1015-1026.
- Daniels, N. (2000). Accountability for reasonableness: establishing a fair process for priority setting is easier than agreeing on principles. *BMJ*, 321 (7272), 1300-1301.
- De Groot, J.I.M. & Steg, L. (2010). Morality and nuclear energy: perceptions of risks and benefits, personal norms, and willingness to take action related to nuclear energy. *Risk Analysis*, 30 (9), 1363-1373.
- Deci, E.L., Koestner, R. & Ryan, R.M. (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin* 125 (6), 627-668.
- Duurzame dinsdag (2013). Geraadpleegd op 12 augustus 2013 via <http://www.duurzamedinsdag.nl>
- Edelman. (2012). *2012 Edelman Trustbarometer*. Geraadpleegd op 31 oktober 2013 via [www.edelmantrust.com](http://www.edelmantrust.com)



Epstein, L.H., Dearing, K.K., Roba, L.G. & Finkelstein, E. (2010). The influence of taxes and subsidies on energy purchased in an experimental purchasing study. *Psychological Science*, 21 (3), 406-414.

Feather, N.T. (1995). Values, valences and choice: the influences of values on perceived attractiveness and choice of alternatives. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68 (6), 1135-1151.

Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude, intention and behavior: an introduction to theory and research*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Frey, B.S. (1992). Tertium datur: *Pricing, regulating and intrinsic motivation*. *Kyklos*, 45 (2), 161-184.

Gardner, G.T. & Stern, P.C. (2002). *Environmental problems and human behavior (2nd ed.)*. Boston, MA: Pearson Custom Publishing.

Gaskell, G. & Joerges, B. (1987). *Public policies and private actions: a multinational study of local energy conservation schemes*. Aldershot: Avebury WZB.

Gately, D. (1980). Individual discount rates and the purchase and utilization of energy-using durables: *Comment*. *Bell Journal of Economics*, 11 (1), 373-374.

Gattig, A.L.W. (2002). *Intertemporal decision making: studies on the working of myopia*. Een proefschrift. Groningen: Universiteit van Groningen.

Geller, E.S. (2002a). The challenge of increasing proenvironmental behavior. In R.B. Bechtel & A. Churchman (Eds.), *Handbook of environmental psychology* (p. 525-540). New York: John Wiley & Sons Inc.

Geller, E.S. (2002b). *The participation factor: how to increase involvement in occupational safety*. Des Plaines, IL: American Society of Safety Engineers.

Geller, E.S., Winett, R.A. & Everett, P.B. (1982). *Preserving the environment: new strategies for behavior change*. New York: Pergamon.

Gonzales, M.H., Aronson, E. & Costanzo, M.A. (1988). Using social cognition and persuasion to promote energy conservation: a quasi-experiment. *Journal of Applied Social Psychology*, 18 (12), 1049-1066.

Gov.uk (2013), *Behavioral Insights Team*. Geraadpleegd op 4 september 2013 via <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioral-insights-team>

Gregory, R., Lichtenstein, S. & MacGregor, D. (1993). The role of past states in determining reference points for policy decisions. *Organizational behavior and human decision processes*, 55, 195-206.

Haidt, J. (2001). The emotional dog and its rational tail: a social intuitionist approach to moral judgement. *Psychological review* 108 (4), 814-833.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hajer, M., Hoen, A. & Huitzing, H. (2012). Shifting Gear: beyond classical mobility policies and urban planning. In B. v. Wee (Ed.), *Keep moving, towards sustainable mobility*. Den Haag: Boom Eleven.

Handgraaf, M.J.J., Van Lidth de Jeude, M.A. & Appelt, K.C. (2013). Public praise vs. private pay: effects of rewards on energy conservation in the workplace. *Ecological Economics*, 86, 86-92.

Hardin, G. (1968). *The tragedy of the commons*. *Science* 162, 1243-1248.

Hardisty, D.J., Johnson, E.J. & Weber, E.U. (2010). A dirty word or a dirty world? Attribute framing, political affiliation, and query theory. *Psychological Science*, 21 (1), 86-92.

Harland, P., Staats, H. & Wilke, H.A. (1999). Explaining proenvironmental intention and behavior by personal norms and the theory of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, 29 (12), 2505-2528.

Hausman, J. A. (1979). Individual discount rates and the purchase and utilization of energy-using durables. *The Bell Journal of Economics*, 10 (1), 33-54.

Heyman, J. & Ariely, D. (2004). Effort for payment: a tale of two markets. *Psychological Science*, 15 (11), 787-793.

Hindriks, F. (2013). De burger als virtuele auteur: wanneer wordt beïnvloeding manipulatie. *Essay geschreven voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*. Den Haag.

Hoogervorst, N., Hajer, M., Dietz, F., Timmerhuis, J. & Kruitwagen, S. (2013). *Wissels omzetten: bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw*. Signaleringsrapport. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (Red.) (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Jenny, A., Mosler, H. & Díaz López, J. (2004). Towards understanding consumption in multi-user solar energy systems: the cases of villages in Argentina and Cuba. *Progress in Photovoltaics: Research and Applications* 12 (7), 559-568.

Joachims, T., Granka, L., Pan, B., Hembrooke, H. & Gay, G. (2005). Accurately interpreting clickthrough data as implicit feedback. *Proceedings of the conference on research and development in information retrieval*, 154-161.

Johnson, E.J. & Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302, 1338-1339.

Johnson, E.J., Bellman, S. & Lose, G.L. (2002). Defaults, framing and privacy: why opting in—opting out. *Marketing Letters*, 13 (1), 5-15.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 47 (2), 263-291.

Keizer, K., Lindenberg, S. & Steg, L. (2011). The reversal effect of prohibition signs: *group processes & intergroup relations* 14 (5), 681-688.

Knijnenburg, B. & Willemsen, M. (2009). Understanding the effect of adaptive preference elicitation methods on user satisfaction of a recommender system. *3rd ACM Conference on Recommender Systems, RecSys'09*. New York.

Kort, Y. de, McCalley, L. & Midden, C. (2004). *Effecten van normactiverende afvalbakken op vermindering van zwerfafval: literatuurverkenning en twee experimenten*. Technische Universiteit Eindhoven.

Kort, Y. de, McCalley, L. & Midden, C. (2008). Persuasive trash cans: activation of littering norms by design. *Environment and Behavior*, 40 (6), 870-891.

Korthals, M. (2013). *De overheid: ethische vragen rond gedragsbeïnvloeding door de overheid ten gunste van duurzamere gedragspatronen en leefstijlen*. Essay geschreven voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Den Haag.

Kreijveld, M. (2013). *De intelligente omgeving: gevaar of kans?*  
Geraadpleegd op 23 augustus 2013 via Wisdom of the crowd - Samen slimmer:  
[http://wisdomofthecrowd.files.wordpress.com/2013/08/d66\\_idee\\_2013\\_4\\_de\\_intelligente\\_omgeving\\_mk.pdf](http://wisdomofthecrowd.files.wordpress.com/2013/08/d66_idee_2013_4_de_intelligente_omgeving_mk.pdf)

Kuhl, J. (1982). Action vs. state orientation as a mediator between motivation and action. In W. Hacker, W. Volpert & Cranach, M. von (Eds.), *Cognitive and*

*motivational aspects of action: XXII<sup>nd</sup> international congress of psychology, Leipzig, GDR* (p. 67-85). Amsterdam: North Holland Pub. Co.

Lehman, P.K. & Geller, E.S. (2008). Applications of social psychology to increase the impact of behaviour-focused intervention. In L. Steg, A.P. Buunk & T. Rothengatter (Eds.), *Applied social psychology* (p. 57-86). Cambridge: Cambridge University Press.

Li, X. (2008). The effects of appetitive stimuli on out-of-domain consumption impatience. *Journal of Consumer Research*, 34 (5), 649-656.

Loewenstein, G. (2005). Hot-cold empathy gaps and medical decision making. *Health Psychology* 24 (4), S49-56.

Loewenstein, G., O'Donoghue, T. & Rabin, M. (2003). Projection bias in predicting future utility. *The quarterly journal of economics*, 118 (4), 1209-1248.

Lokhorst, A.M., Werner, C., Staats, H., Dijk, E. van & Gale, J.L. (2013). Commitment and behavior change: a meta-analysis and critical review of commitment-making strategies in environmental research. *Environment and Behavior*, 45, 3-34.

Maan, S., Merkus, B., Ham, J. & Midden, C. (2010). Making it not too obvious: the effect of ambient light feedback on space heating energy consumption. *Energy Efficiency*, 4, 175-183.

Manfredo, M., Teel, T. & Henry, K. (2009). Linking society and environment: A multilevel model of shifting wildlife value orientation in the Western United States. *Social Sciences Quarterly*, 90 (2), 407-427.

Meer met Minder. (2010). *Kansrijke aanpakken in gebouwgebonden energiebesparing: de particuliere eigenaar*. In opdracht van Agentschap NL, Energie & Klimaat, Sittard/Utrecht voor Meer Met Minder. Met medewerking van Motivaction. Geraadpleegd op 31 oktober 2013 via <http://www.spaarhetklimaat.nl/Nieuws/documents/EindrapportMMMkansrijkeaanpakken.pdf>

Meijnders, A.L., Midden, C.J. & Wilke, H.A. (2001). Role of negative emotion in communication about CO<sub>2</sub> risks. *Risk Analysis*, 21 (5), 955-966.

Midden, C.J.H., Daamen, D.D.L. & Verplanken, B. (1984), *De beleving van energierisico's*. Leidschendam: Ministerie van VROM.

Midden, C.J.H., Ham, J.R.C., Kleppe, M., Kimura, H. & Nakajima, T. (2011). Persuasive power in groups: the influence of group feedback and individual comparison feedback on energy consumption behavior. *Persuasive 2011*, p. 1.

Midden, C.J.H. & Weenig, W.H. (1982). *Energiebesparing door gedragsbeïnvloeding*. Den Haag: Uitgeverij VUGA.

Ministerie van Economische Zaken (2013). Brief betreffende een verzoek tot opstellen rapport over relevantie en mogelijkheden gedragswetenschappelijke kennis voor beleidsvorming. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *IenM maakt ruimte: strategische kennis- en innovatieagenda Infrastructuur en Milieu 2012-2016*. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012a). *Wat is het beste instrument?* Integraal afwegingskader beleid en regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. Geraadpleegd op 12 augustus 2013 via <http://www.kc-wetgeving.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-is-het-beste-instrument/>

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012b). *Wat is het probleem*. Integraal afwegingskader beleid en regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. Geraadpleegd op 12 augustus 2013 via <http://www.kc-wetgeving.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/3-wat-is-het-probleem/>

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012c). *Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving*. Geraadpleegd op 12 augustus 2013 via <http://www.kc-wetgeving.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/>

Movisie (2013). *Minder Nederlanders doen meer vrijwilligerswerk*. Geraadpleegd op 12 augustus 2013 via <http://www.movisie.nl/artikel/minder-nederlanders-doen-meer-vrijwilligerswerk>

Mulder, L.B. (2008). The difference between punishments and rewards in fostering moral concerns in social decision making. *Journal of Experimental Social Psychology*, 44 (6), 1436-1443.

Nordlund, A.M. & Garvill, J. (2002). Value structures behind proenvironmental behavior. *Environment and Behavior*, 34 (6), 740-756.

Ölander, F., & Thørgesen, J. (1995). Understanding of consumer behaviour as a prerequisite for environmental protection. *Journal of Consumer Policy*, 18 (4), 345-385.

Onwezen, M.C., Bartels, J. & Antonides, G. (in press). The self-regulatory function of anticipated pride and guilt in a sustainable and healthy consumption context. *European Journal of Social Psychology*.

- Ostrom, E., Burger, J., Field, C.B., Norgaard, R.B. & Policansky, D. (1999). Revisiting the commons: local lessons, global challenges. *Science* 284 (5412), 278-282.
- Park, C.W., Sung, Y.J. & Macinnis, D.J. (2000). Choosing what I want versus rejecting what I do not want: an application of decision framing to product option choice decisions. *Journal of Marketing Research*, 37 (2), 187-202.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Den Haag.
- Raaij, W.F. van (2002). Stages of behavioural change: motivation, ability and opportunity. In G.C. Bartels & W.J.A. Nelissen (Eds.), *Marketing for sustainability: towards transactional policy-making* (p. 321-333). Amsterdam: IOS Press.
- Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag.
- Rli (2013). *Verslag expertmeeting Maatschappelijke initiatieven en duurzame gedragspatronen*. Den Haag.
- Roorda, C., Buitter, M., Rotmans, J., Bentvelzen, M., Tillie, N. & Keeton, R. (2011). *Urban development: the state of the sustainable art*. An international benchmark of sustainable urban development. In opdracht van de gemeente Almere, the City Manifest 2.01, de provincie Flevoland en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Rotterdam: DRIFT/Erasmus Universiteit.
- Samuelson, W. & Zeckhauser, R. (1988). Status Quo bias in decision making. *Journal of risk and uncertainty*, 1, 7-59.
- Schneider, H. & Jharap, R. (2010). *Signed, sealed, delivered? Evaluatie van drie convenanten energiebesparing in de gebouwde omgeving: meer met minder, Lente-akkoord, energiebesparing corporatiesector*. Delft.
- Schultz, P. (1998). Changing behavior with normative feedback interventions: A field experiment on curbside recycling. *Basic and Applied Psychology*, 21, 25-36.
- Schultz, P.W. (2010). Making energy conservation the norm. *People-centered initiatives for increasing energy savings*, 251-262.
- Schultz, P.W., Nolan, J.M., Cialdini, R.B., Goldstein, N.J. & Griskevicius, V. (2007). The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. *Psychology Science*, 18 (5), 429-434.

Schwartz, S.H. (1992). Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in experimental social psychology*, 25, 1-65.

SCP (2012). Een beroep op de burger: *Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport.

Shampanier, K., Mazar, N. & Ariely, D. (2007). Zero as a special price: the true value of free products. *Marketing Science*, 26 (6), 742-757.

Skinner, B.F. (1969). *Contingencies of reinforcement: a theoretical analysis*. New York: Appleton-Century-Crofts.

Sloman, S. (1996). The impirical case for two systems of reasoning. *Psychological Bulletin*, 119 (1), 3-22.

Slovic, P., Finunance, M.L., Peters, E. & MacGregor, D.G. (2004). Risk as analysis and risk as feelings: some thoughts about affect, reason, risk and rationality. *Risk Analysis*, 24 (2), 311-322.

Stanovich, K.E. & West, R.F. (2000). Individual difference in reasoning: implications for the rationality debate? *Behavioural and Brain Sciences*, 23 (5), 645-665.

Steg, L. (2005). Car use: lust and must. Instrumental, symbolic and affective motives for car use. *Transportation Research A: Policy and Practice*, 39 (2-3), 147-162.

Steg, L. & De Groot, J. (2010). Explaining prosocial intentions: testing causal relationships in the norm activation model. *British Journal of Social Psychology*, 49 (4), 725-743.

Steg, L. & Vlek, C. (2008). Encouraging pro-environmental behaviour: an integrative review and research agenda. *Journal of Environmental Psychology* 29 (3), 309-317.

Steg, L., Perlaviciute, G., Werff, E. Van der & Lurvink, J. (2012). The significance of hedonic values for environmentally relevant attitudes, preferences, and actions. *Environment & Behavior*, doi: 10.1177/0013916512454730

Stern, P.C. (1999). Information, incentives, and proenvironmental consumer behavior. *Journal of Consumer Policy*, 22, 461-478.

Taylor, S. & Thompson, S. (1982). Stalking the elusive 'vividness' effect. *Psychological Review* 89, 155-181.

- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology* 5 (1), 207-232.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211 (4481), 453-458.
- Tweede Kamer (2013). Goed geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017. *Brief van de ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Wonen en Rijksdienst*. Vergaderjaar 2012-2013, 29 362, nr. 212.
- Tweede Kamer (2011). Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. *Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 27 oktober 2011*. Vergaderjaar 2011-2012, 29 515, nr. 330.
- Vakratsas, D. & Ambler, T. (1999). How advertising works: *What do we really know?* *Journal of Marketing*, 63 (1), 26-43.
- Veltman, M. & Welzen, A. van (2012). Doelgroepsegmentatie energiebesparingsprojecten. Den Haag: AgentschapNL.
- VROM-raad (2009). Acupunctuur in de Hoofdstructuur: *naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit*. Advies 071. Den Haag.
- Weenig, M.W. & Midden, C.J. (1991). Communication network influences on information diffusion and persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61 (5), 734-742.
- Weenig, M. & Midden, C. (1997). Mass media information campaigns and knowledge-gap effects. *Journal of Applied Social Psychology*, 27 (11), 945-958.
- Werner, C.M., Rhodes, M.U. & Partain, K.K. (1998). Designing effective instructional signs with schema theory: case studies of polystyrene recycling. *Environment and Behavior*, 30 (5), 709-735.
- Wesseling, M. (2013). *Gedragbeïnvloeding door de overheid ter bevordering van duurzaamheid: rationalisatie van besluitvorming bij toepassing van pressie of dwang*. Essay geschreven voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Den Haag: Rli.



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Witte, K. (1992). Putting the fear back into fear appeals: the extended parallel process model. *Communication Monographs*, 59 (4), 329-349.

Zaalberg, R., Midden, C.J.H., Meijnders, A.L. & McCalley, L.T. (2009). Prevention, adaptation, and threat denial: flooding experiences in the Netherlands. *Risk Analysis*, 29 (12), 1759-1778.

Zaalberg, R. & Midden, C.J.H. (2010). Human responses to climate change: flooding experiences in the Netherlands. In P. Martens & C.T. Chang (Eds.), *The social and behavioural aspects of climate change: linking vulnerability, adaption and mitigation* (p. 157-176). Sheffield (UK): Greenleaf Publishing.

Zaalberg, R. & Midden, C.J.H. (2013). Living behind dikes: mimicking flooding experiences. *Risk Analysis*, 33 (5), 866-876.

Zajonc, R.B. (1980). Feeling and thinking: preferences need no inferences. *American Psychologist*, 35 (2), 151-175.



# BIJLAGEN



# BEGRIPPENLIJST

**Accountability for reasonableness** De overheid maakt democratische controle mogelijk door transparant te zijn over de argumentatie op basis waarvan zij tot haar beleidskeuzes is gekomen.

**Affect/gevoelsvuistregel** Mensen kiezen niet op basis van rationele kosten-batenanalyses maar op basis van 'hoe het voelt'.

**Altruïstische waarden** Een type waarde dat de zorg voor de samenleving en andere mensen weerspiegelt.

**Analytisch systeem** Zie Systeem 2.

**Associatief systeem** Zie Systeem 1.

**Bekwaamheden** De mate waarin mensen het probleem en de handelingsopties kennen en in hoeverre zij in staat zijn om bepaald gedrag te vertonen.

**Beredeneerd gedrag** Gedrag dat plaatsvindt met bewuste aandacht en waarbij systematisch een reeks beslissingsstappen wordt doorlopen met een vooropgesteld doel op basis van een expliciete afweging van voor- en nadelen van gedragsopties.

**Beschikbaarheidsvuistregel** Neiging om beoordelingen (over bijvoorbeeld de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis) te baseren op het gemak waarmee relevante informatie over gerelateerde gevallen en voorvallen uit het geheugen kunnen worden opgediept.

**Bewust gedrag** Gedrag waar mensen eerst over nadenken. Dit betekent dat dit gedrag van te voren gepland was, op basis van een afweging van de voor- en nadelen van het gedrag.

**Biases** Zie Vertekeningen in de besluitvorming.

**BIT** Behavioural Insights Team; een team van mensen met achtergronden in sociale wetenschappen, beleidsontwikkeling en marketing, dat inzichten uit wetenschappelijk onderzoek in gedragseconomie en -psychologie toepast op overheidsbeleid en -diensten.

**Block leaders** Zie Voorbeeldburen.

**Commitment** Sterke betrokkenheid.

**Commitment vragen/geven** Interventietechniek waarbij mensen beloven bepaald gedrag te vertonen; dit kan mondeling of schriftelijk, en privé of publiekelijk zijn.

**Crowding out** Een afname van de intrinsieke motivatie als gevolg van een toename van externe motiverende impulsen.

**Cues** Elementen in de omgeving die bepaalde doelen van mensen activeren of affectieve reacties teweegbrengen.

**Default** Een voor de hand liggende optie of standaardkeuze.

**Descriptieve normen** Iemands perceptie van de mate waarin andere personen in de sociale omgeving het gedrag in kwestie vertonen.

**Economische omstandigheden** De financiële en materiële omstandigheden op maatschappelijk en individueel niveau, evenals de kosten en baten van milieuvriendelijk gedrag.

**Egoïstische waarden** Een type waarde dat de zorg voor het eigenbelang weerspiegelt.

**Emoties** De positieve of negatieve gevoelswaarde die mensen toekennen aan dingen die ze waarnemen, vaak nog voordat er bewuste oordeelsvorming heeft plaatsgevonden.

**Feedback strategie** Een interventietechniek waarbij mensen informatie krijgen over hun gedrag. Dat kan bijvoorbeeld zijn in vergelijking met een doel, waarbij de informatie ingaat op in hoeverre ze erin slagen hun gedrag te veranderen en de gewenste effecten te realiseren. Feedback kan bijvoorbeeld ook informatie geven waarin een vergelijking wordt gemaakt met anderen.

**Framing effect** Verschillende manieren om een en hetzelfde probleem te beschrijven kunnen leiden tot verschillende beoordelingen daarvan en daarmee tot uiteenlopend keuzegedrag.

**Fysieke omstandigheden** De inrichting, kwaliteit en sfeer van de leefomgeving van mensen.

**Gedrag** Iemands wijze van doen, optreden en reageren.

**Gedagsbepalende factoren** Factoren die gezamenlijk de werking van gedrag beschrijven.

**Gedagskennis** Kennis over de werking van menselijk gedrag uit wetenschappen als de psychologie, gedragseconomie, neurologie, sociologie.

**Geheugensteuntje** Een interventietechniek waarbij met behulp van meldingen aandacht wordt gevraagd voor specifiek gewenst of ongewenst gedrag.

**Gedagsverandering** Het gebruik van interventies om milieuvriendelijk gedrag te creëren of te verbeteren.

**Gewoontegedrag** Patroon van stabiele gedragingen dat automatisch bepaald wordt door specifieke situaties en cues. Mensen hebben deze gedragspatronen nodig om dingen te doen zonder teveel energie te gebruiken.

**Hedonistische waarden** Een type waarde dat refereert aan de zorg om hoe men zich op dit moment voelt en hoe men dat gevoel kan verbeteren.

**Heuristieken** Zie Vuistregels.

**Houding** Een beoordeling van hoe positief of negatief gedrag is, gebaseerd op veronderstellingen en gewogen voor het belang dat men daaraan hecht. Interacties, ervaringen, observaties en informatie worden geïntegreerd in een algehele houding.

**IAK** Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving.

**Implementatie-intentie** Een concreet procedureel plan waarin iemand beschrijft hoe, wanneer en waar men actie onderneemt om een beoogd doel te bereiken.

**Inertie** Willoosheid naar aanleiding waarvan routinematige keuzes worden gemaakt.

**Injunctieve normen** De inschatting van een individu van de mate waarin de sociale omgeving zijn of haar gedrag naar verwachting goed- of afkeurt.

**Institutionele omstandigheden** De wijze waarop de samenleving is georganiseerd: (consistentie van) wetgeving, bestuurlijke organisatie, gedrag van overheidsorganisaties.

**Intuitief gedrag** Snelle oplossingsstrategieën die mensen gebruiken om keuzes te vereenvoudigen. Intuitief gedrag wordt zowel bewust als onbewust gestuurd door ervaringen.

**Kennis** De mate waarin mensen objectieve informatie over duurzaamheidsproblemen, -risico's en -oplossingen kennen en begrijpen.

**Keuzeprocessen** De wijze waarop een gedragskeuze tot stand komt, dit kan intuïtief, beredeneerd of uit gewoonte zijn.

**Milieuwaarden** Een type waarde dat de zorg voor de kwaliteit van het milieu weerspiegelt.

**Morele intuïties** Onmiddellijke, niet op redenering berustende overtuiging van welk gedrag moreel goed of fout is.

**Motieven** Persoonlijke drijfveren van mensen die richting geven aan gedrag.

**Nudge** 'Duwtje' in de richting van de keuze voor bepaald gedrag, zonder daarbij de keuzevrijheid te beperken, maar door een omgeving te creëren waarin mensen de gewenste keuzes 'vanzelf' maken.

**Omstandigheden** Contexten waarin een persoon zich bevindt en die zijn/haar gedrag bepalen of beïnvloeden. Omstandigheden kunnen gedrag mogelijk of juist onmogelijk maken, aantrekkelijk of onaantrekkelijk maken, stimuleren of ontmoedigen.

**Onbewust gedrag** Gedrag dat mensen uitvoeren zonder er bij na te denken. Peer trust Vertrouwen in gelijken of gelijkgestemden.

**Persoonlijke effectiviteit** Het vertrouwen dat mensen in zichzelf hebben dat ze in staat zijn om een bepaald gedrag te vertonen of hun gedrag te veranderen.

**Persoonlijke normen** Gevoelens van morele verplichting om bepaald gedrag te vertonen.

**Persuasieve technologie** Technologie die wordt ingezet om gewenst gedrag van mensen te stimuleren.

**Probleembesef** De mate waarin mensen problemen en -risico's denken te begrijpen en er waarde aan toe kennen.

**Prompts** Zie Geheugensteuntjes.

**Prosociaal gedrag** Gedrag met als oogmerk anderen zoveel mogelijk baat te laten hebben.

**Recommender systeem** Een systeem dat informatie filtert en op basis daarvan de voorkeuren van een gebruiker voorspelt, om voorstellen te doen voor gedragskeuzes.

**Referentie-effecten** De neiging van mensen om uitkomsten van keuzes te waarderen in vergelijking met een standaard.

**Respons-effectiviteit** De inschatting die mensen maken of hun keuze daadwerkelijk iets bijdraagt aan de oplossing van het specifieke probleem.

**Rolmodel** Gewaardeerde medestanders, acteurs of bekende mensen die voorbeeldgedrag laten zien om mensen in de richting van gewenst gedrag te sturen.

**SKIA** Strategische Kennis- en Innovatieagenda.

**Sociaal bewijs** De neiging van mensen om hetzelfde gedrag te vertonen als andere personen in de sociale omgeving.

**Social support** De perceptie die iemand heeft dat voor hem hulp of ondersteuning van andere mensen beschikbaar is en dat hij/zij onderdeel is van een ondersteunend sociaal netwerk.

**Sociale en culturele omstandigheden** De cohesie van groepen, de betrokkenheid van mensen bij hun sociale omgeving en de invloed van culturele achtergronden.

**Sociale netwerken** Een sociale structuur die bestaat uit individuen en/of organisaties en een set van interactieve relaties tussen hen.

**Sociale normen** De opvattingen die iemand heeft over wat anderen van hem of haar verwachten of wat anderen doen (zie ook descriptieve en injunctieve normen).

**Sociale steun** Zie Social support.

**Systeem 1** Het denken en beslissen van mensen dat zich snel, intuïtief en emotioneel voltrekt.

**Systeem 2** Het denken van mensen dat zich langzaam, weloverwogen en logisch-rationeel voltrekt.

**Technologische omstandigheden** De (on)mogelijkheden die beschikbare technologieën bieden voor de keuzes van mensen.



**Theory of Planned Behavior** Een model dat veronderstelt dat individuen beredeneerde keuzes maken en dat gedrag ontstaat uit de intentie om specifiek gedrag te vertonen.

**Vaardigheden** De mate waarin mensen zelf gewenst gedrag kunnen vertonen.

**Verdisconteren** De neiging van mensen om korte termijn uitkomsten teveel gewicht te geven, ten koste van lange-termijnconsequenties.

**Verliesaversie** De neiging van mensen om het voorkomen van verliezen te prefereren boven het genereren van winst.

**Veronderstellingen** Bewuste en onbewuste evaluaties die mensen maken van situaties, gedrag en problemen.

**Vertekeningen in het besluitvormingsproces** Systematische fout in de besluitvorming die vaak ontstaat door toepassing van vuistregels.

**Voorbeeldburen (block leaders)** Mensen die voorbeeldgedrag laten zien en van daaruit hun burens overtuigen dat gedrag te volgen en hen daarbij instrueren.

**Vuistregels** Eenvoudige strategieën om problemen te beoordelen waarbij geen bewuste en uitgebreide redeneringen nodig zijn.

**Waarden** Algemene doelen, die dienen als leidende principes in iemands leven.

**Wilszwakte** Het onvermogen om te kiezen voor de goede stappen om langetermijndoelen als gezondheid of duurzaamheid te kunnen bereiken.

# TOTSTANDKOMING ADVIES

## **Samenstelling van de raadscommissie en projectteam**

### **Voorzitter**

Ir. M. Demmers, raadslid Rli

### **Commissieleden**

Prof. dr. G. Antonides, hoogleraar Maatschappijwetenschappen, WUR  
Dr. J.W. Bolderdijk, Onderzoeker Sociale en Organisationspsychologie, RUG  
Mr. L.J.P.M. Frissen, raadslid Rli  
Prof. dr. C.J.H. Midden, hoogleraar Technologie Management, TU/e  
Prof. dr. E.M. Steg, hoogleraar Omgevingspsychologie, RUG

### **Samenstelling van het projectteam**

Dr. ir. E.C. Schmieman, projectleider  
Dr. ir. L.M. Doeswijk, projectmedewerker vanaf april t/m november 2012  
M.L. van Gameren, projectassistent vanaf februari 2013  
I.D. Haime, projectassistent tot januari 2013  
Drs. M.R.P. Ooms, projectmedewerker vanaf juni 2013  
Drs. B.N.S.M. Swanenvleugel, projectmedewerker vanaf december 2012

### **Geraadpleegde deskundigen en instanties**

Voor de voorbereiding van dit advies heeft een expertmeeting plaatsgevonden en een dialoog met drie ministeries met als aanwezigen:

#### *Expertmeeting maatschappelijke initiatieven 28 maart 2013*

P.P.A Basset, De Kracht in Nederland

Dr. S. Brunsting, ECN

Mr. S.A. Ceha, Urgenda

Ing. V.Dalm, Mileu Centraal

Drs. A.J.P. Heideveld, AgentschapNL

P.J. Hendriksen, Transition Towns

Drs. W.M. de Jong, Organisatie voor Duurzame Energie

Drs. S.M. Kluit, Energie-U

M. Messing, Stichting Energietransitie Nederland

Dr. R. Mourik, Duneworks

Ir. R.J. van Noortwijk, Greenwish

Ir. J.A.W.A. Reus, Innovatienetwerk

Mr. M.M. Romme LI.M., Wij krijgen kippen

Drs. P. van Schijndel, NCDO / Foodguerilla

Prof. dr. F. Stokman, Grunneger Power / Rijksuniversiteit Groningen

Drs. A.P. Swijnenburg, Gemeente Amersfoort  
Dr. E. Van der Werff PhD., Rijksuniversiteit Groningen

*Dialog met departementen 6 juni 2013*

Drs. P.J. Aubert, Ministerie van Economische Zaken  
Dr. ing. J. Berveling, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. E.I. Blaauw, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
K.E.J. Christiaans, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Ir. B.J. Cino, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
V.C. Dekker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Ir. R. van Dorp, Inspectie Leefomgeving en Transport  
Ing. G.J. Eshuis, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
B.M.E. Geurts, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
M.J. Jongman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. ing. A.J.F. Kapteijns, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
C.J. Kooij, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Ir. E. Lakerveld, Inspectie Leefomgeving en Transport  
Drs. R.M. Linssen, Rijkswaterstaat  
Drs. W.G.J. van der Mei, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
M. Mian, Msc. Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
A. Raghoobar, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Dr. O.A.W.T. van de Riet, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. D.J.C. Sloot, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. C.G. Stoker MCC, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Ir. R.S. Verheule, Rijkswaterstaat  
Dr. E.J. Visser, Ministerie van Economische Zaken  
Dr. C.R. Vringer, Planbureau voor de Leefomgeving  
Drs. H. van der Wal, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. A. Weenk, Rijkswaterstaat  
Ir. B.A. Wilbrink, Ministerie van Economische Zaken

*Geraadpleegde deskundigen*

W.C.A.M. van den Boogaard, Rijkswaterstaat  
Drs. L.E. van Brederode, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Dr. R. Brouwer, Ministerie van Economische Zaken  
R.A. de Bruin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
F. Burmeister, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
V.C. Dekker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. A. dekkers, Ministerie van Economische Zaken  
Dr. F.J. Dietz, Planbureau voor de Leefomgeving  
Ir. R. van Dorp, Inspectie Leefomgeving en Transport  
Dr. ir. B. Elzen, Universiteit Twente  
Drs. R. van der Ent, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Drs. V.A. Fructuoso van der Veen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Drs. O. van Gerwen, Planbureau voor de Leefomgeving  
B.M.E. Geurts, Ministerie van Algemene Zaken  
A.C. Huibers-Kessen, Ministerie van Economische Zaken  
L. Hulspas, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Dr. R. Janssens, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Dr. A.P. Jonkers, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Ir. D.P. Kamps, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mr. drs. J.C. Kliest, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Y.J. Koorengel, Ministerie van Economische Zaken  
Dr. ir. S. Kruitwagen, Planbureau voor de Leefomgeving  
Dr. H.M. Londo, ECN  
Ir. E.J.R. Erwin Maathuis, Ministerie van Economische Zaken  
Drs. W.G.J. van der mei, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
I.M. Nieuwenhuis Msc., Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. I.R.J. van de Pas, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Mr. O. Poerbodipoero, Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Prof. dr. H.M. Prast, Universiteit Tilburg  
Ir. M.F. Pruijn, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. R.M. van Raaij, Ministerie van Economische Zaken  
Ir. S.L. Ras, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Dr. O.A.W.T. van de Riet, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Dr. ir. W.A. Wim Ruiterkamp, Ministerie van Economische Zaken  
Drs. I.J. Smits, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Prof. dr. ir. G. Spaargaren, Universiteit Wageningen  
Ir. S.J.J.C. Spapen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Drs. M.G.A. Storm, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Ir. J.A. Stremler, Ministerie van Economische Zaken  
Mr. T.H.M. Tekla ten Napel, Ministerie van Economische Zaken  
Drs. A. Weenk, Rijkswaterstaat  
Drs. M.M.H. Wobben, Agentschap NL  
G.G.A. Zuurbier, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. J. Zuure Msc., Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

**Essays duurzame gedragspatronen: normatieve vraagstukken rond gedragsbeïnvloeding voor duurzame gedragspatronen**

Prof. dr. L. Bovens, London School of Economics and Political Science, De verantwoordelijkheid van de overheid  
Dr. FA Hindriks, Rijksuniversiteit Groningen, De burger als virtuele auteur  
Prof. dr. M. Korthals, Wageningen Universiteit, De overheid als verleider  
Dr. M.F. Wesseling, Artsenfederatie KNMG, Gedragsbeïnvloeding door overheid ter bevordering van duurzaamheid

**Externe reviewers**

Dr. S. Brunsting, ECN

Dr. F.J. Dietz, Planbureau voor de Leefomgeving

Ir. J.P. Van Soest, Advies voor Duurzaamheid

Dr. W.L. Tiemeijer, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Dr. C.R. Vringer, Planbureau voor de Leefomgeving

# OVERZICHT PUBLICATIES

## 2014

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.  
Januari 2014 (Rli 2014/01)

## 2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid  
in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane  
regio Schiphol/Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht.  
Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040, designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

## 2012

Keep Moving, Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee.  
Oktober 2012 (Rli/EEAC)



## **Colofon**

### **Tekstredactie**

Catherine Gudde, Paradigma Producties

### **Fotoverantwoording**

Pagina 16: Co de Kruijf, Hollandse Hoogte

Pagina 20: Bert Spiertz, Hollandse Hoogte

Pagina 26: Mariette Carstens, Hollandse Hoogte

Pagina 32: Corbis/Hollandse Hoogte

Pagina 48: 2D3D Design

Pagina 56: Flip Franssen, Hollandse Hoogte

Pagina 78: Reyer Boxem, Hollandse Hoogte

Pagina 110: Nationale Beeldbank

### **Illustraties**

Monkeybizniz

### **Grafisch ontwerp**

2D3D Design

### **Druk**

OBT-Opmeer, Den Haag

### **Publicatie Rli 2014/02**

Maart 2014

Bij dit advies horen ook het gedragsanalysekader 'Doen en laten, gedragsanalysekader voor de ontwikkeling van effectiever milieubeleid' en 'De GedragsToets'.

### **Vertaling**

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via [www.rli.nl](http://www.rli.nl)

ISBN 978-90-75445-00-8

NUR 740



