

# Referentiekader beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze

*Door: Hans Bressers & Pieter-Jan Klok, CSTM / BBT - Universiteit Twente*

## Toelichting

Oogmerk: hulpmiddel

1. Bredere kijk op zienswijzen en beleidsmogelijkheden bevorderen
2. Lessen uit bestuurskundig onderzoek laten tegenkomen

Geen oogmerken:

1. Richtlijnen met voorschriften
2. "Kookboek" dat zonder veel eigen inbreng beleid genereert

*Nota bene! Dit document is ontwikkeld ten behoeve van het DG Milieubeheer. Het DGM heeft echter geen enkele verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze versie. Deze versie is geheel voor rekening van de auteurs. Vrijwel de gehele inhoud is ook buiten het terrein van het milieubeleid bruikbaar.*

## Keuzemenu Startscherm

### *Hoe te beginnen?*

- Om gebruik te kunnen maken van alle gebruiksmogelijkheden van dit stuk is het nuttig om het op een bepaalde manier op het scherm te tonen. Indien u dat nog niet heeft gedaan volg dan de volgende [Aanwijzingen voor instelling van uw scherm](#).
- U kunt eerst nog wat meer van de achtergronden, gebruiksmogelijkheden en structuur van het referentiekader willen weten, lees dan eerst de beknopte [Inleiding](#).
- U kunt uzelf vertrouwd maken met de werkwijze van dit referentiekader door middel van het [Voorbeeld varkenshouderij](#).

### *Hoe nu verder?*

Dat hangt er natuurlijk van af wat u wilt:

- Wilt u gewoon bij het begin beginnen? Er zijn verschillende invalshoeken om tot een probleemdefiniëring te komen. Om daar meer over te weten te komen kunt u beginnen bij het startpunt van de [Probleemanalyse \(A\)](#)
- Vraagt u zich af welke aangrijpingspunten voor een beleidsaanpak voor het geformuleerde probleem bestaan? Lees dan de aandachtspunten bij [Aangrijpingspunten voor beleid \(3\)](#).
- Staat u vooral voor de afweging welke instrumenten te kiezen, bijvoorbeeld omdat u al beschikt over een analyse van het probleem en het beleidsveld? Dan kunt u direct gaan naar de aandachtspunten bij de [Selectie van sturingsmogelijkheden \(B\)](#).
- Zijn de instrumenten haalbaar en uitvoerbaar en effectief? U kunt direct gaan naar de [Politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie van beleidsinstrumenten \(5\)](#) of de [Inschatting en verklaring van uitvoerbaarheid van het instrumentarium \(6.2\)](#), bijvoorbeeld omdat al vast staat welk type instrument zal worden gekozen, en het alleen nog gaat om de concrete uitwerking ervan.

Op verschillende punten zal u overigens worden voorgehouden dat er aanleiding zou kunnen zijn om nog eens de aangrijpingspunten voor beleid, de instrumenten en/of de probleemdefinitie te bezien.

### *Aanwijzingen voor instelling van uw scherm*

Zet via het menu 'Beeld' (View) uw scherm op 'Web layout' (soms ook 'online layout' genoemd).

Zet dan, indien dat nog niet het geval is, via hetzelfde menu de 'Documenten Map' aan. U ziet nu in het linker gedeelte van het scherm een grijs gebied met alle 'koppen' uit het hele document. Dit biedt handige manieren om door het referentiekader te navigeren. Wanneer u in de praktijk deze mogelijkheid weinig blijkt te gebruiken en u hinder heeft van de extra kolom, kunt u natuurlijk deze kolom ook regelmatig uit zetten.

Pas de breedte van dit gebied aan met de schuifbalk tussen de twee gebieden, zodat u zoveel mogelijk ruimte heeft in het hoofdgebied om de teksten goed te lezen. Uiteraard moeten de eerste letters van de koppen in het grijze gebied ook zichtbaar blijven. Test deze nieuwe verworvenheid door in het grijze gebied via klikken op '[Keuzemenu Startscherm](#)' terug te keren naar het startscherm.

Ook onder 'Beeld' (View) vindt u de mogelijkheid om verschillende 'toolbars' aan te zetten. Wanneer u daarbij ook 'web' aanzet, vindt u bovenaan een groen pijltje waarmee u heen en weer kunt bladeren in de pagina's van dit document die u eerder hebt bekeken. Dat is handig als u al veel heen en weer van plek naar plek in dit document geklikt hebt.

## Inleiding

### *Hoofdstructuur van het referentiekader*

Dit referentiekader voor beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze is gesplitst in twee delen, [probleemanalyse \(A\)](#) en de [selectie van sturingsmogelijkheden \(B\)](#). Beide onderdelen bestaan weer uit een drietal aandachtspunten die de hoofdstructuur van het referentiekader vormen. Bij het onderdeel probleemanalyse gaat het om het beschouwen van het deel van de samenleving waar het beleid betrekking op heeft, wat daarin als probleem wordt ervaren, wat de oorzaken en gevolgen daarvan zijn en waar in het beleidsveld zoal de mogelijkheden liggen om daar wat aan te doen. Bij het onderdeel selectie van sturingsmogelijkheden gaat het om de middelen waarmee zulke invloed op het beleidsveld kan worden uitgeoefend. Daarbij is zowel aandacht voor de haalbaarheid en acceptatie, als voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van deze middelen.

### *Hoe het referentiekader te gebruiken?*

Hoewel de aandachtspunten een zekere volgorde lijken te hebben is het toch niet de bedoeling ze als een soort stappenplan te zien. In werkelijkheid zullen 'volgende' stappen vaak aanleiding geven om nog eens 'terug' te keren naar een 'eerder' aandachtspunt. In feite kan het referentiekader het beste worden gebruikt in een cyclisch of zelfs van het ene naar het andere aandachtspunt verspringend proces. Hoewel het dus heel goed mogelijk is dat dezelfde aandachtspunten meer dan één keer door de 'gebruiker' van het referentiekader in het vizier komen, betekent dat niet dat er niets gebeurt. Aanvankelijk zal er vooral een globale analyse zijn waarbij de ideeën uit de bovenste niveaus van de 'website' structuur benut worden. Naarmate de analyse meer concreet en gedetailleerd wordt zullen ook de meer specifieke niveaus van het referentiekader meer aandacht krijgen.

### *Het referentiekader blijft voorlopig in ontwikkeling*

Een referentiekader als dit is per definitie nooit "af". Niet alleen kan elk antwoord weer aanleiding zijn voor verdere vragen en antwoorden. Zo zullen bij alle zes aandachtspunten niet alleen steeds meer onderwerpen worden behandeld, maar ook meer tips over een goede aanpak daarvan. Verder is het zo dat de reikwijdte steeds verder kan worden uitgebreid en de ideeën over de beste aanpak kunnen verschuiven. Bij een verdere ontwikkeling van het referentiekader is uw ervaring als gebruiker heel belangrijk. We stellen uw suggesties dan ook zeer op prijs. U kunt deze doorgeven aan de auteurs [j.t.a.bressers@utwente.nl](mailto:j.t.a.bressers@utwente.nl) en [p.j.klok@utwente.nl](mailto:p.j.klok@utwente.nl).

### *Voorbeeld varkenshouderij*

Met dit voorbeeld, dat als een apart tekstbestand is meegeleverd, kunt u het referentiekader gebruiken om een eenvoudige probleemanalyse te maken van de uitstoot van verzurende stoffen door de varkenshouderij. Dit voorbeeld is bedoeld om 'al doende' vertrouwd te raken met de wijze waarop het referentiekader kan worden gebruikt. Indien u dat nog niet heeft gedaan, volg dan de 'aanwijzingen voor instelling van uw scherm' hierboven. Indien u het voorbeeld nog niet bij de hand heeft, zoek het dan op en print het uit. Bij dit voorbeeld gaan we er van uit dat u eerst een globaal overzicht wilt krijgen van de stappen van de probleemanalyse. Klik hiertoe op de link naar [Probleemanalyse \(A\)](#)

## Inhoudsopgave referentiekader

Het is de bedoeling dat het referentiekader uiteindelijk de vorm van een website aan zal nemen. Voor deze testversie wordt nog gebruik gemaakt van een 'word'-bestand. In de documentvorm (beeld / view op normaal of pagina opmaak) van het referentiekader worden eerst de twee pagina's met de overzichten van probleemanalyse en selectie van sturingsmogelijkheden gegeven en vervolgens telkens voor elk van deze zes aspecten de verdere uitwerkingen. In de inhoudsopgave hieronder zijn de hoofdstuktitels aanklikbaar. Door er op te klikken komt u direct bij het desbetreffende deel terecht. Wanneer u op zo'n manier direct naar álle afzonderlijke onderwerpen wilt kunnen gaan, kunt u 'documenten map' aanzetten (zie: [aanwijzingen voor instelling van uw scherm](#)). U krijgt dan in een grijze kolom links een inhoudsopgave waarvan elke titel aanklikbaar is.

Referentiekader beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze

- Toelichting

Keuzemenu startscherm

- Hoe te beginnen?
- Hoe nu verder?
- Aanwijzingen voor instelling van uw scherm

Inleiding

- Hoofdstructuur van het referentiekader
- Hoe het referentiekader te gebruiken
- Het referentiekader blijft voorlopig in ontwikkeling
- Voorbeeld varkenshouderij

Inhoudsopgave testversie referentiekader

### A. [Probleemanalyse](#)

#### 1. [Het startpunt: onderwerp en kader](#)

##### 1.1 'Vier sturingsperspectieven' en het startpunt

###### 1.1.1 Wat is de rol van de overheid?

###### 1.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang

###### 1.1.2.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'algemeen belang'

###### 1.1.2.2 Illustratie 'algemeen belang'

###### 1.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers

###### 1.1.3.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'netwerk'

###### 1.1.3.2 Illustratie 'netwerk'

###### 1.1.4 De overheid als hoeder van waarden

###### 1.1.4.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'waarden'

###### 1.1.4.2 Illustratie 'waarden'

###### 1.1.5 De overheid op afstand

###### 1.1.5.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'afstand'

###### 1.1.5.2 Illustratie 'afstand'

##### 1.2 Uitgangspunten voor beleidsontwikkeling' van DGM

###### 1.2.1 Uitgangspunten voor de inhoud van het beleid

###### 1.2.2 Uitgangspunten voor het proces van beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze

###### 1.2.3 Uitgangspunten ten aanzien van de instrumenten

###### 1.2.3.1 Stappen met betrekking tot regelgeving

##### 1.3 Waarom streven naar integraal beleid?

##### 1.4 Kosten-effectiviteit belangrijk, maar niet de enige maatstaf

##### 1.5 Europees beleid en de uitwerking van internationale verdragen

2. [De maatschappelijke context](#)
  - 2.1 'Vier sturingsperspectieven' en de maatschappelijke context
    - 2.1.1 Hoe maak je een analyse van het probleem?
    - 2.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang
    - 2.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers
    - 2.1.4 De overheid als hoeder van waarden
    - 2.1.5 De overheid op afstand
  - 2.2 'Duurzame ontwikkeling' vraagt aandacht voor de wisselwerking tussen ecologie, economie en sociale verhoudingen
  - 2.3 Wat burgers beweegt
    - 2.3.1 De burger of andere doelgroepen centraal
    - 2.3.2 Rolverdelingen tussen overheid en burgers
    - 2.3.3 Rolverdelingen en sturingsperspectieven
  - 2.4 Beïnvloeding van maatschappelijke context
    - 2.4.1 Welke factoren verklaren het verloop van sociale processen?
      - 2.4.1.1 Activiteiten en interacties van mensen en organisaties
      - 2.4.1.2 Waarden, hulpbronnen en cognities
      - 2.4.1.3 Drie invalshoeken wel gerelateerd, maar alle drie belangrijk
      - 2.4.1.4 Schema
      - 2.4.1.5 Lagen in de analyse 'van buiten naar binnen'
  - 2.5 'Scharnieren' tussen de internationale en de binnenlandse context
  
3. [Aangrijpingspunten voor beleid](#)
  - 3.1 'Vier sturingsperspectieven' en aangrijpingspunten voor beleid
    - 3.1.1 Hoe vind je aangrijpingspunten voor het beleid?
    - 3.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang
    - 3.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers
    - 3.1.4 De overheid als hoeder van waarden
    - 3.1.5 De overheid op afstand
  - 3.2 Het "economisch – ecologische systeem"
    - 3.2.1 Economisch systeem en ecologisch systeem zijn verweven
    - 3.2.2 Schema
    - 3.2.3 "Landkaarten" van het beleidsveld belangrijk voor analyse maatschappelijke context en aangrijpingspunten
  - 3.3 De sociale en fysieke omgeving van doelgroepen als aangrijpingspunten
    - 3.3.1 Wat zijn de beleidsmogelijkheden bij consumptieprocessen?
      - 3.3.1.1 Consumenten zijn "moeilijk bereikbare doelgroep"
      - 3.3.1.2 Schema
  - 3.4 Het maken van een "landkaart" van het beleidsveld is belangrijk voor het overzicht
  - 3.5 Fundamentele aanpak of symptoombestrijding?
  
- B. [Selectie van sturingsmogelijkheden](#)
  
4. [Voorlopige keuze van strategieën en instrumenten](#)
  - 4.1 Verschillende beïnvloedingsmogelijkheden
  - 4.2 Netwerkmanagement gebruikt vaak dezelfde beleidsinstrumenten
  - 4.3 Verschillende typen beleidsinstrumenten
    - 4.3.1 Onderscheid in juridische, economische en communicatieve instrumenten betrekkelijk
    - 4.3.2 Instrumenten kunnen beter worden getypeerd met combinaties van afzonderlijke kenmerken
      - 4.3.2.1 De mate van evenredigheid tussen het gedrag van de doelgroep en de overheidsreactie bij beleidsinstrumenten
        - 4.3.2.1.1 Voorschriften en prikkels
        - 4.3.2.1.2 Schema
        - 4.3.2.1.3 Voor- en nadelen van evenredigheid bij beleidsuitvoering

- 4.3.3 Instrumenten kunnen worden opgevat als stromen hulpbronnen
  - 4.3.3.1 Beleidsinstrumenten werken door hulpbronnen doelgroepen te veranderen
  - 4.3.3.2 Vier manieren om verdeling van hulpbronnen te veranderen
  - 4.3.3.3 Ook bij indirecte sturing veranderen instrumenten verdeling van hulpbronnen
- 4.3.4 Regelgeving (*alleen verwijzingen*)
- 4.3.5 Financiële prikkels (*alleen verwijzingen*)
- 4.3.6 Verhandelbaarheid (*alleen verwijzingen*)
- 4.3.7 Milieuconvenanten
  - 4.3.7.1 Een checklist voor het gebruik van convenanten
  - 4.3.7.2 Keuze voor het instrument convenant
  - 4.3.7.3 Vormgeving van het proces van onderhandeling
  - 4.3.7.4 De convenanttekst
  - 4.3.7.5 De implementatie van convenantafspraken
  - 4.3.7.6 Centrale randvoorwaarden bij de toepassing van convenanten
- 4.3.8 Sociaal instrumentarium (*alleen verwijzingen*)
- 4.3.9 Fysieke maatregelen (*alleen verwijzingen*)
- 4.4 Uitgangspunten DGM ten aanzien van de instrumenten
- 4.5 Instrumenten werken op meer dan één manier
  - 4.5.1 Voorbeeld 1: Negen manieren waarop subsidies kunnen werken
  - 4.5.2 Voorbeeld 2: De wijzen van werking van de waterkwaliteitsheffing
- 4.6 Verschillende instrumenten kunnen op diverse manieren worden gecombineerd
  - 4.6.1 Vormen van samenloop van beleidsinstrumenten
  - 4.6.2 Bekende instrumenten 'vullen en volgen' nieuwe sturingsstrategieën
- 4.7 De kwaliteit van de 'beleidstheorie' beïnvloedt het uiteindelijke resultaat
- 4.8 Bij "governance" gaat het om meer dan strategieën en instrumenten alleen
  - 4.8.1 Vijf elementen van governance
  - 4.8.2 Niveaus van governance
  - 4.8.3 Actoren in het beleidsnetwerk
  - 4.8.4 Probleemperceptie en doeleinden
  - 4.8.5 Strategieën en instrumenten
  - 4.8.6 Capaciteit van de uitvoering
- 4.9 De 'onzichtbare werking' van beleidsontwikkeling
  
- 5. [De politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie van beleidsinstrumenten](#)
  - 5.1 Politieke haalbaarheid: het politieke proces heeft een eigen rationaliteit
    - 5.1.1 Gebruik de smalle marges in machtsverhoudingen
    - 5.1.2 Aansluiten bij bestaande beleidskaders
    - 5.1.3 Mogelijkheden en beperkingen van internationale beleidskaders
    - 5.1.4 Het gemak van een grote probleemdruk
    - 5.1.5 Ook instrumenten zijn modegevoelig
  - 5.2 Maatschappelijke haalbaarheid en acceptatie
    - 5.2.1 Instrumenten 'geven' en 'nemen'
    - 5.2.2 De uitvoeringskosten van instrumenten
    - 5.2.3 Netwerkrelaties van invloed op haalbaarheid beleidsinstrumenten
    - 5.2.4 De grenzen van het haalbare verleggen als lange termijn investering
  - 5.3 Organisatorische haalbaarheid
    - 5.3.1 Organisaties en standaardroutines
    - 5.3.2 Vigerende wetgeving
    - 5.3.3 De invoering van beleid vergt hulpbronnen
  - 5.4 Van 'Milieu' naar 'Duurzaamheid'
  
- 6. [De uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten](#)
  - 6.1 De uitvoering van beleid is níét vanzelfsprekend
  - 6.2 De inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium
    - 6.2.1 Systematische analyse van uitvoerbaarheid nodig
    - 6.2.2 Brede verklaring haalbaar door uit te gaan van betrokkenen zelf

- 6.2.3 Nieuwe beleidsinstrumenten zijn 'externe' factor
- 6.2.4 Bij beleidsuitvoering niet alleen van belang of het instrument wordt toegepast, maar ook of dat adequaat gebeurt
- 6.3 De 'contextuele interactie theorie' als hulpmiddel
  - 6.3.1 Beleidsuitvoering is een interactieproces
  - 6.3.2 Overzichtschema interactietheorie
  - 6.3.3 Is het voorlopig geselecteerde instrumentarium wel uitvoerbaar? Een beknopte checklist
    - 6.3.3.1 Motivatie, informatie en machtsverhouding zijn centrale eigenschappen
    - 6.3.3.2 Het instrumentarium zal meer kans hebben om in de praktijk te worden toegepast, naarmate:
    - 6.3.3.3 Het instrumentarium zal een hogere mate van adequate toepassing kennen, naarmate:
  - 6.3.4 Aandachtspunten bij het inschatten van de verklarende factoren
    - 6.3.4.1 Aandachtspunten inschatten motivatie beleidsuitvoerders
    - 6.3.4.2 Aandachtspunten inschatten motivatie doelgroep
    - 6.3.4.3 Aandachtspunten inschatten informatieniveau actieve partner(s)
    - 6.3.4.4 Aandachtspunten inschatten onderlinge machtsverhouding
  - 6.3.5 Komt de toepassing van het instrumentarium wel op gang? Hulpmiddel voor het inschatten van de kans op toepassing
    - 6.3.5.1 Schema kans op toepassing
    - 6.3.5.2 Legenda
    - 6.3.5.3 Leeswijzer
  - 6.3.6 Verloopt de toepassing van het instrumentarium wel op adequate wijze? Hulpmiddel voor het inschatten van de mate van adequate toepassing
    - 6.3.6.1 Schema mate van adequate toepassing
    - 6.3.6.2 Legenda
    - 6.3.6.3 Leeswijzer
    - 6.3.6.4 Voorbeeld Enschede
  - 6.3.7 Omgaan met de hulpschema's voor de inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten
    - 6.3.7.1 Gebruiksmogelijkheden
    - 6.3.7.2 Gebruik schema's
    - 6.3.7.3 Omgaan met tussensituaties
    - 6.3.7.4 De schema's soms meermalen toepassen
  - 6.3.8 Verklaring van de termen van de hulpschema's
    - 6.3.8.1 Beschrijving van verschillende proceskarakters bij kans op toepassing
    - 6.3.8.2 Aanvullende beschrijving proceskarakters bij mate van adequate toepassing
    - 6.3.8.3 Wat is 'adequate toepassing'?
- 6.4 Flankerend beleid om uitvoeringsomstandigheden te verbeteren
- 6.5 Ook bij 'nieuwe' sturingsstrategieën is de uitvoering van cruciaal belang
- 6.6 De inschatting en verklaring van de effectiviteit van het instrumentarium
  - 6.6.1 De gedragskeuze van de doelgroep als wezenlijke schakel
  - 6.6.2 Het toegepaste beleidsinstrumentarium is een factor te midden van vele
  - 6.6.3 Verschillende gedragsmotieven
  - 6.6.4 Motieven werken pas voor zover men informatie heeft en ze belangrijk acht
  - 6.6.5 Analyse van beleidseffectiviteit betekent de situatie zonder beleid vergelijken met de situatie mét het toegepaste beleidsinstrumentarium
- 6.7 Ex post beleidsevaluatie en monitoring prestatiegegevens

Vermelde publicaties:

- Bressers, Milieu op de markt, vergelijking heffingen en verhandelbaarheid, 1985
- Bressers, Implementing sustainable development, 2003
- Bressers & Klok, De inhoud van het beleid, in: 'Overheidsbeleid', 2003
- De Bruijn e.a., Evaluatie Milieuconvenanten, 2003
- Rijksoverheid, Startnota wetgeving
- Rijksoverheid, Nota Milieu en Economie, 1997
- Rijksoverheid, Vaste waarden, nieuwe vormen
- Rijksoverheid (Ministerie van Financiën), Handleiding Government Governance, 2000
- Rijksoverheid (Ministerie van Financiën), Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, 2001
- Rijksoverheid, Wat burgers beweegt: Handreiking Burger & Milieu
- Rijksoverheid, Aanwijzingen voor convenanten, 2003 (nr. 03M448108)
- QA+, Dit is een passend instrument, 2001



## A. Probleemanalyse

De probleemanalyse is in drie aandachtspunten uiteengelegd: het startpunt van de beleidsontwikkeling, de maatschappelijke context en de analyse van de aangrijpingspunten voor beleid (instrumenten). Daarbij komen de vragen aan bod die de 'werkgroep ex ante' bij de probleemanalyse heeft voorgesteld. Daarnaast is het doel om geleidelijk meer zicht te krijgen op de structuur van het beleidsveld en wat daarin als probleem wordt ervaren en op de mogelijkheden om het te beïnvloeden. Daarbij zal het vaak noodzakelijk zijn om actoren van buiten de overheid erbij te betrekken.

### 1. [Het startpunt: onderwerp en kader](#)

Het startpunt van de beleidsontwikkeling heeft vaak de vorm van een opdracht of probleemstelling. Bestuurders willen dat de overheid (mede)verantwoordelijkheid neemt voor een aspect van de samenleving of willen de wijze waarop dat gebeurt wijzigen. Tegenover de rol van de overheid kan verschillend worden aangekeken (zie [vier sturingsperspectieven en het startpunt, 1.1](#)). De selectie van instrumenten is in de praktijk niet los te zien van de *ontwikkeling van doelstellingen* voor het nationale beleid. Er is een tweerichtingsverkeer tussen beide delen van de beleidsontwikkeling. Het één vormt een context voor het ander. Een deel van die doeleinden context bestaat uit [Europees beleid en de uitwerking van internationale verdragen \(1.5\)](#). Maar ook fundamentele beleidskeuzes en principes van de nationale overheid zelf (zoals de [uitgangspunten voor beleidsontwikkeling van DGM, 1.2](#)) behoren tot deze bases.

### 2. [De maatschappelijke context](#)

De ontwikkeling van beleidsdoeleinden en instrumentele strategieën vindt in een mondige samenleving niet alleen binnen de overheid plaats, maar juist in een wisselwerking tussen overheid en samenleving. Een verdere context van de beleidsontwikkeling wordt gevormd door de *omstandigheden in de samenleving* op het terrein waar het voorgenomen beleid mee te maken heeft (het beleidsveld). Wie ervaart het probleem en hoe? Deze maatschappelijke context kan worden gezien vanuit de gezichtspunten van de relevante *waarden en belangen*, van de verschillende *percepties van de werkelijkheid* (waaronder over problemen en mogelijke oplossingen) en het gezichtspunt van *instituten en andere hulpbronnen* (vergelijk het [welke factoren verklaren het verloop van sociale processen \(2.4.1\)](#), zie ook [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context, 2.1](#)).

### 3. [Aangrijpingspunten voor beleid](#)

Aangrijpingspunten zijn de plaatsen waar het beleid direct op aangrijpt. Doorgaans zijn dat processen in het beleidsveld en de actoren die in deze processen een rol spelen. Door deze te beïnvloeden kunnen de oorzaken en gevolgen van beleidsproblemen veranderen en mogelijk verzacht worden. Er zijn bijna altijd méér aangrijpingspunten mogelijk als wegen om een bepaald doel te bereiken. Om de aangrijpingspunten voor beleid zo compleet mogelijk te verkennen is een systematische analyse van het beleidsveld belangrijk. Dat kan leiden tot een soort 'landkaart' van het beleidsveld, die overzicht geeft over de mogelijkheden. Daarbij gaat het vaak niet om het zoeken naar het éne, beste aangrijpingspunt, maar om het vinden van een optimale combinatie van meer dan een (zie [vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten voor beleid, 3.1](#)). Dat is vooral nodig wanneer beleidsmaatregelen in een groter verband moeten worden beschouwd, zoals bij het streven naar "transitiemanagement".

## B. Selectie van sturingsmogelijkheden

De selectie van sturingsmogelijkheden is in drie aandachtspunten uiteengelegd: de mogelijk toepasbare beleidsinstrumenten en instrumentenmixen en hun eigenschappen, de beschouwing van de mate waarin deze op steun zouden kunnen rekenen en de beschouwing van de mate waarin deze zouden kunnen 'werken', dat wil zeggen, uitvoerbaar en effectief zouden zijn onder de gegeven omstandigheden. Daarbij komen ook de vragen aan bod die de 'werkgroep ex ante' als aandachtspunten bij de selectie en keuze van alternatieven naar voren heeft gebracht.

### 4. [Voorlopige keuze van strategieën en instrumenten](#)

Er zijn talrijke "instrumenten" om de gekozen aangrijpingspunten te beïnvloeden, zowel binnen het kader van de Wet milieubeheer als daarbuiten. Dat wil niet zeggen dat deze afzonderlijk of in combinatie ook steeds voldoende zullen zijn. Onder dit punt worden de verschillende instrumenten en strategieën besproken, alsmede hun eigenschappen. Bij sturingsstrategieën gaat het overigens vaak om combinaties van verschillende beleidsinstrumenten. Om te bezien of deze voldoende haalbaar, acceptabel, uitvoerbaar en effectief zijn dienen de volgende twee aandachtspunten. Met het oog op de maatschappelijke acceptatie én voor het verkrijgen van zo goed mogelijke informatie over de mogelijke werking van instrumenten is het belangrijk dat de keuze en vormgeving van instrumenten relevante maatschappelijke groeperingen worden betrokken.

### 5. [De politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie van beleidsinstrumenten](#)

Bij de selectie van sturingsmogelijkheden in de beleidsvorming gaat het niet alleen om de te verwachten effecten, maar ook om de vraag of zulke beleidsvoorstellen kans maken aanvaard te worden in het politieke proces en of de burgers en organisatie in de maatschappij het beleid in voldoende mate zullen accepteren. Om de *acceptatie en haalbaarheid van verschillende beleidsopties* over wat langere termijn in te schatten is het belangrijk om de patronen te zien van relaties tussen de actoren in relevante beleidsnetwerken. Haalbaarheid en acceptatie op korte termijn heeft te maken met aandachtspunten als ontwikkelingen in het maatschappelijke debat, het aansluiten bij beleidskaders, actuele politieke opportuniteit en alertheid op politieke gevoeligheden. Bij haalbaarheid speelt ook een rol in hoeverre de beoogde instrumenten aansluiten bij vigerende wetgeving en of de juiste procedures worden gevolgd om zulke instrumenten tot stand te brengen.

### 6. [De uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten](#)

De uitvoerbaarheid (toepasbaarheid en handhaafbaarheid) en de effectiviteit (naleving en doelbereiking onder invloed van het beleid) van de instrumenten kunnen nader worden geanalyseerd met behulp van de [contextuele interactie theorie, 6.3](#). Een kenmerk daarvan is dat wordt uitgegaan van de reële omstandigheden van de actoren bij de betreffende processen en niet van hun formele verplichtingen. Deze omstandigheden worden in kaart gebracht vanuit dezelfde drie invalshoeken als onder 2 genoemd, zij het nu op een veel concreter niveau: motivatie, informatie en capaciteit / macht. Niet alleen bij ex ante evaluatie bij de beleidsontwikkeling, maar ook bij [ex post beleidsevaluatie en monitoring \(6.7\)](#) is aandacht voor deze factoren van belang.

# 1 Het startpunt: onderwerp en kader

## 1.1 Vier sturingsperspectieven en het startpunt

Bij het startpunt is onder meer van belang wat voor rol men de overheid wil geven bij de omschrijving en aanpak van het maatschappelijke probleem. Bij de keuze daarvan speelt een rol welk perspectief men (en dus ook uzelf) op sturing heeft. Daarbij gaat het vooral om de wijze waarop de overheid 'in de samenleving staat' en de consequenties die dat heeft voor de wijze waarop beleid wordt bedacht en er over beleid wordt besloten. Vier van zulke perspectieven zijn (ontleend aan de *publicatie* van QA+, 'Dit is een passend instrument'):

- [1.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang.](#)
- [1.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers.](#)
- [1.1.4 De overheid als hoeder van waarden.](#)
- [1.1.5 De overheid op afstand.](#)

Door deze van hieruit aan te klikken komt u bij praktijkvoorbeelden die illustreren vanuit welke gedachtegang in het betreffende perspectief naar sturing wordt gekeken.

## 1.2 'Uitgangspunten voor beleidsontwikkeling' van DGM

Binnen DGM zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd die richting moeten geven aan de beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze. Deze uitgangspunten kunnen worden gezien als principes die u het beste kunt volgen tenzij er duidelijke redenen zijn om ervan af te wijken. Veel van de aandachtspunten in dit referentiekader zullen ook afzonderlijk aandacht vragen voor deze zaken.

## *1.3 Waarom streven naar integraal beleid?*

Het beleid van de overheid hoort zoveel mogelijk te vermijden om 'met de linkerhand ongedaan te maken wat de rechter doet'. Sommigen hebben grote delen van het milieubeleid wel eens zo beschreven. Drees Jr. heeft wel eens gezegd: "Het beste milieubeleid is het zoveel mogelijk ongedaan maken van al het milieuvriendelijke beleid." Het is dan ook belangrijk om bij de beleidsvorming goed te letten op wat overig kabinetsbeleid betekent voor dezelfde onderwerpen. Dat geldt overigens natuurlijk ook de andere kant op: het beleid van DGM moet zoveel mogelijk vermijden schade toe te brengen aan het bereiken van andere kabinetsdoelen. Niet alleen binnen de rijksoverheid is het sterven naar integraliteit van belang, dat geldt ook in de verhouding van de rijksoverheid als geheel met enerzijds mondiale afspraken en EU beleid en anderzijds het beleid van de lagere overheden (zie ook: [uitgangspunten voor de inhoud van het beleid, 1.2.1](#)).

## *1.4 Kosten-effectiviteit belangrijk, maar niet de enige maatstaf*

De in de (economische) beleidsanalyse dominante maatstaf van kosten-effectiviteit is slechts één van de maatstaven die beleidsmakers in de beschouwing moeten betrekken. Zulke analyses zijn wel belangrijk, maar betreffen maar een deel van de maatstaven waar het in het politieke proces om gaat. Wanneer adviezen die daarop zijn gebaseerd niet worden opgevolgd, is dat vaak geen kwestie van 'goede analyse' waar slecht naar wordt geluisterd door 'domme politiek'. Het politieke proces heeft een eigen rationaliteit, waarbij in elk geval ook het verwerven van steun, zowel bij andere politici als bij de burgers een belangrijke plaats heeft. Bij het geven van adviezen moet u dus ook de kansen en belemmeringen van het politieke proces analyseren, of duidelijk aangeven dat u adviezen geeft die alleen gebaseerd zijn op de te verwachten gedragseffecten bij de doelgroep bij toepassing van een bepaald beleid wanneer u een dergelijke deelanalyse geeft.

### *1.5 Europees beleid en internationale verdragen*

Het startpunt van veel Nederlandse beleidsontwikkeling wordt gevormd door Europese richtlijnen, kaderrichtlijnen en andere beleidsafspraken. Schattingen spreken van wel 80%. Soms vergen ook andere internationale verdragen dat er in Nederland nieuw beleid wordt ontwikkeld. Overigens is het vaker zo dat ook deze invloed via Europese besluitvorming loopt (vergelijk het Kyoto verdrag). De mate waarin door dit alles de beleidsontwikkeling op het DGM slechts het uitvoeren van Europese regels is, varieert (zie ook Uitgangspunten voor de inhoud van beleid - 1.2.1). Vaak laten de Europese regels nog veel ruimte voor de keuze van de instrumenten waarmee de doelstellingen worden nagestreefd. Het is bij de ontwikkeling van beleid hoe dan ook belangrijk om eerst te checken wat de relevante Europese regels en beleidslijnen zijn en welke op dit terrein 'in de maak' zijn.

Voor zover de Europese regels zaken hebben vastgelegd, is er natuurlijk minder invloed mogelijk vanuit het DGM en ook vanuit andere Nederlandse overheden en maatschappelijke organisaties (vergelijk [1.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang](#) en [1.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers](#)). Om de Nederlandse zienswijzen en belangen te behartigen moet volgens de WRR de nationale overheid zich meer richten op haar '[scharnierfunctie](#)' [tussen Europa en de binnenlandse overheden en maatschappelijke organisaties \(2.5\)](#).

## 1.1 Vier sturingsperspectieven en het startpunt

### 1.1.1 Wat is de rol van de overheid?

Op deze vraag kunnen vanuit verschillende sturingsperspectieven verschillende antwoorden worden gegeven. Deze staan hieronder kort uitgewerkt. Zij vormen tegelijk ook een basistypering van deze sturingsperspectieven. Er staat ook wat de sturingsperspectieven benadrukken in de manier waarop de beleidsanalyse wordt aangepakt. Bij de vorming van beleid is het trouwens vaak zinvol deze benaderingen te combineren. Enigszins vergelijkbare rollen zijn te vinden in [wat burgers beweegt, 2.3](#) (zie ook de *publicatie* zelf).

### [1.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang](#)

De institutionele positie van de overheid als democratisch gelegitimeerde actor met een specifieke beslissingsbevoegdheid, zwaarmacht en daaraan gekoppelde verantwoordingsplicht. Vanuit deze visie legt u nadruk op analyse en expertkennis bij beleidsanalyse. Zie ook de [illustratie 'algemeen belang' \(1.1.2.2\)](#).

### [1.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers](#)

Overheidsafdelingen zijn ingebed in tamelijk stabiele relaties van actoren (binnen en buiten de overheid) die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en die in onderlinge interacties beleid vormen, uitvoeren en aanpassen. Vanuit deze visie legt u nadruk op interactie en inbreng van participanten bij beleidsanalyse. Zie ook de [illustratie 'netwerk' \(1.1.3.2\)](#).

### [1.1.4 De overheid als hoeder van waarden](#)

Maatschappelijke problemen zijn in deze visie primair waardenconflicten. De overheid vormt enerzijds de belichaming van deze waarden en de daarin besloten conflicten (bijvoorbeeld het idee van de verschillende grondrechten), maar probeert anderzijds ook verschillende waarden te realiseren of te veranderen door middel van beleid. De overheid speelt dus (evenals andere actoren) een belangrijke rol in de maatschappelijke (re)productie van waarden. Daarbij spelen niet alleen de waarden zelf een rol, maar ook hoe deze zijn verankerd in opvattingen over de situatie en in fundamentele instituties, zoals grondrechten. In de beleidsanalyse legt u nadruk op de analyse van relevante waarden en hoe deze in wisselwerking staan met fundamentele machtsverhoudingen en met de interpretatiekaders die de beleving van de werkelijkheid op dit gebied kleuren. Vervolgens kunt u bezien hoe deze de meer concrete motieven, hulpbronnen en informatie van de betrokken partijen beïnvloeden (zie [welke factoren verklaren het verloop van sociale processen, 2.4.1](#)). Zie ook de [illustratie 'waarden' \(1.1.4.2\)](#).

### [1.1.5 De overheid op afstand](#)

De overheid pakt problemen niet zelf aan, maar zorgt er voor dat maatschappelijke actoren dat doen. Het uitgangspunt van de rolverdeling is 'subsidiariteit' en de nadruk ligt op afrekenbare competenties en verantwoordelijkheden. Door maatschappelijk gewenste en ongewenste situaties gezaghebbend vast te stellen en actoren hiervoor zelf verantwoordelijk te maken en hen daar op af te rekenen kunnen in deze visie maatschappelijk gewenste situaties worden bereikt. Zie ook de [illustratie 'afstand' \(1.1.5.2\)](#).

## 1.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang

### 1.1.2.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'algemeen belang'

De wereld van de overheid als democratisch gelegitimeerde hoeder van het algemeen belang is te zien als de wereld van het officiële beleid. De overheid heeft in onze rechtsstaat een bijzondere positie, die verbonden is met het behartigen van de belangen van de hele samenleving, die bijzondere mogelijkheden tot ingrijpen geeft, maar die ook specifieke eisen met zich meebrengt ten aanzien van de inhoud van het beleid en de wijze van besluitvorming (het proces). Overheidsbeleid dient te zijn gebaseerd op een gedegen analyse van het maatschappelijke probleem waarop het zich richt. Is het probleem wel ernstig genoeg om ingrijpen te rechtvaardigen? Is het wel de taak van de overheid om in te grijpen? Welke verbeteringen moeten worden nagestreefd (doeleinden)? Welke alternatieve middelen (instrumenten) zijn beschikbaar, welke zullen effectief en efficiënt zijn en welke zijn aanvaardbaar en legitiem?

Al deze vragen zullen uiteindelijk goed onderbouwd en gezaghebbend door de bevoegde organen beantwoord moeten worden. Uiteindelijk is de besluitvorming over beleid de bevoegdheid van overheidsorganen, die daarover publiekelijk verantwoording afleggen. Dit betekent niet dat de overheid almachtig is, geheel zelfstandig over beleid kan beslissen en problemen altijd kan oplossen. Er is slechts een beperkt aantal specifieke mogelijkheden, waarover andere betrokkenen niet beschikken en de uiteindelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid om zelf een definitief oordeel te vormen. Het betekent ook niet dat beleid door technocratische ambtenaren en wetenschappers vanuit een ivoren toren wordt voorbereid, maar er is wel een noodzaak analyses en beslissingen op een overtuigende manier te onderbouwen en (wetenschappelijk) onderzoek kan daarbij een duidelijke functie vervullen.

### 1.1.2.2 Illustratie 'algemeen belang'

Als voorbeeld zou u de ontwikkeling van een beleid gericht op de vermindering van de uitstoot van verzurende stoffen door de varkenshouderij kunnen beginnen met een grondige analyse van het verzuringsprobleem en de rol van emissies van de varkenshouderij hierin. Belangrijke probleemanalyses en kwantitatieve data zijn hierover beschikbaar in de verschillende beleidsnota's en milieurapportages op dit gebied. Op basis van gewenste kwaliteitsdoelstellingen kunt u doelstellingen voor toelaatbare emissies en emissiereducties voorstellen. Nadat dit in formele plannen is vastgelegd kunnen voorstellen worden ontwikkeld voor maatregelen die de varkenshouderij zou moeten treffen en voor instrumentarium dat er zorg voor draagt dat dergelijke maatregelen worden getroffen. Belangrijke vraag daarbij is waar in de oorzaakgevolg keten maatregelen moeten worden getroffen: dicht bij de 'bron' (voedsel, minder varkens), of meer aan de kant van de emissies of effecten (bouw van industriële varkensflats op de maasvlakte) (zie: [fundamentele aanpak of symptoombestrijding?, 3.5](#)) Aan de hand van de gewenste veranderingen in de processen in het beleidsveld en de oorzaken die hiermee samenhangen, kunt u nadenken over de instrumenten die hiervoor toereikend zijn: is een lichte vorm van advisering door sectorspecialisten voldoende? Is er met behulp van subsidiëring iets te doen aan de hoge kosten of komen heffingen meer in aanmerking? Is er wetgeving noodzakelijk of moeten er juist juridische belemmeringen worden opgeheven?

Zoals hierboven al is gesteld: kenmerkend voor deze benadering is niet dat dergelijke vragen vanachter de 'tekentafel' worden beantwoord, maar dat ze op een gezaghebbende en onderbouwde manier worden beantwoord.

Zie ook: [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context \(2.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten \(3.1\)](#).

Zie ook de illustraties: [netwerk \(1.1.3\)](#) en [waarden \(1.1.4\)](#) en [afstand \(1.1.5\)](#).

## 1.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers

### 1.1.3.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'netwerk'

De wereld van de overheidsafdelingen als netwerkspelers heeft voornamelijk een informeel karakter. Achter de uitoefening van formele bevoegdheden handelen doorgaans vele afzonderlijke organisatie onderdelen namens 'de overheid'. Zij beschikken ieder over hun eigen bevoegdheden en hulpbronnen, maar zijn voor het gebruik hiervan van elkaar afhankelijk. Deze afhankelijkheid strekt zich ten principale ook uit tot maatschappelijke actoren die zich buiten de overheid bevinden. Doelgroepen beschikken over vitale kennis, expertise, juridische, financiële en ander middelen zonder welke beleid veelal niet tot stand kan komen of anders in de fase van de uitvoering tot een papieren werkelijkheid dreigt te verworden. De min of meer stabiele relaties en interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren kennen veelal afstemmingsmechanismen die niet zozeer op bevoegdheden zijn gebaseerd, maar op wederzijdse instemming, onderhandeling, compromisvorming en afspraken.

Ook hier moeten vragen over de aard en omvang van het probleem, de noodzaak van ingrijpen, de na te streven veranderingen en te nemen maatregelen worden beantwoord. Hier is echter niet zozeer een in het publieke debat te onderbouwen beantwoording noodzakelijk. Een gezamenlijk gedeelde of in ieder geval voor cruciale actoren aanvaardbare beantwoording van de vragen is voldoende. Dit betekent niet dat overheidsafdelingen binnen netwerken altijd even 'machtig' of 'onmachtig' zijn als andere betrokkenen: machtsposities hangen sterk samen met het bezit van hulpbronnen die voor andere netwerkspelers noodzakelijk zijn. Het betekent ook niet dat overheidsactoren binnen netwerken maar informeel 'wat aan kunnen rommelen': binnen het netwerk zijn de vrijheidsgraden groter, maar uiteindelijk moeten beslissingen formeel worden genomen en verantwoord.

### 1.1.3.2 Illustratie 'netwerk'

Bij een netwerkanalyse van de verzuring door varkenshouderijen gaat het om te beginnen om dat u inzicht verwerft in de actoren die bij dit probleem zijn betrokken en hun onderlinge relaties. Hierbij gaat het niet alleen om overheidsactoren, maar juist ook om de varkenshouders, hun leveranciers en afnemers, hun financiers, hun kennisverschaffers en hun vertegenwoordigende organisaties. Vervolgens is van belang welke probleempercepties deze actoren er op na houden. Wellicht hebben die ook met verzuring te maken, maar veelal zullen problemen rond economisch en sociaal functioneren hiermee op zijn minst verbonden zijn. Voordat op een zinvolle wijze onderling over te nemen maatregelen kan worden gesproken moet er enige mate van consensus of in ieder geval overeenstemming zijn over welke problemen aan de orde zijn, welke belangen daarmee worden erkend en tot welke aanspraken van betrokkenen op elkaar dit kan leiden.

Opvattingen over de effectiviteit en wenselijkheid van te nemen maatregelen kunnen binnen een netwerk behoorlijk variëren, al was het maar omdat economische actoren in een netwerk niet zelden 'concullega's' zijn (als sector collega's, maar binnen de sector concurrenten). Maatregelen kunnen ook tot grote veranderingen binnen een netwerk leiden (varkensfabrieken waar de per schip aangevoerde grondstoffen als het ware 'zo de varkens worden ingegoten', zouden voor producenten en leveranciers grote gevolgen hebben) en zullen voor potentiële 'verliezers' onaanvaardbaar zijn.

Ook over de rol die overheidsinstrumenten moeten spelen om het nemen van maatregelen te bevorderen of mogelijk af te dwingen bestaan binnen het netwerk vaak verschillende opvattingen. Overeenstemming hierover wordt ook vaak als een belangrijke voorwaarde voor ingrijpen gezien. Dat betekent overigens niet dat iedereen het altijd ergens mee eens moet zijn voordat er wat kan gebeuren. Ook binnen netwerken zijn er actoren met meer en minder macht, en worden machtsmiddelen ingezet voor 'netwerkmanagement' en 'ketenbeheer' (denk bijvoorbeeld aan de monopolisering van de veilingen in de tuinbouwsector en de gevolgen voor ketenbeheer in die sector).

Zie ook: [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context \(2.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten \(3.1\)](#).  
Zie ook de illustraties: [algemeen belang \(1.1.2\)](#) en [waarden \(1.1.4\)](#) en [afstand \(1.1.5\)](#).

## 1.1.4 De overheid als hoeder van waarden

### 1.1.4.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'waarden'

De overheid als hoeder van waarden stelt het idee centraal dat maatschappelijke actoren met hun handelen verschillende waarden (proberen te) realiseren. Problemen zijn situaties waarin er sprake is van een discrepantie tussen dergelijke waarden en (percepties van) de feitelijke situatie. Waarden zijn, deels via hieraan ontleende normen, richtinggevend voor het gedrag van maatschappelijke en overheidsactoren. Aangezien verschillende waarden een zekere tegenstrijdigheid bevatten (bijvoorbeeld vrijheid en veiligheid) spreken we ook wel over waarden dilemma's of waarden conflicten. Verschillende opvattingen over hoe hierin keuzes te maken liggen ook vaak ten grondslag aan politieke en beleidsmatige conflicten.

Ook overheidsbeleid is gericht op het realiseren van waarden (een gezonde en veilige leefomgeving, welvaart, etc.). De regels van de democratische rechtsstaat vormen de belichaming van een groot aantal waarden (rechtszekerheid, rechtsbescherming, etc.). Een eerste aandachtspunt binnen deze benadering van beleid vormt een grondige analyse van de verschillende waarden die bij een probleem een rol spelen en de mate waarin er sprake is van conflicten tussen waarden. Waar een probleem in eerste instantie vaak wordt gezien als een discrepantie tussen de realiteit en één of twee waarden, blijkt bij nadere analyse vaak dat er veel meer verschillende waarden een rol spelen die een 'eenvoudige' oplossing in de weg staan.

Een dergelijke analyse kan behulpzaam zijn bij het tweede aandachtspunt binnen deze benadering: de rol die waarden spelen bij de oplossing of vermindering van problemen. Als problemen worden veroorzaakt doordat burgers of organisaties in hun handelen onvoldoende gewicht toekennen aan bepaalde waarden (een schoon milieu of veiligheid), dan kan beleid er op gericht zijn om het belang dat burgers aan deze waarden toekennen te versterken.

### 1.1.4.2 Illustratie 'waarden'

Een analyse van de waarden die een rol spelen bij de verzuring door varkenshouderijen zal u leren dat veel verschillende waarden relevant zijn. Naast voor de hand liggende economische (welvaart) en ecologische waarden, spelen zaken als dierenwelzijn, gezondheidsrisico's, de sociale waarde van een kleinschalig platteland en het historische belang van kleinschalig ondernemersschap. Ook het natuurlijk en biologische karakter van de voedselvoorziening wordt in toenemende mate als een zelfstandige waarde gezien. Gemakkelijk is in te zien dat veranderingen in de sector in het verleden er toe hebben geleid dat sommige van die waarden juist wel en andere weer niet of veel minder konden worden gerealiseerd. Beleid kan er op gericht zijn om het realiseren van waarden die in de knel (dreigen te) komen juist te bevorderen. Verschillende typen beleidsinstrumenten zullen (afgezien van het gewenste effect in termen van de te realiseren waarde(n)) doorgaans verschillende neveneffecten hebben in termen van de andere relevante waarden. Ze resulteren bijvoorbeeld in meer of minder vrijheid voor de betrokken actoren of ze hebben positieve of juist negatieve financiële gevolgen. De instrumenten zelf zijn met andere woorden niet 'waarden neutraal'.

Beleid kan er op gericht zijn om varkenshouderijen meer uit zichzelf rekening te laten houden met waarden die direct met het probleem te maken hebben (bijvoorbeeld ecologische waarden). We kennen allemaal de voorlichtingscampagnes die hierop zijn gericht. Indien actoren echter deel uitmaken van netwerken of productieketens waarin andere (bijvoorbeeld economische) waarden centraal staan en deze waarden conflicteren met de milieuwaarden, dan valt er van dergelijke instrumenten weinig te verwachten. Er is dan behoefte aan instrumenten die het conflicterende karakter van de betreffende waarden wellicht kunnen verminderen (bijvoorbeeld ondersteuning waardoor de kosten van maatregelen verminderen). Als alternatief kan worden gedacht aan instrumenten die meer dwingend zijn (regelgeving) dan wel meer aansluiten bij de economische rationaliteit van de sector (financiële instrumenten).

Zie ook: [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context \(2.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten \(3.1\)](#).

Zie ook de illustraties: [algemeen belang \(1.1.2\)](#) en [netwerk \(1.1.3\)](#) en [afstand \(1.1.5\)](#).



## 1.1.5 De overheid op afstand

### 1.1.5.1 Karakterisering van de sturingsbenadering 'afstand'

Uitgangspunt bij de overheid op afstand is dat de overheid problemen niet zelf aanpakt, maar maatschappelijke actoren in staat stelt of 'verplicht' om dat te doen. Kern is dat andere actoren verantwoordelijk worden gemaakt voor de oplossing van het probleem omdat zij beter dan de overheid in staat zijn om de oorzaken van het probleem te doorgronden, de omvang van het probleem te monitoren en hun maatregelen beter kunnen inzetten om het probleem op te lossen of te verminderen. Een voorwaarde voor het gebruik van deze benadering is vanzelfsprekend dat aan deze uitgangspunten is voldaan.

Bij de overheid op afstand kan de probleemanalyse (van de kant van de overheid) inhoudelijk vrij beperkt blijven, mits éénduidig kan worden vastgesteld hoe het probleem of de oplossing ervan kan worden gemeten en welke maatschappelijke actoren voor (de oplossing van) het probleem verantwoordelijk zijn of kunnen worden gemaakt. De overheid kan vervolgens volstaan met het eenduidig vaststellen van de wijze waarop kan worden geconstateerd of het probleem door de betrokkenen voldoende wordt opgelost en het aangeven van de wijze waarop overheidsmiddelen gebruikt kunnen worden om de oplossing eventueel te faciliteren. Uiteraard moet ook helder worden vastgelegd wat er zal gebeuren indien mocht blijken dat de betrokkenen er onvoldoende in slagen om de gewenste resultaten te bereiken.

De benadering stelt met deze kenmerken hoge eisen aan de capaciteiten van de maatschappelijke actoren en aan het vermogen van de overheid om, wanneer onvoldoende resultaten mochten worden geboekt, er alsnog voor te zorgen dat de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

### 1.1.5.2 Illustratie 'afstand'

Voor de verzurende emissies door varkenshouderijen betekent een overheid op afstand dat geen beleid wordt gericht op het nemen van specifieke maatregelen door de sector, maar dat in meer algemene termen wordt vastgesteld wat de gewenste emissieniveaus zijn. Het is vervolgens aan de betrokken producenten om zelf de beste maatregelen te treffen om deze niveaus te bereiken. Dit veronderstelt dat varkenshouders zelf op de hoogte zijn van de factoren die hun emissies veroorzaken, ze hun emissieniveaus kunnen monitoren en ook over voldoende maatregelen beschikken om ze te reduceren. Gezien het grote aantal relatief kleine bedrijven is het zeer de vraag of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Kleine bedrijven beschikken naar leveranciers toe ook over beperkte machtsmiddelen om eventueel noodzakelijke veranderingen af te dwingen. Een alternatief zou zijn om vertegenwoordigende organisaties, bijvoorbeeld op regionaal niveau een grotere rol te geven bij het vaststellen van regionale emissieplafonds. Dit roept echter weer de vraag op hoe vanuit deze organisaties kan worden verzekerd dat de individuele bedrijven hun gedrag in voldoende mate veranderen.

Sturing op afstand vereist dat er meetbare indicatoren zijn die de bijdrage van een actor aan (de oplossing van) het probleem adequaat weergeven. Als de werkelijke bijdrage aan het probleem moeilijk kan worden gemeten (bijvoorbeeld de feitelijke emissie van stoffen uit stallen) dan worden doorgaans wel meetbare indicatoren gekozen die deze bijdrage moeten benaderen (bijvoorbeeld de hoeveelheid van bepaalde stoffen die varkens via het voer binnenkrijgen). Hierbij dreigt altijd het gevaar van doelverschuiving: alle maatregelen worden gericht op het bereiken van de indicatoren, terwijl er wellicht meer effectieve of efficiënte maatregelen gericht op de daadwerkelijke problemen aanwezig zijn.

Zie ook: [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context \(2.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten \(3.1\)](#).

Zie ook de illustraties: [algemeen belang \(1.1.2\)](#) en [netwerk \(1.1.3\)](#) en [waarden \(1.1.4\)](#).

## 1.2 ‘Uitgangspunten voor beleidsontwikkeling’ van DGM

### 1.2.1 *Uitgangspunten voor de inhoud van het beleid:*

- Preventie gaat boven saneren;
- Concentratie op transitie management; zie ook de [publicatie](#) ‘Vaste waarden, nieuwe vormen’
- Een overheid die handhaaft, handelt en hoedt;
- Aansluiten bij [wat burgers beweegt \(2.3\)](#) (zie ook [publicatie](#) “Wat burgers beweegt”);
- Maximaal benutten van mogelijkheden bij bestaand beleid van derden;
- Geen afwenteling in tijd en ruimte;
- Korte termijn oplossingen ten dienste van Lange Termijn doelen;
- Integraliteit (Ontkoppeling, Milieu, Sociaal, Economie);
- Uitvoerbaarheid van maatregelen, toetsbaarheid (in de zin van afrekenbaarheid van de doelstellingen); zie ook de [publicatie](#) ‘Handleiding Government Governance’, met name pp. 8-11;
- Subsidiariteit, meer decentralisatie;
- Aansluiten bij internationale ontwikkelingen, geen kop op EU-beleid (zie [Europees beleid en internationale verdragen \(1.5\)](#) en [scharnieren tussen de internationale en de binnenlandse context \(2.5\)](#)).

### 1.2.2 *Uitgangspunten voor het proces van beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze:*

- Pas de verschillende sturingsperspectieven toe (zie de [publicatie](#) van QA+ ‘Dit is een passend instrument’);
- Betrek de relevante partijen in het proces (bijvoorbeeld bedrijfsleven en burgers (met name ook als ‘staatsburgers’), zie [publicatie](#) ‘Wat burgers beweegt’);
- Zorg (ex ante) voor een transparante afweging van alle maatschappelijke baten en lasten.

### 1.2.3 *Uitgangspunten ten aanzien van de instrumenten:*

- Alleen regelgeving als dit onontkoombaar is; zie ook de [publicatie](#) ‘Startnota wetgeving’;
- Zoveel mogelijk marktconforme instrumenten;
- Vermijden dat instrumenten kunnen leiden tot concurrentievervalsing;
- Minder regels, minder overheidsgeld, meer verantwoordelijkheid van partijen in de samenleving; zie ook [publicatie](#) ‘Vaste waarden, nieuwe vormen’
- [Politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie \(5\)](#) (legitimiteit);
- Handhaafbaarheid (zie ook [de uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten, 6](#)).

## 2 De maatschappelijke context

### 2.1 Vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context

Bij de analyse van de context, en met name het probleemstartpunt kunnen wederom verschillende sturingsperspectieven verschillende aanpakken opleveren. Overigens kunt u vaak elementen uit deze verschillende aanpakken met elkaar combineren. Zie ook de illustraties: [algemeen belang \(1.1.2.\)](#), [netwerk \(1.1.3\)](#), [waarden \(1.1.4\)](#) en [afstand \(1.1.5.\)](#).

### *2.2 'Duurzame ontwikkeling' vraagt aandacht voor de wisselwerking tussen ecologie, economie en sociale verhoudingen*

Het DGM staat evenals andere onderdelen van de rijksoverheid ten dienste van 'duurzame ontwikkeling'. Daarbij is het voor het DGM voor de hand liggend dat de eerste aandacht uitgaat naar het ecologische aspect van duurzame ontwikkeling. Maar vervolgens is het ook voor u van belang wat de wisselwerking is met de economie (zie [van milieu naar duurzaamheid, 5.4](#), en [het economisch – ecologische systeem, 3.2](#) en de [publicatie](#) Nota Milieu en Economie) en met sociale verhoudingen.

### *2.3 Beleid is gericht op burgers, bedrijven en andere organisaties: wat burgers beweegt (2.3)*

Beleid is veelal gericht op burgers, op bedrijven of op andere organisaties. Beleid kan dus alleen werken als er voldoende wordt aangesloten bij leefwereld van deze doelgroepen. Dat betekent niet dat zij steeds zin moeten krijgen. Het brengt wel met zich mee dat interactie met deze doelgroepen een noodzakelijk onderdeel is van de voorbereiding van beleid. Dit is onafhankelijk van het gehanteerde sturingsperspectief en de rolverdeling tussen doelgroepen en overheid bij de aanpak van het probleem. Sterker, naarmate de rol van de overheid groter is, is het des te meer noodzakelijk dat zij inzicht heeft in de wijze waarop het gedrag van de doelgroep tot stand komt.

### *2.4 Beïnvloeding van maatschappelijke context*

Op fundamenteel niveau is deze maatschappelijke context maar in beperkte mate en vaak alleen op langere termijn doelbewust te beïnvloeden. Naast de overheid spelen ook maatschappelijke organisaties als de milieubeweging, andere ideële organisaties, belangenvertegenwoordigers en de media hierbij een belangrijke rol, vanuit het milieubelang gezien zowel positief als negatief. Het is daarom voor DGM belangrijk om met deze organisaties zakelijke, maar ook open communicatie te onderhouden. Zie ook: [welke factoren verklaren het verloop van sociale processen \(2.4.1\)](#) en [de grenzen van het haalbare verleggen als lange termijn investering \(5.2.4\)](#).

### *2.5 'Scharnieren' tussen de internationale en de binnenlandse context*

De maatschappelijke context bestaat niet alleen uit binnenlandse organisaties en andere overheden, maar ook uit internationale organisaties en overheden, zoals de Europese Unie. Veel beleid wordt ook geïnitieerd vanuit de Europese Unie. Nederlands beleid dat daaruit voortkomt heeft niet noodzakelijkerwijze draagvlak binnen ons eigen land. De gebruikelijke overleg- en afstemmingsmechanismen kunnen daarbij immers niet altijd worden toegepast. Daarom is bij de vormgeving en presentatie van beleid dat vanuit Brussel is geïnitieerd het heel belangrijk dat er veel aandacht wordt besteed aan de communicatie met binnenlandse betrokkenen.

Omgekeerd is het onverstandig enigszins passief af te wachten wat er in Brussel wordt uitgedacht, of alleen technisch specialisten dat overleg te laten voeren. Het gevolg

daarvan kan niet alleen zijn dat de Europese doelstellingen voor Nederland onhaalbaar of juist te weinig ambitieus worden. Vaker nog zal dit resulteren in een vormgeving van het beleid die niet goed past bij de Nederlandse stijl van beleidsvoering. Zo waren de “Besluiten Luchtkwaliteit” begin jaren negentig een vertaling van Europees beleid die door de lagere overheden als onuitvoerbaar werd gezien, omdat ze op luchtkwaliteitsnormen waren gebaseerd terwijl de rest van het instrumentarium op uitstootnormen was gebaseerd. Ook is er niet altijd ruimte voor het Nederlandse overlegmodel bij de uitvoering van Europese regels.

Om in twee richtingen ervoor te zorgen dat beleidsvoering in een Europese context goed verloopt voor wat betreft de nationale milieusituatie, de uitvoerbaarheid van het beleid en het draagvlak voor het beleid, is het daarom volgens de WRR nodig dat de nationale overheid actief werkt aan haar ‘scharnierfunctie’. Enerzijds om eerder signalen van maatschappelijke partijen op binnenlands niveau op te pikken en door te spelen voor overleg in EU-verband. Anderzijds door eerder nationale partijen op de hoogte te stellen van ontwikkelingen binnen de EU.

## 2.6 Transitie management

Een transitie betreft een lange-termijn ontwikkelingsproces in een omvattend systeem dat een maatschappelijke basisfunctie vervuld (bijvoorbeeld voeding, mobiliteit, energie). Een transitie impliceert een drastische verandering van zowel de technische (technologie, infrastructuur) als de maatschappelijke dimensies van een dergelijk systeem (gebruikerspraktijken, cultuur, instituties). Deze *co-evolutie* van technische en maatschappelijke ontwikkelingen onderscheidt transities van meer incrementele veranderingsprocessen zoals het optimaliseren van bestaande systemen.

Kenmerk van transitie management zijn de erkenning van de noodzaak van fundamentele verandering om problemen op te lossen en onzekerheid over de juiste oplossingsrichting. Er zijn verschillende transitiepaden denkbaar, maar het gevaar bestaat dat wanneer op één bepaald transitiepad wordt ingezet dit andere paden uitsluit. Belangrijk is dat leerprocessen ontstaan over mogelijke transitiepaden, waarbij door een toenemende consensus over de technologische en sociale configuratie van een nieuw systeem deze vorm kan worden gegeven door langzame institutionalisering van alternatieve praktijken. Zie ook [Aangrijpingspunten voor transitie management \(3.6\)](#) en [Instrumenten voor transitie management \(4.6.3\)](#)

## 2.1 Vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context

### 2.1.1 Hoe maak je een analyse van het probleem?

Op deze vraag kunnen vanuit de vier sturingsperspectieven verschillende antwoorden worden gegeven. Overigens wordt in alle gevallen een “probleem” begrepen als een discrepantie tussen een waargenomen of voorziene situatie en één of meer maatstaven. Een hoge mate van probleembesef is van groot belang voor [de haalbaarheid van beleid](#), [5](#) en in het bijzonder [5.1.4](#). Zie bijvoorbeeld ook de *publicatie* ‘Startnota wetgeving’.

### 2.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang

**Wat:** maak een beschrijving van het beleidsveld, waarin duidelijk wordt gemaakt wat het probleem is (en hoe groot de discrepantie is), waardoor het wordt veroorzaakt en wat de consequenties zijn (negatieve maatschappelijke gevolgen).

**Hoe:** verzamel zoveel mogelijk expert kennis en breng dit in een overzichtelijk geheel onder. Experts kunnen verschillende ‘brillen’ hanteren bij hun probleemanalyse. Politiek verantwoordelijke personen fiatteren de probleemanalyse.

**Wat is het resultaat:** een politiek (democratisch) gelegitimeerde beschrijving van het probleem en zijn oorzaken als startpunt voor het formuleren van doelen (te bereiken verbeteringen) en instrumenten (gericht op het wegnemen van oorzaken of verzachten van de symptomen). Zie ook [“Landkaarten” van het beleidsveld 3.4](#)

### 2.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers

**Wat:** maak een beschrijving van het netwerk (relaties van actoren in het veld, maar ook overheidsactoren), problemen die hierin worden ervaren en de oorzaken die door actoren worden gezien.

**Hoe:** achterhaal in interacties met betrokkenen hun probleempercepties, de verschillen en overeenkomsten tussen die percepties en probeer tot gedeelde probleempercepties te komen.

**Wat is het resultaat:** al dan niet gedeelde probleempercepties van betrokken actoren als startpunt voor te vinden haalbare doel-middel combinaties.

### 2.1.4 De overheid als hoeder van waarden

**Wat:** maak een beschrijving van de waarden die een rol spelen bij het probleem (en de wisselwerking daarvan met de fundamentele overtuigingen (cognities) en constitutionele regels (hulpbronnen) – zie: [welke factoren verklaren het verloop van sociale processen](#), [2.4.1](#)). Daarbij gaat het zowel om de waarden die een situatie problematisch maken (maatstaven), als om waarden(conflicten) die een rol spelen bij het veroorzaken van het probleem.

**Hoe:** maak gebruik van expertkennis of betrokkenen. Stimuleer bijvoorbeeld een al dan niet openbaar debat over normatieve analyse (hoe verhouden de relevante waarden zich tot elkaar?), maar ook causale analyse (waarden als oorzaak van maatschappelijke processen).

**Wat is het resultaat:** inzicht in de rol die waarden(conflicten), in wisselwerking met fundamentele overtuigingen en hulpbronnen, spelen bij het probleem als startpunt voor mogelijke veranderingen in waarden.

### 2.1.5 De overheid op afstand

**Wat:** maak een nauwkeurige beschrijving van het probleem in termen van de negatieve maatschappelijke gevolgen en identificeer de actoren die het probleem veroorzaken (geen uitvoerige analyse en beschrijving van de oorzaken zelf).

**Hoe:** verzamel expertkennis over het probleem en zorg voor krachtige politieke fiattering of probeer met de betrokkenen (veroorzakers) tot handhaafbare overeenstemming te komen (de benadering staat of valt met de robuustheid van het gestelde kader).

**Wat is het resultaat:** een liefst onomstreden vaststelling van het probleem en zijn veroorzakers als startpunt voor het toekennen voor verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem.

Zie ook: [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten \(3.1\)](#) en de illustraties: [algemeen belang \(1.1.2\)](#), [netwerk \(1.1.3\)](#), [waarden \(1.1.4\)](#) en [afstand \(1.1.5\)](#).

## 2.3 Wat burgers beweegt

### 2.3.1 De burger of andere doelgroepen centraal

Specifieke informatie over beleidsvoering en het ontwerpen van beleid vanuit het perspectief van de burger vindt u in de [publicatie](#) 'Wat burgers beweegt: Handreiking Burger & Milieu'. Centraal in deze benadering staat dat beleid altijd wordt ontwikkeld met de burger of andere doelgroepen in het achterhoofd. Het gaat daarbij dan om drie centrale vragen:

- Hoe denken burgers over de milieukwestie?
- Wat beweegt burgers in het dagelijkse leven?
- Hoe raken beleidsmaatregelen en innovaties de burgers?

### 2.3.2 Rolverdelingen tussen overheid en burgers

In deze publicatie worden vier rolverdelingen tussen overheid en burgers onderscheiden:

- De overheid verantwoordelijk namens allen
- Coproductie van overheid en burgers: gedeelde verantwoordelijkheid
- Vraag en aanbod binnen kaders
- Burgers nemen zelf verantwoordelijkheid: zelfsturing.

### 2.3.3 Rolverdelingen en sturingsperspectieven

Deze rolverdelingen lijken nogal op de sturingsperspectieven die in dit referentiekader worden gebruikt, maar er zijn ook verschillen:

Bij de overheid als democratisch gelegitimeerde hoeder van het algemeen belang gaat het met name om de rol van de overheid in de besluitvorming over en verantwoording van beleid. Dit betekent niet noodzakelijk dat de overheid zelf ook een grote rol speelt bij de aanpak van het probleem. Hierbij zouden bijvoorbeeld 'marktpartijen binnen kaders' een grote rol kunnen spelen.

Evenzeer betekent een analyse vanuit het netwerkperspectief niet automatisch dat de oplossing van het probleem altijd in 'coproductie' wordt gezocht. Soms kan zelfsturing door doelgroepen, wellicht daartoe in staat gesteld door regelgeving van de overheid, als oplossing worden gekozen.

Vraag en aanbod binnen kaders gaat uit van marktpartijen die worden aangestuurd om een oplossing te bereiken, terwijl bij de overheid als hoeder van waarden juist ook andere dan economische waarden centraal staan.

Tenslotte kan de 'overheid op afstand' in een aantal gevallen toch een veel grotere rol spelen (bij het formuleren en toetsen van de randvoorwaarden) dan in de benadering van zelfsturing door burgers wordt verondersteld.

Zie ook [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context \(2.1\)](#).

## 2.4.1 Welke factoren verklaren het verloop van sociale processen?

### 2.4.1.1 *Activiteiten en interacties van mensen en organisaties*

Beleidsprocessen en veel van de processen in de samenleving waar het beleid zich op richt, zijn 'sociale processen'. Zulke processen bestaan uit de activiteiten en interacties van de mensen en organisaties die erbij betrokken zijn (de 'actoren').

Hun handelen wordt binnen de sociale wetenschappen bestudeerd vanuit drie invalshoeken: [waarden \(1.1.4 en 2.1.4\)](#); [hulpbronnen \(4.3.3\)](#), en cognities. Om goed te begrijpen wat er in het maatschappelijk proces of beleidsproces gebeurt, moet u eigenlijk alle drie de invalshoeken tegelijk gebruiken (dat gebeurt in dit referentiekader dan ook uitgebreid wanneer het gaat om het analyseren van de kans op een goede beleidsuitvoering!).

### 2.4.1.2 *Waarden, hulpbronnen en cognities*

Bij 'waarden' gaat het niet alleen om ethische kernwaarden, maar ook om voorkeuren die de mensen en organisaties gegeven de omstandigheden hebben. Dus gaat het ook om belangen. Uiteindelijk monden deze uit in de doeleinden en motieven waarmee men in het proces opereert.

'Hulpbronnen' kunnen bestaan uit mensen, geld, instituties, regels enzovoorts. Hulpbronnen leveren capaciteit op om te handelen. In de onderlinge relaties leveren hulpbronnen macht op. Hoeveel capaciteit of macht een hulpbron oplevert is ook afhankelijk van waar het om gaat. Als een ander bijvoorbeeld heel afhankelijk is van een van jouw hulpbronnen levert die extra veel macht op.

*Cognities* zijn alles wat we als kennis beschouwen, los van de vraag of het nu objectief of subjectief is, waar of onwaar. In laatste instantie gaat het om de praktische informatie waarmee de mensen en organisaties in het proces handelen. Maar die informatie berust op allerlei interpretaties van de werkelijkheid en overtuigingen op grond daarvan zoals [beleidstheorieën \(4.7\)](#).

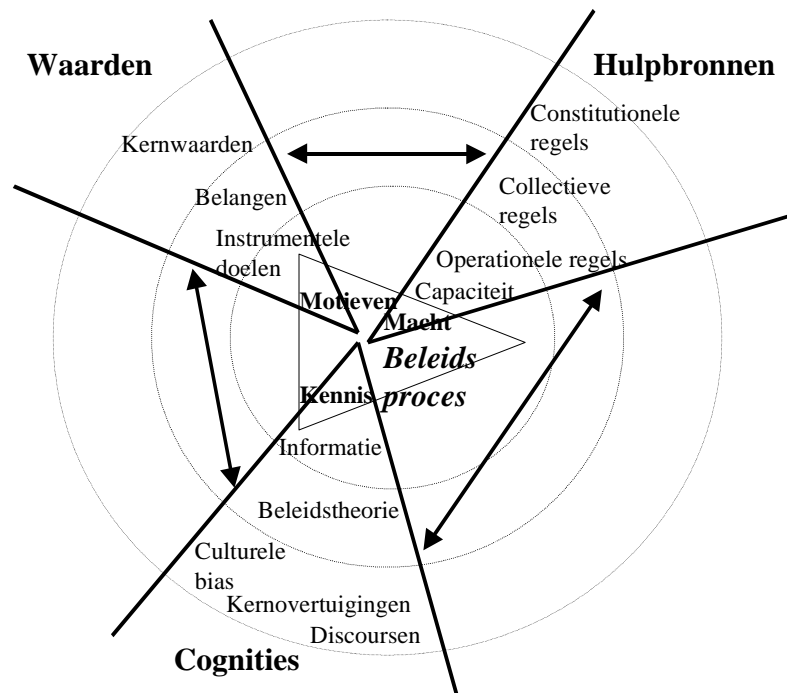
### 2.4.1.3 *Drie invalshoeken wel gerelateerd, maar alle drie belangrijk*

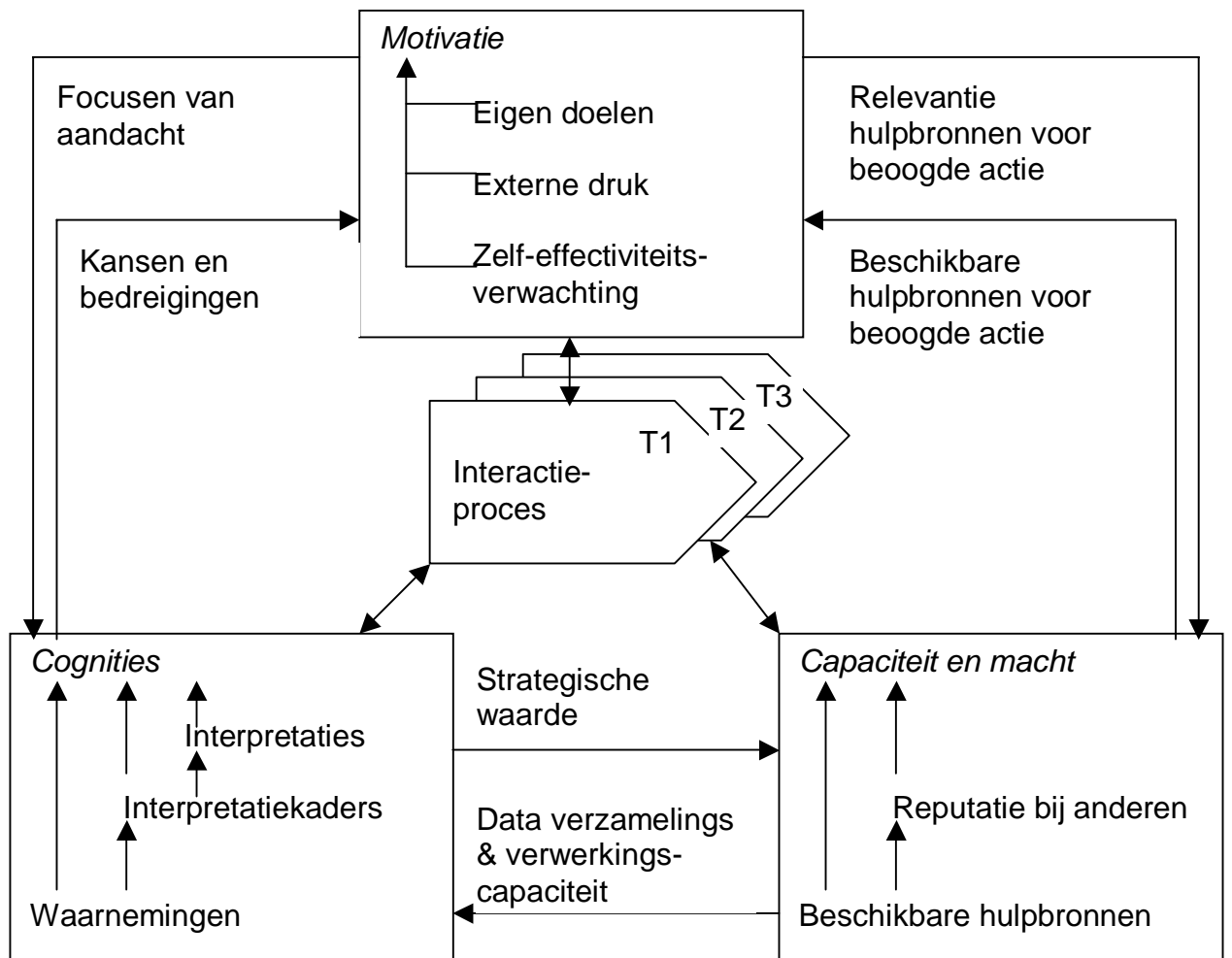
De factoren uit deze drie invalshoeken beïnvloeden elkaar wel, maar kunnen niet zomaar tot elkaar worden herleid, zodat je met een of twee van de drie evenveel kunt verklaren. In het schema wordt dat weergegeven door de pijlen tussen de drie invalshoeken die twee kanten uitwijzen. Een voorbeeld: men zegt wel eens 'kennis is macht'. Kennis kan ook zeker een van de bronnen van macht zijn, maar het is niet de enige bron. Ook is kennis niet alleen maar een machtsbron. Kennis is ook belangrijk als het niet nodig is om met een ander strijd te voeren. Als je alles vanuit kennis verklaart, of alles vanuit waarden en belangen, of alles vanuit hulpbronnen en macht, zie je niet het hele plaatje.

### 2.4.1.4 *Schema's*

Deze schema's kunnen u helpen om de maatschappelijke context in kaart te brengen. De termen in dit schema zijn afkomstig uit allerlei bestuurskundige benaderingen en theorieën. De kenmerken van de actoren in het dagelijkse proces (motieven, kennis en macht) zullen in deel 6 worden gebruikt om beleidsuitvoeringsprocessen te analyseren.







#### 2.4.1.5 Lagen in de analyse 'van buiten naar binnen'

Ook is er sprake van een gelaagdheid die in het schema wordt getoond: de factoren in het dagelijkse proces worden beïnvloed door achterliggende factoren en die weer door nog fundamentele factoren. Bijvoorbeeld: de bestuurskundige Ostrom maakt een onderscheid in regels op het operationele niveau (die beïnvloeden rechtstreeks wat men in het proces meent te kunnen doen), het collectieve niveau (die beïnvloeden weer de spelregels die voor het operationele niveau gelden) en het constitutionele niveau (enzovoort). Bij de cognities wordt wel gesproken over 'discoursen' (bijvoorbeeld Dryzek) en 'culturele bias' (bijvoorbeeld Wildavsky) om aan te geven dat de manier waarop men tegen de wereld aankijkt en erover praat van grote invloed is op wat we als waar aannemen. In het schema staan deze termen ook aangegeven.

### 3. Aangrijpingspunten voor beleid

#### 3.1 Vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten voor beleid

Bij de bepaling van de globale beleidsaanpak gaat het met name om de analyse van de aangrijpingspunten voor beleid. Ook dit kan op verschillende wijzen gebeuren afhankelijk van de verschillende sturingsperspectieven. Overigens kunt u vaak elementen uit deze verschillende aanpakken met elkaar combineren.

#### 3.2 Het “economisch – ecologische systeem”

Economie en ecologie zijn taalkundig van vrijwel dezelfde begrippen afgeleid. Dat is niet toevallig. Beide systemen zijn nauw met elkaar verbonden. Milieubeleid kan zich richten op vrijwel alle aspecten daarvan, al ligt de nadruk op productie- en consumptieprocessen. Bij transitie management is het vaak nodig om het hele systeem te overzien. Alleen zo kan worden beoordeeld of een maatregel een meerwaarde heeft op de lange termijn of juist bepaalde ontwikkelingen belemmert.

#### *3.3 De sociale en fysieke omgeving van doelgroepen als aangrijpingspunten*

Veel van het gedrag van doelgroepen wordt niet alleen bepaald door hun (eigen)belang, maar ook door de fysieke omgeving die allerlei gedragsmogelijkheden schept of belemmert en door hun sociale omgeving die naast de individuele ook allerlei sociale motieven tot gedrag kan opleveren. Daartoe behoren niet alleen wat men altruïstische motieven zou kunnen noemen, leidend tot gedrag met het oog op het welzijn van anderen of het milieu zelf, maar ook motieven die tot navolgingsgedrag leiden, met het oog op het ‘erbij blijven horen’ (zie ook [verschillende gedragsmotieven, 6.6.3](#) bij [de inschatting en verklaring van de effectiviteit van het instrumentarium, 6.6](#)) Dit alles maakt ook de sociale en fysieke omgeving tot belangrijke mogelijke aangrijpingspunten voor het beleid. Dat geldt temeer wanneer het een zogenaamde ‘moeilijk bereikbare doelgroep’ betreft, zoals consumenten. Zie ook: [wat zijn de beleidsmogelijkheden bij consumptieprocessen \(3.3.1\)](#).

#### *3.4 Het maken van een ‘landkaart’ van het beleidsveld is belangrijk voor het overzicht*

Het beleidsveld is te zien als een geheel van allerlei processen waarbij de output van het ene proces weer een van de inputs is voor een ander. Elk van die processen kent ook een of meer (groepen) actoren van wie de activiteiten en interacties het verloop van het proces vormen. Door deze processen, hun in- en outputs en de betrokken actoren weer te geven in een soort landkaart van het beleidsveld verkrijgt u een belangrijk overzicht. Daarop kunnen ook de aangrijpingspunten worden aangegeven. Het toepassen van beleidsinstrumenten gericht op deze aangrijpingspunten kunt u overigens ook zien als een verzameling toegevoegde processen. Voor een uitwerking van deze methode, zie de [publicatie](#) ‘de inhoud van het beleid’. Voor een voorbeeld zie [schema 3.2.2](#) en [3.3.1.2](#)

#### *3.5 Fundamentele aanpak of symptoombestrijding?*

Om een gegeven situatie te beïnvloeden kunt u beleid ontwikkelen om te proberen in te grijpen in het laatste proces in de keten dat die situatie voortbrengt of juist eerder in de keten. Dat heeft allebei zijn voor- en nadelen. Eerder in de keten ingrijpen kent vaak meer neveneffecten die ook actoren raken die niet het gevoel hebben dat ze veel met kern van de problematiek te maken hebben. Daardoor zijn er vaak grotere weerstanden. Vergelijk de positie van benzinstations in de grensgebieden en accijnsverhoging op benzine als middel om de groei van automobiliteit af te remmen. Ingrijpen laat in de keten zonder veel te veranderen aan de wortels van het probleem kent het risico’s dat alle vrijkomende ruimte direct weer wordt opgevuld doordat de neiging tot groei niet langer belemmerd wordt. Vergelijk het verruimen van de capaciteit van wegen om fileproblemen op te lossen. Daarom is het soms goed om beide aanpakken te combineren.

### 3.6 Aangrijpingspunten voor transitie management

Door de ingrijpendheid van de voorgestane veranderingen is [transitiemanagement \(2.6\)](#) een uitermate complex proces. Voorzover 'management' verwijst naar 'beheerste en gecontroleerde verandering' is die term dan ook niet echt op zijn plaats. Aangrijpingspunt voor beleid betreft zowel de dynamiek in een systeem die op microniveau (strategieën en interacties van actoren), en op meso –en macroniveau (instituties en infrastructuur). Bovendien gaat het om gedeelde opvattingen en overtuigingen van coalities van actoren (vaak geduid met termen zoals 'mental maps', 'guiding principles', 'beliefs'). Bij transitie management gaat het daarbij om het doorbreken van bestaande routines en het aantasten van dominante opvattingen die zijn voortgekomen uit het bestaande systeem en die het afwijken van geijkte paden vaak frustreren. Bestaande actoren kunnen daarmee zelf 'deel van het probleem' zijn, en het inslaan van nieuwe paden kan betekenen dat opkomende, nieuwe actoren dienen te worden gestimuleerd of geactiveerd om nieuwe praktijken te initiëren of om als 'change agent' te fungeren. Daarbij zijn verschillende strategieën denkbaar. Het veranderen van spelregels in bepaalde sectoren, zoals bij liberalisering van de energiesector, kan ertoe leiden dat geheel nieuwe actor constellaties ontstaan en actoren nieuwe strategieën ontwikkelen. De relatief gesloten energiesector werd zo opengebroken en er ontstonden nieuwe dynamieken, die overigens niet alle per definitie positief zijn vanuit duurzaamheidsoogpunt. Het bijeenbrengen van diverse actoren (uit verschillende economische en maatschappelijke sectoren) om samen een visie te ontwikkelen, kan leiden tot nieuwe ideeën en netwerken. Het stimuleren van experimenten waar elementen van sociale en technologische verandering in verweven zijn kan leiden tot nieuwe praktijken die door imitatie door anderen mogelijk een nieuwe dynamiek kunnen creëren. Zie ook [instrumenten voor transitie management \(4.6.3\)](#)

## 3.1 Vier sturingsperspectieven en aangrijpingspunten voor beleid

### 3.1.1 Hoe vind je aangrijpingspunten voor het beleid?

De probleemanalyse vormt mede de grondslag voor de globale beleidsaanpak: waar, in het beleidsveld en op welke wijze kan worden ingegrepen teneinde problemen te verminderen? Vanuit verschillende sturingsperspectieven kunnen op deze vraag verschillende antwoorden worden gegeven.

### 3.1.2 De overheid als hoeder van het algemeen belang

**Wat:** Op grond van het model van het beleidsveld (zie [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context, 2.1](#)) analyseren welke oorzaken moeten en kunnen worden aangepakt door welke globale combinatie van instrumenten.

**Hoe:** expertanalyse van de causale structuren in het veldmodel, verbinden van typen oorzaken aan (combinaties van) typen instrumenten. Expert verkenning van mogelijke effectiviteit en legitimiteit van instrumenttypen (zie [fundamentele aanpak of symptoombestrijding, 3.5](#)).

**Wat is het resultaat:** een doordachte (en eventueel gefiatteerde) globale aanpak.

### 3.1.3 Overheidsafdelingen als netwerkspelers.

**Wat:** Analyseer op grond van de interacties en structuur van het netwerk welke oorzaken van problemen zich voordoen en waar kansen liggen om relaties en interacties te verbeteren. Verbeteringen kunnen betrekking hebben op het gedrag en de relaties van individuele actoren, maar ook op het niveau van (delen van) het netwerk (netwerkmanagement).

**Hoe:** Bekijk waar in het netwerk volgens de betrokkenen de oorzaken van problemen zich voordoen en waar welke kansen liggen om relaties en interacties te verbeteren.

**Wat is het resultaat:** al dan niet gedeelde opvattingen van betrokken actoren over haalbare globale verbetermogelijkheden (zie ook [netwerkmanagement gebruikt vaak dezelfde beleidsinstrumenten, 4.2](#)).

### 3.1.4 De overheid als hoeder van waarden.

**Wat:** analyseer welke veranderingen in waarden(conflicten) in wisselwerking met fundamentele overtuigingen en hulpbronnen, kunnen bijdragen aan de vermindering van het probleem. Maak een inventarisatie van de mogelijkheden om de betreffende waarden te veranderen (zie ook [welke factoren verklaren het verloop van sociale processen?, 2.4.1](#))

**Hoe:** maak gebruik van expertkennis of betrokkenen. Besteed hierbij aandacht aan leiderschap, maar vergeet ook niet dat elk instrumentarium van de overheid (en andere actoren) bedoelde en onbedoelde effecten op waarden kan hebben (zie ook [van milieu naar duurzaamheid, 5.4](#) en [instrumenten werken op meer dan één manier tegelijk, 4.5](#)).

**Wat is het resultaat:** inzicht in de globale mogelijkheden om cruciale waarden en hun wisselwerking met fundamentele overtuigingen en hulpbronnen, te veranderen.

### 3.1.5 De overheid op afstand

**Wat:** Ga direct door naar het uitwerken van de instrumenten, want de globale beleidsaanpak staat vast: voor elke probleemveroorzaker specificeren van de aspecten van het probleem waar hij voor verantwoordelijk wordt gemaakt en het bedenken van afrekenmechanismen die het nemen van verantwoordelijkheid bevorderen.

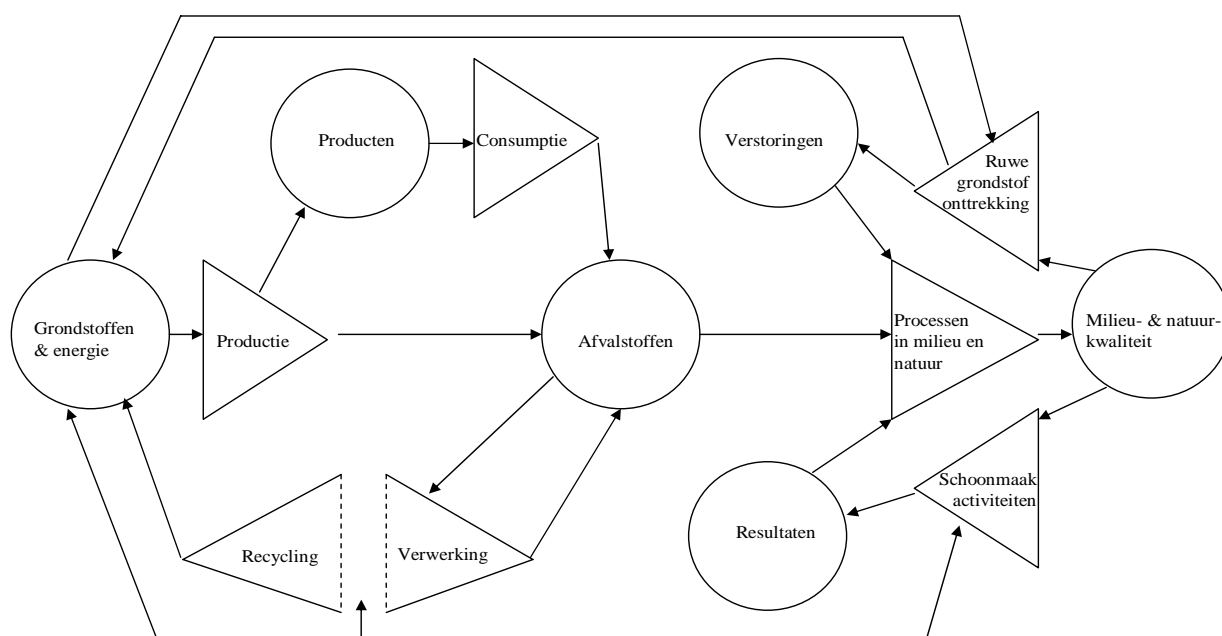
Zie ook: [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#) en [vier sturingsperspectieven en de maatschappelijke context \(2.1\)](#) en de illustraties: [algemeen belang \(1.1.2\)](#), [netwerk \(1.1.3\)](#) en [waarden \(1.1.4\)](#).

## 3.2 Het “economisch – ecologische systeem”

### 3.2.1 Economisch systeem en ecologisch systeem zijn verweven

Zoals het diagram hieronder laat zien is de “economische” linkerhelft van het systeem niet echt los te zien van de “ecologische” rechterhelft. Milieubeleid heeft te maken met alle aangegeven processen. [Aangrijpingspunten voor het beleid \(3\)](#) kunnen dan ook bij al deze processen en de actoren die daarin een rol spelen liggen. Dit model is natuurlijk heel grofmazig. Productieprocessen zijn bijvoorbeeld vaak erg complex en kunnen worden ontleed in talrijke deelprocessen, elk met weer een eigen set van betrokken actoren. Ten behoeve van beleid gericht op transitie management is een overzicht van relevante processen en actoren vaak onmisbaar.

### 3.2.2 Schema



### 3.2.3 “Landkaarten” van het beleidsveld belangrijk voor analyse maatschappelijke context en aangrijpingspunten

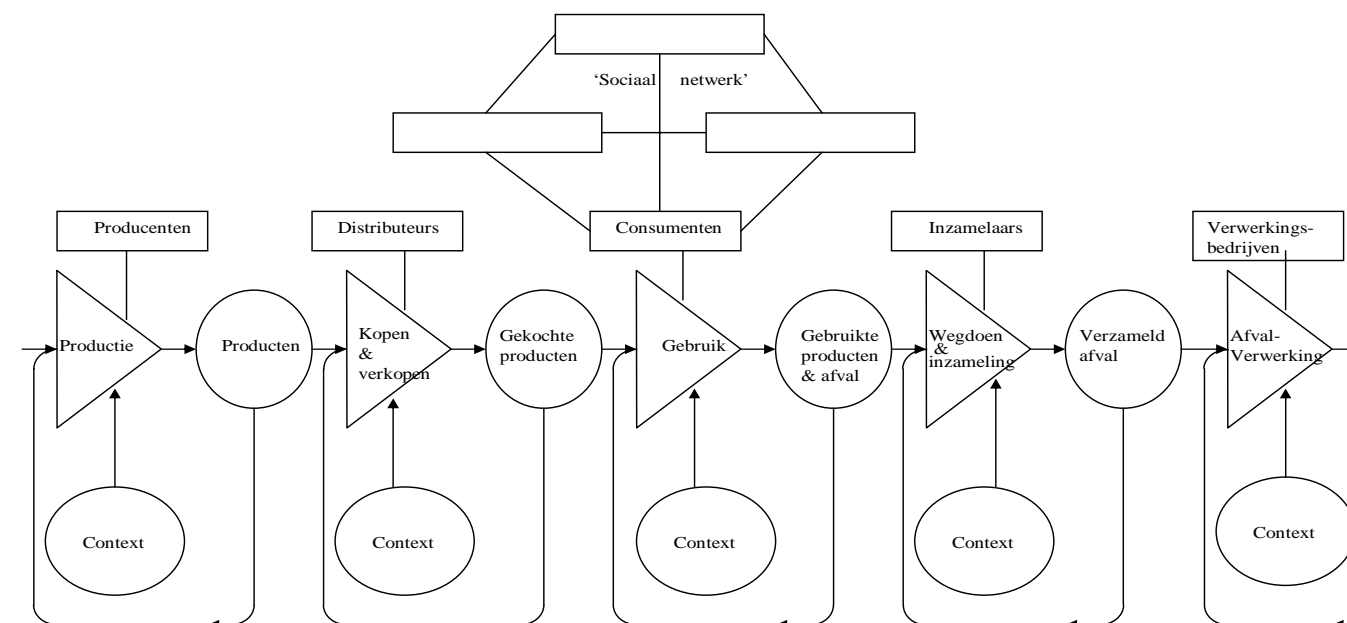
De outputs van het ene proces zijn dan weer een van de inputs voor een volgend, wellicht samen met de outputs van andere deelprocessen. Bij elk van deze processen kunnen ook de actoren worden aangegeven. Zie voor een beschrijving van deze methode de publicatie van Bressers & Klok, ‘De inhoud van het beleid’, in: ‘Overheidsbeleid’ (later eventueel methode zelf toevoegen). Deze manier van weergave van de werkelijkheid maakt het mogelijk om “landkaarten” van het beleidsveld te maken, met net als bij echte landkaarten een mate van detaillering die kan worden aangepast aan de behoefte. Een iets verdere uitwerking van een deel van het systeem, geconcentreerd rond consumptie en consumenten wordt gegeven in wat zijn de beleidsmogelijkheden bij consumptieprocessen (3.3.1).

### 3.3.1 Wat zijn de beleidsmogelijkheden bij consumptieprocessen?

#### 3.3.1.1 Consumenten zijn “moeilijk bereikbare doelgroep”

Consumenten worden wel gezien als een “moeilijk bereikbare doelgroep” in het milieubeleid. Dat betekent dat zij zo talrijk zijn dat er geen overeenkomsten mee gesloten kunnen worden, zoals dat bij industriële bedrijfstakken kon. Ook hebben zij geen vertegenwoordigende organisatie waarmee namens hen kan worden onderhandeld. De maatstaf daarbij is immers niet of er geen organisaties zijn die zich opwerpen als belangenbehartigers. Dat doet de ANWB voor automobilisten en de Consumentenbond voor consumenten in het algemeen bijvoorbeeld wel. Het punt is dat deze niet het interne gezag hebben om namens de leden compromissen te sluiten en belofes te doen. Juist daarom moet consumenten milieubeleid niet allen worden gericht op de consumenten zelf, maar op ook alle processen en actoren die indirect de consumptie beïnvloeden. Vaak wordt jegens consumenten ‘[sociaal instrumentarium](#)’ gebruikt, maar dat hoeft helemaal niet. Zeker wanneer andere aangrijpingspunten in de beschouwing worden betrokken kunnen alle beleidsinstrumenten toepasbaar zijn.

#### 3.3.1.2 Schema



## 4 Voorlopige keuze van strategieën en instrumenten

### 4.1 *Verskillende beïnvloedingsmogelijkheden*

Beïnvloedingsmogelijkheden hoeven niet altijd of alleen maar rechtstreeks gericht te zijn op doelgroepen met direct milieurelevant gedrag. Andere mogelijkheden, behalve dat, zijn:

- om nieuwe processen toe te voegen aan bestaande ketens (vergelijk het tussenvoegen van afvalwaterzuivering in de waterketen),
- om nieuwe actoren (organisaties) in het beleidsveld (netwerk) op te richten en toe te rusten (vergelijk het stimuleren van het ontstaan van bedrijfsmilieudiensten voor het MKB),
- om te trachten de relaties in bestaande netwerken te veranderen (vergelijk het scheppen van overlegplatforms in het gebiedsgerichte milieubeleid) en tenslotte
- om weliswaar eigenschappen van bestaande actoren in bestaande processen te beïnvloeden, maar met het doel dat deze vervolgens de uiteindelijke doelgroep beïnvloeden (bijvoorbeeld aan de consumentenbond meer rechten toekennen om productieketens tot transparantie te dwingen en daarover consumenten voor te lichten).

### 4.2 *Netwerkmanagement gebruikt vaak dezelfde beleidsinstrumenten*

Ook wanneer voor bijvoorbeeld 'netwerkmanagement' wordt gekozen moet dat 'management' toch worden uitgeoefend met bepaalde instrumenten jegens bepaalde personen of organisaties. Dat zijn vaak dezelfde instrumenten als die ook bij meer directe beïnvloeding worden gebruikt (zie onder). Een goed voorbeeld is het complexe instrument MER dat uit diverse regels bestaat (en bekostiging voor de Commissie voor de MER), en daarnaast deels ook via extra communicatie werkt. Daarom worden deze mogelijkheden van [netwerkmanagement, 3.1.3](#) (maar ook van [sturing via waarden, 3.1.4](#) en [sturing op afstand, 3.1.5](#)) bij de selectie van strategieën en instrumenten eerder als aangrijpingspunten dan als andere instrumenten beschouwd.

### 4.3 Verskillende typen beleidsinstrumenten

Er bestaan vele verschillende mogelijke vormen van beïnvloeding. Zo worden wel 'de stok, de wortel en de preek' onderscheiden, ofwel het sturen met voorschriften, prikkels en overreding, ofwel juridisch, economisch en communicatief. Er zijn verschillende manieren om tot een uitgebreide taxonomie van beïnvloedingsmogelijkheden te komen. In dit referentiekader behandelen wij de volgende instrumenttypen (vergelijk NMP 4: 71):

- [regelgeving \(4.3.4\)](#) (zoals vergunningen, voorschriften, verboden, quoterings, enzovoorts);
- [financiële prikkels \(4.3.5\)](#) (zoals subsidies, heffingen, belastingdifferentiatie, enzovoorts);
- [verhandelbaarheid \(4.3.6\)](#) van toegestane emissies en andere milieubelasting;
- [milieuconvenanten \(4.3.7\)](#), variërend van intentieverklaringen tot uitgewerkte overeenkomsten;
- [sociaal instrumentarium \(4.3.8\)](#) (voorlichting, educatie, groepscommunicatie, enzovoorts);
- [fysieke maatregelen \(4.3.9\)](#) (niet alleen zuivering en afvalverwerking, maar ook maatregelen ter beïnvloeding gedrag doelgroepen, zoals faciliteiten voor afvalscheiding, enzovoorts).

### 4.4 *Uitgangspunten DGM ten aanzien van de instrumenten:*

- Alleen regelgeving als dit onontkoombaar is; zie ook de *publicatie* 'Startnota wetgeving';
- Zoveel mogelijk marktconforme instrumenten;
- Vermijden dat instrumenten kunnen leiden tot concurrentievervalsing;



- Minder regels, minder overheidsgeld, meer verantwoordelijkheid van partijen in de samenleving; zie ook *publicatie* 'Vaste waarden, nieuwe vormen'
- [Politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie, 5](#) (legitimiteit);
- Handhaafbaarheid (zie ook [de uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten, 6](#)).

#### 4.5 Instrumenten werken op meer dan één manier

Beleidsinstrumenten werken niet elk op één manier door op het gedrag van de doelgroep, maar op verschillende manieren tegelijk. Zo is een subsidie vaak ook een communicatief instrument en kan de invoering van een heffing andere organisaties dan de doelgroep in het netwerk activeren, zoals branche-organisaties en ingenieursbureaus. Het is daarom belangrijk om ook te denken aan het belang van zulke nevenwerkingen bij het overwegen van instrumenten.

#### 4.6 Verschillende instrumenten kunnen op diverse manieren worden gecombineerd

Omdat veel instrumenten zowel voor- als nadelen hebben, is het vaak nuttig om meer instrumenten te combineren en niet alle kaarten op één instrument te zetten dat dan bijvoorbeeld heel intensief of streng moet worden toegepast om voldoende effect te hebben. Net als bij medicijnen kunnen de bijwerkingen (in termen van politieke onhaalbaarheid, gebrek aan maatschappelijke acceptatie, onuitvoerbaarheid en negatieve neveneffecten) dan te groot worden.

#### *4.7 De kwaliteit van de 'beleidstheorie' beïnvloedt het uiteindelijke resultaat*

Beleidsvoering is een ingreep met een doel. Er ligt een oorzaak-gevolg gedachte aan ten grondslag. Die is dat de geselecteerde ingreep een oorzaak zal kunnen worden voor de beoogde gevolgen. Net als alle andere theorieën kan deze gedachte meer of minder juist zijn. Misschien is de voorgestelde ingreep wel niet zo [uitvoerbaar, 6.2](#) en [effectief, 6.6](#). Ten dele biedt dit referentiekader hulpmiddelen om dit vooraf te analyseren en achteraf te verklaren. Verder is het goed om zoveel mogelijk ook de kennis in wetenschap en samenleving hierover te inventariseren. Om het goed mogelijk te maken het beleid en de uitvoering daarvan te evalueren, is het belangrijk om bij het vaststellen van de doeleinden en middelen van het beleid ook al na te denken over op welke manier de voortgang zou kunnen worden gemeten. Dat vergemakkelijkt een zinvol proces van [beleidsevaluatie en monitoring \(6.7\)](#) zeer.

#### 4.8 Bij "governance" gaat het om meer dan strategieën en instrumenten alleen

Steeds vaker wordt het begrip governance gebruikt als aanduiding van de beleidsvoering. Daarmee wordt doorgaans bedoeld om aan te geven dat tegenwoordig de beleidsvoering meer dan voorheen "multi-level" en "multi-actor" is. Het eerste betekent dat de aansturing van doelgroepen in de maatschappij niet plaatsvindt door autoriteiten op een bepaald schaalniveau, maar vanuit diverse schaalniveaus tegelijk. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld tegelijk met WTO regels, EU regels, nationale en provinciale regels te maken hebben. Het tweede betekent dat niet alleen overheidsactoren bij de besturing een rol spelen, maar ook allerlei andere maatschappelijke actoren. De sturing vindt vaak plaats vanuit een samenspel in een netwerk van verschillende overheden en andere actoren. Denk bij het milieubeleid als voorbeeld hierbij aan het vervolgoverleg waarmee convenanten worden geïmplementeerd (zie [de implementatie van convenantafspraken, 4.3.7.5](#)). Vanuit het begrip "good governance" wordt soms juist ook de nadruk gelegd op verantwoording, beheersing en toezicht houden (zie *publicatie* Handleiding Government Governance, ministerie van Financiën, 2000). Dat lijkt tegenstrijdig, maar hoeft het niet te zijn. Juist meer diffuse sturingsrelaties vragen om een duidelijker explicitering van de verantwoordelijkheden (zie: [karakterisering van sturingsbenadering 'netwerk', 1.1.3.1](#)). Wel is dit slechts één kant van de zaak.

#### *4.9 De 'onzichtbare werking' van beleidsontwikkeling*

Doorgaans moeten instrumenten worden toegepast voordat ze effect sorteren. Soms treden echter al effecten op als er alleen nog maar over beleid wordt gepraat. Discussies met betrokkenen over de aard en oorzaken van problemen (en mogelijk te nemen maatregelen) activeren actoren in [beleidsnetwerken \(1.1.3\)](#). Door discussies over de [waarden \(1.1.4\)](#) die bij problemen een rol spelen kunnen doelgroepen zich bewust worden van mogelijkheden om ook zelf al maatregelen te nemen die de toepassing van ingrijpende overheidssturing wellicht overbodig maken. Soms maken beleidsmakers hier ook bewust gebruik van, bijvoorbeeld door aan te kondigen dat een wettelijke regeling kan worden voorkomen indien de doelgroep door middel van een convenant met 'zelfregulering' orde op zaken stelt. De wettelijke regeling wordt dan niet toegepast (zelfs niet eens ontwikkeld), maar sorteert toch effect (zie: [een checklist voor het gebruik van convenanten, 4.3.7.1](#)).

## 4.3 Verschillende typen beleidsinstrumenten

### 4.3.1 Onderscheid in juridische, economische en communicatieve instrumenten betrekkelijk

De meest gebruikelijke indeling in categorieën beleidsinstrumenten vertroebelt eigenlijk minstens zoveel dan dat zij verheldert. Het concept van economische of marktgerichte instrumenten, lijkt te ontkennen dat bijna alle instrumenten een aspect hebben van het verschuiven van schaarse hulpbronnen. Het concept van communicatieve instrumenten lijkt te ontkennen dat alle instrumenten relevante informatie communiceren aan hun doelgroepen. Het concept van juridische of regel instrumenten lijkt te vergeten dat bijna alle instrumenten in een institutioneel raamwerk ingepast moeten worden. Heffingen en subsidies vergen hun eigen regelgeving en verordeningen. (Zie ook: [instrumenten werken op meer dan één manier, 4.5.](#))

### 4.3.2 Instrumenten kunnen beter worden getypeerd met combinaties van afzonderlijke kenmerken

Kenmerken waarmee instrumenten meer precies kunnen worden getypeerd zijn:

1. Of en in hoeverre er vanwege het instrument een *normatief beroep* op de doelgroep wordt gedaan
2. De [mate van evenredigheid \(4.3.2.1\)](#) tussen de vanwege het instrument voorziene overheidsreactie en de hoeveelheid van een bepaald gedrag van de doelgroep
3. Of er bij toepassing van het instrument per saldo hulpbronnen aan de doelgroep worden *gegeven, dan wel juist worden onttrokken* en de mate waarin dat het geval is
4. Het aantal verschillende *parameters* waarmee het gedrag wordt gemeten en het aantal verschillende soorten mogelijke overheidsreacties.
5. Hoe groot de *informatiehoeveelheid* is die nodig is om het instrument toe te passen<sup>1</sup>.
6. In hoeverre het instrument in *meerzijdig* overleg ('interactief') tussen overheden en doelgroepen tot stand is gekomen.
7. In hoeverre de *beleidsuitvoering* ([zie 6.1 en verder](#)) uit handen wordt gegeven aan andere actoren dan bij de totstandkoming betrokken zijn en welke juridische en andere faciliteiten deze actoren daarvoor krijgen.

Al deze zaken hebben grote invloed op hoe het instrument in de praktijk gaat werken. Daarom is het goed als u bij de voorlopige selectie van het instrumentarium niet alleen in termen van de 'etiketten' (subsidie, regels, overleg enzovoorts) denkt, maar ook kijkt hoe het staat met bovenstaande kenmerken. De kenmerken 2, 3 en 4 hebben alle betrekking op het karakter van [instrumenten als "stromen hulpbronnen" \(4.3.3\)](#).

### [4.3.3 Instrumenten kunnen worden opgevat als stromen hulpbronnen](#)

Wetgeving geeft burgers het recht om bepaalde activiteiten te ontplooiën (algemene rechten, vergunningen) of ontnemt burgers juist rechten (verboden en geboden). Economische instrumenten geven burgers (financiële) middelen of ontnemen die juist (heffingen). Communicatieve instrumenten geven de burger informatie. Instrumenten zijn met andere woorden op te vatten als stromen hulpbronnen tussen overheid en doelgroep. Deze benadering past uitstekend bij de benadering van overheidsafdelingen als netwerkspelers, want in de netwerkrelaties tussen actoren staat de wederzijdse afhankelijkheid van elkaars hulpbronnen centraal. De toepassing van het instrument kunt u dan ook vaak zien als het uitwisselen van hulpbronnen.

---

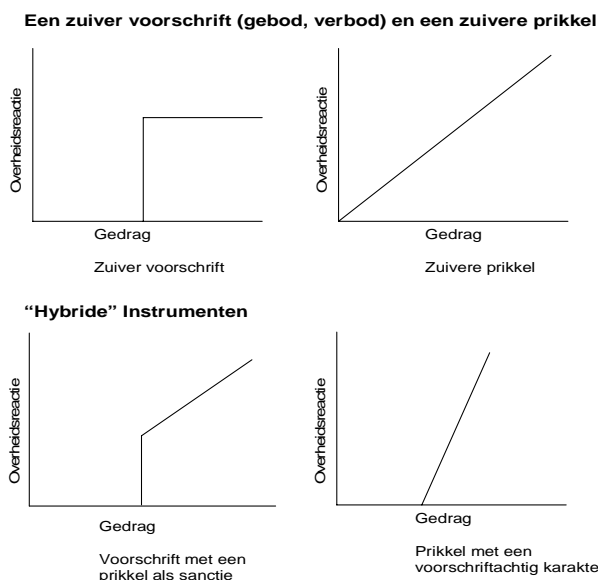
<sup>1</sup> Sommige uitwerkingen van systemen van emissieheffingen of verhandelbare vergunningen kunnen bijvoorbeeld zoveel informatie vergen dat ze bijna onmogelijk zijn toe te passen. De details van de vormgeving van het instrument kunnen heel veel verschil maken voor de mate waarin dit het geval is, en zodoende het verschil uitmaken tussen een effectieve interventie en een doodlopende steeg.

## 4.3.2.1 De mate van evenredigheid tussen het gedrag van de doelgroep en de overheidsreactie bij beleidsinstrumenten

### 4.3.2.1.1 Voorschriften en prikkels

Een van de meest kenmerkende eigenschappen van instrumenten is de mate van evenredigheid waarmee in principe door de overheid positief of negatief wordt gereageerd op een bepaald gedrag van de doelgroep. Vaak wordt gesproken over “voorschriften en prikkels” als twee vormen van instrumentatie. Een deel van het verschil tussen die twee zit in de vraag of met het instrument een normatief beroep op de doelgroep wordt gedaan. Voorschriften doen dat wel, prikkels op zichzelf niet. Een ander verschil is echter de mate van evenredigheid. Deze mate van evenredigheid wordt hieronder in de figuren geïllustreerd: op de x-as staat de hoeveelheid van een bepaald gedrag van de doelgroep; op de y-as de omvang van de positieve of negatieve sanctie die het beleidsinstrument van de overheid daarbij in het vooruitzicht stelt.

### 4.3.2.1.2 Schema



### 4.3.2.1.3 Voor- en nadelen van evenredigheid bij beleidsuitvoering

Voor de manier waarop het instrument wordt toegepast tijdens de beleidsuitvoering (zie [6.2 en verder](#)) is dit kenmerk van evenredigheid heel belangrijk. In het geval van een zuiver voorschrift richt alle aandacht zich op het smalle gebied van de vraag of de burger of bedrijf net wel of net niet aan de goede kant van de scheidslijn zit. Dat geeft het gemak dat wanneer wel duidelijk is dat er geen overheidsreactie hoeft te volgen, er minder inspanning nodig is (hoewel dat bedrieglijk kan zijn: een bedrijf dat goed lijkt te functioneren hoeft dat nog niet altijd ook echt te doen!). Het nadeel is dat bijvoorbeeld bij handhaving de zaken op de spits kunnen worden gedreven. Bij prikkels doet een beetje meer of minder er veel minder toe. Maar het nadeel is daar dat de uitvoerders over in principe alle leden van de doelgroep informatie moeten verzamelen.

### 4.3.3 Instrumenten als stromen hulpbronnen

#### 4.3.3.1 *Beleidsinstrumenten werken door hulpbronnen doelgroepen te veranderen*

Burgers en organisaties die bij beleid zijn betrokken beschikken over verschillende hulpbronnen. Alles wat iemand in staat stelt om bepaalde activiteiten te verrichten kunnen we opvatten als een hulpbron. Voorbeelden zijn geld (dus ook budgetten), informatie, deskundigheid, fysieke goederen en rechten of bevoegdheden. In veel interacties worden dergelijke hulpbronnen uitgewisseld (bijvoorbeeld informatie in communicatie, maar ook goederen voor geld in economische processen).

Beleidsinstrumenten werken in veel gevallen ook doordat ze stromen hulpbronnen op gang brengen of in ieder geval hoeveelheden hulpbronnen bij doelgroepen veranderen.

#### 4.3.3.2 *Vier manieren om verdeling van hulpbronnen te veranderen*

Daarbij wordt gebruik gemaakt van vier basismechanismen:

1. Het *verlenen* van hulpbronnen, waardoor de doelgroep in staat wordt gesteld om activiteiten te ontplooiën waarvoor die hulpbronnen noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld een budget waarmee een organisatie een natuurgebied kan aankopen.
2. Het onder voorwaarden van het te vertonen gedrag (*conditioneel*) *verlenen* van hulpbronnen, waarmee de doelgroep niet alleen in staat wordt gesteld om iets te doen, maar daartoe ook wordt gemotiveerd. Zonder het gewenste gedrag wordt bijvoorbeeld een subsidie of een vergunning niet verleend.
3. Het onder voorwaarden van ongewenst gedrag (*conditioneel*) *ontnemen* van hulpbronnen, waarmee de doelgroep wordt gemotiveerd om bepaalde activiteiten na te laten. Bijvoorbeeld boetes en andere sancties, maar ook veel heffingen maken gebruik van dit mechanisme.
4. Het zonder meer *ontnemen* van hulpbronnen, waardoor de doelgroep niet meer in staat is om bepaalde activiteiten te ontplooiën.

Veelal bevatten instrumenten verschillende stromen hulpbronnen en maken ze gebruik van meer dan één mechanisme. Denk aan wetgeving die rechten ontnemt, eveneens informatie verleent en conditioneel geld ontnemt door middel van boetes.

#### 4.3.3.3 *Ook bij indirecte sturing veranderen instrumenten verdeling van hulpbronnen*

Beleidsinstrumenten kunnen rechtstreeks de hulpbronnen van de doelgroep veranderen, maar kunnen ook via andere betrokkenen (bijvoorbeeld in netwerken) worden ingezet. Denk aan het verlenen van een subsidie aan een branche organisatie teneinde voorlichting te geven aan individuele bedrijven.

## 4.3.4 Regelgeving

Zie: [Onderscheid in juridische, economische en communicatieve instrumenten betrekkelijk \(4.3.1\)](#)

Zie: [De mate van evenredigheid tussen het gedrag van de doelgroep en de overheidsreactie bij beleidsinstrumenten \(4.3.2.1\)](#)

Zie: [Uitgangspunten DGM ten aanzien van de instrumenten \(4.4\)](#)

Zie: [Voorbeeld Enschede \(6.3.6.4\)](#)

## 4.3.5 Financiële prikkels

Zie: [Onderscheid in juridische, economische en communicatieve instrumenten betrekkelijk \(4.3.1\)](#)

Zie: [Uitgangspunten DGM ten aanzien van de instrumenten \(4.4\)](#)

Zie: [De mate van evenredigheid tussen het gedrag van de doelgroep en de overheidsreactie bij beleidsinstrumenten \(4.3.2.1\)](#)

Zie: [Economisch systeem en ecologisch systeem zijn verweven \(3.2.1\)](#)

Zie: [Voorbeeld 1: Negen manieren waarop subsidies kunnen werken \(4.5.1\)](#)

Zie: [Voorbeeld 2: De wijzen van werking van de waterkwaliteitsheffing \(4.5.2\)](#)

## 4.3.6 Verhandelbaarheid

Zie: [Publicatie Milieu op de markt](#)

## 4.3.7 Milieuconvenanten

### 4.3.7.1 Een checklist voor het gebruik van convenanten

De bevindingen van de recente evaluatie van milieuconvenanten (*publicatie* Evaluatie Milieuconvenanten 2003) zijn samengevat in een checklist. Deze kent vier categorieën: (1) de keuze voor het instrument, (2) de processen van onderhandeling, (3) het convenant zelf, en (4) de implementatie van de afspraken. In de checklist worden steeds de kernomstandigheden benoemd die gunstig uitpakken voor de kans dat er een convenant tot stand komt, alsmede voor de kans dat de doelstellingen in het convenant worden bereikt. Tot slot volgen uitspraken over welke omstandigheden noodzakelijk zijn voor de succesvolle toepassing van het instrument convenant.

### 4.3.7.2 Keuze voor het instrument

- Er is een breed draagvlak voor het aanpakken van het probleem. Er is met andere woorden voor alle betrokkenen een 'sense of urgency'. Tevens bestaat er op hoofdlijnen overeenstemming over de doelstellingen die via een convenant bereikt moeten worden.
- Er is voldoende informatie over de aard en omvang van het milieuprobleem, maar de oplossingen zijn onvoldoende bekend.
- Er is een duidelijke stok achter de deur aanwezig, bijvoorbeeld een dreiging met een alternatief instrument.
- De institutionele kenmerken van de doelgroep lenen zich voor een convenant: er is een duidelijke onderhandelingspartner aanwezig en de doelgroep is niet te divers.
- Er is al een langer bestaande relatie met de doelgroep; er kan worden onderhandeld op basis van vertrouwen.
- òf: Er bestaat geen reëel alternatief voor een convenant: het probleem in kwestie is te complex of te internationaal; en  
Een convenant lijkt het meest effectieve beleidsinstrument, rekening houdend met de omstandigheden zoals in deze checklist omschreven; en  
Het gebruik van een convenant is niet verboden (bijvoorbeeld voor EG-besluiten wanneer niet aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan; zie de *publicatie* Aanwijzingen voor convenanten, aanwijzing 4).

### 4.3.7.3 Vormgeving van het proces van onderhandeling

- Relevante partijen zijn aanwezig of vertegenwoordigd. Een heldere relatie tussen vertegenwoordigers en hun achterban is een van belangrijkste voorwaarden voor succes.
- De betrokken partijen dragen zorg voor de interne coördinatie van hun inzet. Dit punt geldt met name voor de betrokken overheden.
- De onderhandelingspartners zijn voldoende deskundig.
- Er is intensief contact tussen de partijen.
- Eventuele meningsverschillen worden uitgesproken en uitonderhandeld. Er wordt onderhandeld op basis van openheid over belangen.
- Een van de betrokkenen begeleidt het proces, bij voorkeur is dit een onafhankelijke procesbegeleider.
- De onderhandelingen worden zoveel mogelijk transparant gemaakt.

#### 4.3.7.4 De convenanttekst

- De afspraken in het convenant moeten door alle partijen worden gedragen. Er moet worden gestreefd naar overeenstemming op hoofdlijnen zonder duidelijke winnaars en verliezers. De afspraken worden wel zo ambitieus mogelijk gesteld.
- Bij de vormgeving van de afspraken in het convenant wordt met name gelet op de naleving / handhaafbaarheid door in eerste instantie de doelen helder en kwantitatief te omschrijven en tussendoelen te onderscheiden.
- Het convenant maakt verder helder wat de betrokken convenantpartijen moeten doen, en wanneer die actie is vereist. Daarbij is ook van belang dat geen verplichtingen worden opgelegd aan partijen die niet vertegenwoordigd zijn.
- Het convenant bevat tevens afspraken over wat te doen als doelen niet gehaald worden, en eventuele boeteclausules.
- Het convenant bevat ook afspraken over de aanpak van free-riders.
- Het convenant legt vast op welke wijze monitoring gaat plaatsvinden.
- Het convenant bevat een evaluatiebepaling.
- Het convenant concentreert zich op doelstellingen en minder op het vastleggen van maatregelen. Voor kleinere organisaties in de doelgroep moet wel een indicatie van maatregelen worden ontwikkeld.
- Ten aanzien van het convenant en de gemaakte afspraken wordt duidelijk gemaakt in welk kader de afspraken gemaakt zijn. Tevens wordt aangegeven of en zo ja met welke andere programma's en instrumenten een relatie bestaat en wat deze relatie inhoudt.
- De afspraken worden ruim bekendgemaakt zodat ook derdebelanghebbenden kennis kunnen nemen van de afspraken.

#### 4.3.7.5 De implementatie van afspraken

- De uitvoeringsfase wordt zorgvuldig vormgegeven waarbij zo nodig een speciale uitvoeringsorganisatie wordt ingesteld (stuurgroep, werkgroep, projectbureau).
- De betrokken partijen dragen zorg voor het informeren en activeren van hun achterban. Over de wijze waarop dit plaatsvindt, zijn afspraken gemaakt in het convenant.
- De uitvoering van het convenant wordt afgestemd met andere beleidsinstrumenten die worden ingezet richting de doelgroep, bijvoorbeeld regelgeving.
- Ook na het afsluiten van het convenant is er adequaat en goed overleg met de doelgroep. Ook hierin wordt gestreefd naar helderheid en worden pittige discussies niet uit de weg gegaan.
- De resultaten van de monitoring worden regelmatig ingebracht tijdens het vervolgoverleg. Er vindt een regelmatige terugkoppeling plaats naar de doelstellingen.
- Regelmatig worden voortgangsrapportages gemaakt en ruim bekend gemaakt om de transparantie van het proces te bevorderen.

#### 4.3.7.6 Centrale randvoorwaarden voor de toepassing van convenanten

De bovenstaande aandachtspunten komen uit dit onderzoek naar voren als bepalend voor de mate van succes waarmee het instrument convenant kan worden toegepast. Uiteraard is het niet-voldoen aan het ene aandachtspunt nadeliger dan aan een ander. We onderscheiden een vijftal centrale randvoorwaarden:

- de structuur van de doelgroep moet een convenant mogelijk maken;
- er is een duidelijke stok achter de deur aanwezig zodat de doelgroep gemotiveerd is en blijft om bij te dragen aan het succes van het convenant. Dit vereist inbedding van het convenant in de bestaande beleidscontext;
- de onderhandelingsprocessen leiden tot voldoende duidelijkheid en er wordt zorggedragen voor voldoende voortgang;
- het convenant is uitvoeringsgericht opgesteld en bevat concrete en na te leven / handhaafbare afspraken;
- er wordt ruim aandacht geschonken aan monitoring, voortgangsrapportages en evaluatiemomenten, ook om de transparantie zo groot mogelijk te houden.



### **4.3.8 Sociaal instrumentarium**

Zie: [De sociale en fysieke omgeving van doelgroepen als aangrijpingspunten \(3.3\)](#)

Zie: [Beïnvloeding van maatschappelijke context \(2.4\)](#)

Zie: [Wat burgers beweegt \(2.3\)](#)

Zie: [Consumenten zijn 'moeilijk bereikbare doelgroep' \(3.3.1.1\)](#)

### **4.3.9 Fysieke maatregelen**

Zie: [De sociale en fysieke omgeving van doelgroepen als aangrijpingspunten \(3.3\)](#)

## 4.5 Instrumenten werken op meer dan één manier

### 4.5.1 Voorbeeld 1: Negen manieren waarop subsidies kunnen werken

1. de relatieve vermindering van de kosten van het gewenste gedrag ten opzichte van gedragsalternatieven
  2. het scheppen van essentiële financiële ruimte voor het gewenste gedrag wanneer dat weliswaar al aantrekkelijk is ten opzichte van gedragsalternatieven, maar financieel niet haalbaar is
  3. het verlenen van een blijk van goedkeuring door de subsidieverlenende organisatie die door de ontvangers op een ander moment of in een ander proces kan worden gebruikt
  4. de attendering van de doelgroep op de mogelijkheid van het gewenste gedrag
  5. het verminderen van onzekerheid bij de doelgroep over de haalbaarheid van het gewenste gedrag, bijvoorbeeld door de screening vooraf en begeleiding van de gesubsidieerde projecten
  6. het versterken van de positieve houding ten opzichte van het maatschappelijke belang van het doel
  7. het versterken van de binding aan eventuele voorschriften
  8. de verbetering van het overlegklimaat tussen overheid en doelgroep en de vermindering van de weerstand tegen de toepassing van andere instrumenten
  9. de verbetering van contacten tussen relevante organisaties in het beleidsveld.
- Dat alles bij elkaar betekent overigens nog niet dat subsidies vaak effectief zijn!

### 4.5.2 Voorbeeld 2: De wijzen van werking van de waterkwaliteitsheffing

De waterkwaliteitsheffing werkte niet alleen als economisch instrument door op de vervuiling van het afvalwater van de industrie!

Een *economische* consequentie van heffingen is dat zij bepaalde gedragsalternatieven relatief minder aantrekkelijk maken. Dit geldt ook voor de waterkwaliteitsheffingen. Ten tweede zullen de kosten van minder vervuilen dalen omdat technologische innovatie wordt gestimuleerd. Een derde economische werking die in the theoretische literatuur wel wordt genoemd is dat er geld aan een productiesector wordt onttrokken die daardoor minder snel zal groeien in productievolume. Ook dat zou de vervuiling kunnen remmen. Maar dat blijkt in de praktijk niet zo te werken. Zelfs de papierindustrie als een van de meest kwetsbare bedrijfstakken voor de gevolgen van de heffingen heeft er uiteindelijk geen concurrentienadeel van gehad!

De heffing als zodanig heeft geen normatief *juridische* consequenties. Wel is aannemelijk dat de weerstand tegen bijvoorbeeld beperkende vergunningsvoorwaarden wordt verminderd wanneer de te nemen maatregelen zich grotendeels terugverdienen door bespaarde heffingen. Op deze wijze kunnen heffingen de werking van juridische instrumenten in de 'policy mix' ondersteunen, ook wanneer zij op zichzelf onvoldoende zijn om aan te zetten tot gedragsverandering.

De introductie van de waterkwaliteitsheffing vanaf 1970 en het vooruitzicht dat de tarieven al snel de hoogste ter wereld zouden worden, *communiqueerde* het probleem van de watervervuiling, de omvang van de eigen bijdrage daaraan en de mogelijkheid van maatregelen daartegen op een indringende manier waar de beste folder bij zou verbleken! Daardoor leverde het ook een breuk met gewoontegedrag op en kwam het op de besluitvormingsagenda van de bedrijven. De heffingen leidden in de jaren zeventig ook tot veel en intensief tweezijdig overleg tussen de bedrijven en de waterschappen. De waterschappen wilden voorzien hoeveel de bedrijven hun vervuiling zouden gaan verminderen om zo te bepalen hoe groot de nieuwe zuiveringsinstallaties moesten worden. Ook ingenieursbureaus en branche-organisaties werden geactiveerd om besparingsmogelijkheden onder de aandacht te brengen (dus ook instrument van netwerkmanagement!).

Zie ook [verschillende typen beleidsinstrumenten \(4.3\)](#).

## 4.6 Verschillende instrumenten kunnen op diverse manieren worden gecombineerd

### 4.6.1 Vormen van samenloop van beleidsinstrumenten

1. Meer instrumenten kunnen gelijktijdig op dezelfde doelgroep worden gericht om de interventie intenser te maken (bijvoorbeeld naast een subsidieregeling ook een toekomstige verplichting in het vooruitzicht stellen).
2. Meer instrumenten kunnen op hetzelfde interactieproces, bijvoorbeeld technologische innovatie, maar op verschillende doelgroepen worden gericht (zowel onderzoekssubsidies voor kenniscentra als demonstratieprojecten in pionier bedrijven).
3. Er is een wisselwerking tussen instrumenten en activiteiten op verschillende overheidslagen, die de werking van de afzonderlijke instrumenten verzwakt of juist versterkt (zie ook: [waarom streven naar integraal beleid, 1.3](#) en [niveaus van governance, 4.8.2](#)) – vergelijk de vaak wel, maar soms ook niet vruchtbare wisselwerking tussen landelijke convenanten en de decentrale vergunningverlening).
4. Er is competitie en/of samenwerking tussen instrumenten vanuit verschillende, maar wederzijds afhankelijke beleidsvelden (wordt daar niet juist gestimuleerd wat het milieubeleid probeert te voorkomen?) (zie ook: [waarom streven naar integraal beleid, 1.3](#)).
5. Wederzijds versterking of verzwakking van de effecten van interventies in verschillende punten van [het economisch - ecologisch systeem \(3.2\)](#) (bij consumentenmilieubeleid is het niet zinvol alleen op het gemoed van de individuele consument te spelen als niet ook de eigenschappen van de producten en de manier waarop ze worden verkocht en de beeldvorming in zijn sociale omgeving worden aangepakt).

### 4.6.2 Bekende instrumenten ‘vullen en volgen’ nieuwe sturingsstrategieën

Een van de internationaal meest vernieuwende sturingsstrategieën in het Nederlandse milieubeleid was in de jaren negentig het doelgroepoverleg. In feite is dit echter een combinatie van instrumenten. Naast het overleg op zichzelf, zijn ook de [milieuconvenanten \(4.3.7\)](#) waartoe het doorgaans leidt van belang, maar dat is niet het enige. Binnen de convenanten worden vaak afspraken gemaakt over zaken als nadere studies, innovatiesubsidies, over de bewaking van de voortgang en soms zelfs over wat te doen als die beneden de maat blijft. Verder is de totstandkoming en werking van de convenanten niet goed te begrijpen zonder de combinatie met vergunningverlening en (mogelijke) regelgeving die veel van de afspraken individueel verbindend en handhaafbaar maken. Ook bij andere ‘nieuwe’ sturingsstrategieën, zoals transitie management geldt dat zij alleen goed denkbaar zijn als zij worden ‘gevuld en gevolgd’ door instrumenten die vaak al lang bekend zijn, maar nu in een nieuw verband worden toegepast ([Instrumenten voor transitie management, 4.6.3](#)). Op deze wijze ontstaan er geen werkelijk nieuwe instrumenten, maar worden bestaande instrumenten op een andere wijze ingezet of toegepast.

Zie ook [verschillende typen beleidsinstrumenten \(4.3\)](#) en [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#).

### 4.6.3 Instrumenten voor transitie management

[Transitie management \(2.6\)](#) tracht de dynamiek die binnen een systeem van productie en consumptie bestaat te beïnvloeden in een richting die past bij een transitiedoel, zoals een duurzame, koolstofarme energiehuishouding. Bij het ingrijpen op een bepaalde dynamiek kan het bestaande beleidsinstrumentarium een belangrijke rol spelen, waarbij de inzet,

timing en mix van beleidsinstrumenten zal worden gedifferentieerd afhankelijk of het om het initiëren, versnellen, afremmen of bijsturen van een bepaalde dynamiek gaat. Voor het versnellen van een bepaalde dynamiek kan bijvoorbeeld een economisch instrument effectief zijn, zoals in het voorbeeld van groene stroom. Nadat het concept door een energiebedrijf was geïntroduceerd, stimuleerde de ontheffing van de regulerende energiebelasting de vraag naar groene stroom, waarna dit ook andere energiebedrijven aanzette om met soortgelijke concepten te komen. In combinatie met het economische instrument was bij groene stroom echter ook sociaal instrumentarium van belang, omdat daarmee de burger geïnformeerd raakte en kon worden overtuigd. Het voorbeeld van groene stroom maakt echter ook duidelijk hoe moeilijk het is zorg te dragen voor een dynamiek in de juiste richting. In de toenemende vraag naar groene stroom bleek vooral te worden voorzien door import vanuit al bestaande installaties in het buitenland. De richting en mate van institutionele verandering was dus onvoldoende om een dynamiek van een sterk groeiend nationaal aanbod van groene stroom op gang te brengen. Doorgaans zullen dus aanvullende pakketten instrumenten ingezet moeten worden.

## 4.8 Bij “governance” gaat het om meer dan strategieën en instrumenten alleen

### 4.8.1 Vijf elementen van governance

In zijn kortste vorm bestaat een ‘governance model’ uit vijf vragen: Waar?, Wie?, Wat?, Hoe?, en Waarmee? Tegenwoordig wordt steeds meer benadrukt dat ‘governance’ patronen zich behalve door deze veelledigheid (deze vijf elementen) ook kenmerken door veelvormigheid (verscheidenheid binnen de elementen). Zij zijn: multi-level, multi-actor, multi-faceted, multi-instrumental en multi resource-based. De volgende vragen zijn gebaseerd op een combinatie van diverse benaderingen en kunnen u helpen niet alleen de instrumenten, maar ook het beleid in brede zin te specificeren.

### 4.8.2 Niveaus van governance

#### *Waar? – multi-level*

Welke niveaus van governance domineren in welke onderlinge verhouding het beleid en het debat over de beleidsvoering? Hoe ligt de verhouding met de bestuurslagen van de overheid? Wie beslist of beïnvloedt zulke zaken? Hoe is de interactie tussen de verschillende bestuurslagen geregeld? (Zie ook: [waarom streven naar integraal beleid, 1.3](#))

### 4.8.3 Actoren in het beleidsnetwerk

#### *Wie? – multi-actor*

Hoe open is de beleidsarena in theorie en praktijk en voor wie? Wie is ook werkelijk van de partij en waarbij precies? Wat is hun positie? Welke [rol voor de overheid \(1.1.1\)](#) wordt geaccepteerd? Wie van hen hebben relevante eigendoms- en gebruiksrechten of zijn op andere wijze ‘stakeholders’ (waaronder beleidsuitvoeringsorganisaties)? Wat is de structurele geneigdheid tot samenwerken tussen de actoren in het [netwerk? \(1.1.3\)](#) Zijn er actoren onder die als procesmakelaar of optreden? Wat is de positie van het algemene publiek versus experts versus politici?

### 4.8.4 Probleemperceptie en doeleinden

#### *Wat? – multi-faceted*

Wat zijn de dominante beelden van de werkelijkheid? Wat wordt als probleem gezien en hoe ernstig vinden de betrokken actoren dat? Wat zien zij als oorzaken van het probleem? Wordt het probleem gezien als een probleem voor individuen of als een probleem voor de samenleving als geheel? Wat voor [waarden \(1.1.4\)](#) en andere preferenties acht men in het geding? Wordt het probleem gezien als een relatief nieuw en uitdagend onderwerp, of als een onderwerp in de ‘beheers’-fase zonder veel politieke ‘saliency’? In welke mate wordt onzekerheid geaccepteerd? Waar worden [aangrijpingspunten \(3\)](#) voor het beleid onderkend? Welke relaties met andere beleidsvelden worden erkend als coördinatie onderwerpen (zie ook: [waarom streven naar integraal beleid, 1.3](#))? Welke beleidsdoeleinden verkrijgen

[acceptatie \(5\)](#)? Welk ambitieniveau hebben deze in absolute (niveau van normen) en relatieve (vereiste verandering) termen?

#### 4.8.5 Strategieën en instrumenten

#### *Hoe? – multi-instrumental*

Welke [instrumenten \(4.3\)](#) behoren tot de beleidsstrategie? Wat zijn de kenmerken van deze instrumenten? Wat zijn de doelgroepen van het beleid? Welke tijdskeuzen worden gemaakt bij de inzet ervan? Welke [beleidstheorie \(4.7\)](#) ligt aan de strategieën en instrumenten ten grondslag en in hoeverre passen deze in één of meer 'sociaal geconstrueerde' interpretatiekaders? Hoeveel flexibiliteit verschaft het instrumentarium en zet het aan tot leren? In hoeverre worden [combinaties van instrumenten \(4.3.2\)](#) en [indirecte routes tot sturing \(4.1 en 4.2\)](#) benut? Worden er veranderingen in de eigendoms- of gebruiksrechten binnen de sector voorzien? In hoeverre verschaffen zij prikkels tot 'leren'? Welke eisen stellen zij aan de capaciteit van de uitvoering? Hoe worden de kosten en baten verdeeld?

#### 4.8.6 Capaciteit van de uitvoering

#### *Waarmee? – multi-resource based*

Welke organisaties (inclusief overheidsorganisaties) zijn verantwoordelijk voor de [uitvoering van het beleid \(6\)](#)? Hoe zijn de verantwoording- en toezichtrelaties verdeeld? Welke beleidsstijl hebben deze organisaties normaal gesproken? Welke autoriteit en andere [hulpbronnen \(4.3.3\)](#) als geld en menskracht worden aan deze organisaties door het beleid ter beschikking gesteld? Met welke beperkingen?

## 5 De politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie van beleidsinstrumenten

### 5.1 Politieke haalbaarheid: het politieke proces heeft een eigen rationaliteit

Bij het bedenken en doen van voorstellen voor beleidsinstrumenten kan het frustrerend zijn om te merken dat instrumenten die goed uitvoerbaar en effectief lijken toch niet worden geselecteerd in het politieke proces. In feite betekent dat niets anders dan dat u al bij het doen van voorstellen er rekening mee moet houden dat actoren in het politieke proces met – minstens – twee zaken tegelijk bezig zijn. Het gaat niet alleen om het realiseren van maatschappelijke doelen, maar ook om het verwerven van steun. Daarbij gaat het om steun van medepolitici, van de kiezer, van maatschappelijke organisaties enzovoorts. Ten dele dient dit het eerste doel. Ten dele is het in de politiek ook een doel op zichzelf. Dit alles is volkomen legitiem.

### 5.2 Maatschappelijke haalbaarheid en acceptatie

Maatschappelijke haalbaarheid en acceptatie van beleidsinstrumenten zijn niet alleen van belang omdat ze de politieke haalbaarheid beïnvloeden, ze hebben ook een zelfstandige betekenis. Zonder een minimum aan maatschappelijke acceptatie is de uitvoering van beleid gedoemd te mislukken. Een beperkte acceptatie leidt veelal tot conflicten, ontwijkgedrag en tot pogingen om het beleid in verschillende arena's onderuit te halen.

### 5.3 Organisatorische haalbaarheid

Beleed wordt geformuleerd en uitgevoerd in en door organisaties. Organisaties die ieder hun eigen kijk op de wereld hebben, hun eigen 'standaardroutines' ontwikkelen, bevolkt worden door mensen met typische deskundigheden met hun typische brillen waarmee ze naar de werkelijkheid kijken. Dat geldt ook voor de beleidsnetwerken. Dit brengt met zich mee dat sommige instrumenten vaker door bepaalde netwerken of organisaties worden gekozen dan andere. Een hoge mate van organisatorische haalbaarheid bevordert de soepele invoering en toepassing van instrumenten. Ook voor het beleidsveld kan het 'gemakkelijk' zijn dat beleidsvoerende organisaties vaak van dezelfde typen instrumenten gebruik maken: het vermindert de 'transactiekosten'. Daarmee is uiteraard niet gewaarborgd dat het beleid ook effectief zal zijn. Zie ook: [netwerkrelaties van invloed op haalbaarheid instrumenten, 5.2.3](#).

### 5.4 Van 'Milieu' naar 'Duurzaamheid'

Milieuproblemen zijn we steeds meer als duurzaamheidsproblemen gaan zien. Het zoeken naar oplossingen die gelijktijdig rekening houden met ecologische, economische en sociale aspecten is van wezenlijk belang voor de politieke en maatschappelijke haalbaarheid. Integraal afwegen van verschillende waarden bevordert de acceptatie. De toename van complexiteit die hier veelal het gevolg van is leidt echter vaak tot minder 'organisatorische haalbaarheid'.

De complexiteit en het lange termijn perspectief van duurzaamheidsvragen zorgen voor drie extra grote uitdagingen:

- *sturingsvermogen* voor de bescherming op lange termijn van hulpbronnen en milieukwaliteit in een samenleving die steeds meer gericht is op de korte termijn en zich steeds minder wil laten sturen;
- *legitimiteit* voor beleid waarvoor hier en nu offers gebracht moeten worden, maar waarvan de voordelen voor een belangrijk deel toevallen aan volgende generaties, aan mensen in andere (vaak arme) landen en - als we die al een eigen waarde toekennen - aan de natuur zelf;
- omgaan met *onzekerheid*, omdat wachten tot we alles weten te traag is. De bereidheid om 'al doende te leren' vergt de ongemakkelijke combinatie van stevige prikkels tot verandering en mogelijkheden om tot een redelijke mate van consensus te komen (vergelijk het Nederlandse doelgroepenoverleg).

Zie ook: ['duurzame ontwikkeling' vraagt aandacht voor de wisselwerking tussen ecologie, economie en sociale verhoudingen, 2.2](#).

## 5.1 Politieke haalbaarheid

### 5.1.1 Gebruik de smalle marges in machtsverhoudingen

Beleidsinstrumenten die in principe veel zouden veranderen aan bestaande machtsverhoudingen hebben – door dezelfde machtsverhoudingen - weinig kans om te worden gekozen. Als ze toch worden gekozen worden ze vaak slecht uitgevoerd. Sommigen gaan daarom zelfs zover dat ze stellen dat de selectie van instrumenten niet veel verschil kan maken. Daarbij vergeten ze dat machtsverhoudingen niet onbeweeglijk zijn en juist stukje bij beetje door zaken als een slimme instrumentenkeuze beïnvloed kunnen worden: het benutten van de ‘smalle marges’.

### 5.1.2 Aansluiten bij bestaande beleidskaders

Concrete beleidsbeslissingen zijn vrijwel altijd ingebed in bredere beleidslijnen. Beleidsinstrumenten maken meer kans om gekozen te worden naarmate ze beter aansluiten bij bestaande beleidskaders. Die beleidskaders kunnen bestaan uit nota's en vroegere keuzes op het betreffende beleidsterrein, maar ook uit algemene uitgangspunten ten aanzien van beleidsinstrumenten (zie ook: [uitgangspunten voor beleidsontwikkeling van DGM, 1.2](#)).

Als een bestaande beleidslijn lange tijd weinig succesvol is gebleken kan het juist een voordeel zijn om instrumenten te kiezen die een breuk met het verleden betekenen. Het kan politiek opportuun zijn om ‘het over een andere boeg te gooien’.

### 5.1.3 Mogelijkheden en beperkingen van internationale beleidskaders

Concrete beleidsbeslissingen zijn ook ingebed in internationale kaders. Bijvoorbeeld bestaande EU-richtlijnen kunnen het gebruik van bepaalde instrumenten noodzakelijk of aantrekkelijk maken (vertalen van richtlijnen in nationale wetgeving) of juist bemoeilijken. Zo is het in het kader van het vrije verkeer van goederen moeilijk om nationale productwetgeving te formuleren. Ook subsidieregelingen gericht op producten komen snel in strijd met het verbod op nationale steunverlening aan producenten. Dit vergt soms creatieve oplossingen: zo ontstonden in het verleden een groot aantal convenanten gericht op producten. Zie ook: [Europees beleid en de uitwerking van internationale verdragen \(1.5\)](#).

### 5.1.4 Het gemak van een grote probleemdruk

Weinig zaken dragen meer bij aan de politieke haalbaarheid van vergaande maatregelen dan een hoge probleemdruk. Als een probleem wordt gezien als een groot en urgent probleem worden ‘deuren geopend’ die onder normale omstandigheden gesloten blijven. In beleidstermen spreken we ook wel over een ‘policy window’: het bestaan van gunstige omstandigheden om problemen en oplossingen (bepaalde beleidsinstrumenten) samen te brengen is een politiek besluit.

### 5.1.5 Ook instrumenten zijn modegevoelig

Instrumenten zijn soms ‘in’ of ‘uit’ de mode. De politieke haalbaarheid van subsidieverlening kreeg een behoorlijke tik na parlementaire enquêtes over steunverlening aan de scheepsbouw en het volkshuisvestingsbeleid. Rampen als de vuurwerkexplosie in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben strikte regelgeving ineens weer salonfähig gemaakt (zie [Voorbeeld Enschede \(6.3.6.4\)](#)). Bedenk wel dat aansluiten bij modes de politieke haalbaarheid weliswaar vergroot, maar dat daarmee nog niets is gezegd over de te verwachten uitvoerbaarheid en effectiviteit van het instrument (zie ook [de inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium, 6.2](#) en [de inschatting en verklaring van de effectiviteit van het instrumentarium, 6.6](#)).

## 5.2 Maatschappelijke haalbaarheid en acceptatie

### 5.2.1 Instrumenten geven en nemen

Vanuit het perspectief van de doelgroep zijn er instrumenten die bepaalde gewaardeerde zaken geven (geld, rechten, informatie) of juist nemen. Dit is natuurlijk van groot belang voor de maatschappelijke acceptatie en dus ook de haalbaarheid van die instrumenten. In termen van instrumenten als stromen hulpbronnen spreken we ook wel van hulpbronnen verlenen of juist ontnemen (zie ook: [instrumenten als stromen hulpbronnen, 4.3.3](#)). Anderen spreken ook wel van verruimende of beperkende beleidsinstrumenten. Juist door combinaties van verschillende typen instrumenten kan de maatschappelijke acceptatie worden bevorderd (bijvoorbeeld door wettelijke beperkingen voor het uitrijden van mest te combineren met subsidies voor de bouw van opslagfaciliteiten). Zie ook: [instrumenten werken op meer dan één manier \(4.5\)](#) en [verschillende instrumenten kunnen op diverse manieren worden gecombineerd \(4.6\)](#).

### 5.2.2 De uitvoeringskosten van instrumenten

De toepassing van instrumenten brengt niet alleen voor uitvoerders kosten met zich mee, maar veelal ook voor de doelgroep. Formulieren moeten worden ingevuld, informatie moet worden verzameld en verstrekt (vergunningen zijn in dit verband berucht), heffingen moeten worden betaald en uitgaven verantwoord (subsidies). Beperkte maatschappelijke uitvoeringskosten bevorderen de acceptatie van instrumenten. Vaak wordt er door doelgroepen ook een verband gelegd met de te verwachten effectiviteit: in de discussie over rekeningrijden werd de hoogte van de uitvoeringskosten vooral als een probleem gezien in het licht van de verwachting van sommige groepen dat de maatregel niet effectief zou zijn, en daarmee zou verworden tot een ordinaire belastingverhoging.

### 5.2.3 Netwerkrelaties van invloed op haalbaarheid instrumenten

Samen met gewoonten (die weer worden versterkt doordat de benodigde regels en deskundigheid bij bepaalde instrumenten steeds meer aanwezig raken dan bij andere instrumentmogelijkheden – “gezonken kosten”) vormt de manier waarop overheden en doelgroepen gewend zijn om met elkaar om te gaan een krachtige voorspeller van het soort instrumenten dat wordt gekozen. Wanneer er al veel interactie is met betrokken doelgroepen is het bijvoorbeeld beter mogelijk om overlegvormen en convenanten in te zetten. Wanneer de doelgroep zelf ook gemotiveerd is kan soms met zelfregulering en faciliterend beleid zoals het verschaffen van informatie en subsidies worden volstaan. Het is zowel belangrijk om buiten die gewoonten te kunnen treden als om in te zien wat dat betekent voor netwerkrelaties en voor de benodigde regels en deskundigheid. Zie ook [vier sturingsperspectieven en het startpunt \(1.1\)](#).

### 5.2.4 De grenzen van het haalbare verleggen als lange termijn investering

De meer fundamentele omstandigheden als machtsverhoudingen, waardenpatronen of manieren waarop tegen een problematiek wordt aangekeken (zie [de maatschappelijke context, 2](#)) zijn van invloed op de haalbaarheid en acceptatie van beleidsinstrumenten. Zulke omstandigheden zijn, hoewel niet eenvoudig of snel, soms wel op den duur veranderbaar. Zo hebben de inspanningen van oud-minister Winsemius om tot een dialoog met het bedrijfsleven te komen, de grondslag gelegd voor de opbloei van het doelgroepoverleg als instrumentele strategie na het NMP+, jaren later. Behalve de politieke haalbaarheid is op deze wijze ook de acceptatie van dit beleid bevorderd. Deze wijze van aanpak kan goed worden beschouwd in het kader van de sturingsbenadering ‘de overheid als hoeder van waarden’. Dat geldt temeer omdat daarbij ook andere fundamentele aspecten van de maatschappelijke context dan waarden aan de orde kunnen komen. Zie de items [de overheid als hoeder van waarden \(1.1.4\)](#), en onder de context [\(2.1.4\)](#) en de aangrijpingspunten [\(3.1.4\)](#).



## 5.3 Organisatorische haalbaarheid

### 5.3.1 *Organisaties en standaardroutines*

Organisaties ontwikkelen bepaalde standaardroutines waarmee ze de complexiteit van hun werkzaamheden beperken en hun efficiëntie verhogen. Dergelijke routines kunnen zich ook ontwikkelen op het niveau van de selectie van beleidsinstrumenten. Berucht is bijvoorbeeld het Ministerie van Onderwijs als 'circulaire fabriek'. Dergelijke routines hebben onmiskenbaar efficiëntie voordelen: instrumenten zijn gemakkelijk in te passen in bestaande regelingen, er bestaat een infrastructuur voor de toepassing van de instrumenten en er zijn dus weinig problemen bij de invoering van het beleid te verwachten. Hoewel niet is uit te sluiten dat dergelijke 'standaard' instrumenten ook voldoende effect sorteren, is een regelmatige heroverweging en bezinning op het passende instrumentarium op zijn plaats. Daarbij moet in ieder geval overwogen worden of de lange termijn effecten van andere instrumenten in termen van het beter bereiken van maatschappelijke doelstellingen niet opwegen tegen de voor- en nadelen op de korte termijn in termen van de invoerings- en uitvoeringskosten.

### 5.3.2 *Vigerende wetgeving*

Organisaties bevinden zich in een omgeving waarin vigerende wetgeving ze specifieke bevoegdheden verleent. Daaruit ontstaan specifieke juridische mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van de keuze van beleidsinstrumenten. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de instrumenten die kunnen worden overwogen. Indien instrumenten samen met andere organisaties of juist helemaal door andere organisaties moeten worden vastgesteld of toegepast, dan levert dat extra complicaties op in termen van de organisatorische haalbaarheid. Anderzijds schept het bezit van bevoegdheden die andere organisaties 'nodig hebben' een vorm van wederzijdse afhankelijkheid die een sterke positie in inter-organisatiele netwerken kan opleveren.

### 5.3.3 *De invoering van beleid vergt hulpbronnen*

Voordat beleidsinstrumenten kunnen worden toegepast (beleidsuitvoering) moet het beleid worden ingevoerd. Enerzijds moeten de algemene begrippen worden vertaald in categorieën die concreet genoeg zijn om in de praktijk toe te passen. Met behulp van welke operationele criteria kan een uitvoerder bijvoorbeeld vaststellen of een bedrijf straks aan de voorwaarden van een subsidieregeling voldoet of niet. Dit wordt ook wel het 'operationaliseren' van het beleid genoemd. Anderzijds moet de uitvoeringsorganisatie over verschillende hulpbronnen beschikken om de toepassing van de instrumenten ter hand te kunnen nemen. Deskundig personeel, adequate formulieren, goed functionerende ICT voorzieningen, voldoende budgetten en een fysieke infrastructuur. Naarmate instrumenten lastiger zijn te operationaliseren en een groter beroep doen op additionele hulpbronnen bij de invoering, zal hun organisatorische haalbaarheid geringer zijn. Uiteraard worden dergelijke variabelen niet alleen bepaald door het type beleidsinstrument, maar juist ook door de concrete details bij de vormgeving ervan.

## 6 De uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten

### 6.1 De uitvoering van beleid is níét vanzelfsprekend

Voor de effectiviteit van beleid is het vrijwel altijd nodig dat het eerst daadwerkelijk wordt toegepast in de praktijk. Het is echter allerm minst vanzelfsprekend dat dit gebeurt. Begin jaren tachtig had na tien jaar nog maar een kwart van de bedrijven die daartoe volgens de milieuwetten verplicht waren een min of meer adequate vergunning. Het heeft wel vijftien jaar geduurd voordat de achterstand was ingelopen en zelfs daarna kan het nog grondig mis gaan (Zie het [voorbeeld Enschede, 6.3.6.4!](#)). Aan het normatieve standpunt dat men het beleid behóórt toe te passen heeft de praktijk niet veel. Het is ook wezenlijk om al bij het maken van beleid in te schatten wat de kans op adequate toepassing is en wat daar eventueel voor nodig is. Een adequate toepassing omvat overigens ook de handhaving. Een methode om zulke inschattingen te maken wordt geleverd door de contextuele interactie theorie. Deze methode kan ook worden gebruikt bij [ex post beleidsevaluatie \(6.7\)](#) bij de verklaring van de prestaties.

### 6.2 De inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium.

Bij de beleidsontwikkeling is een inschatting vooraf van de mate waarin het instrumentarium kan en zal worden toegepast van groot belang. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of het in theorie zou kunnen worden toegepast, maar ook om de vraag of dat waarschijnlijk is gezien de opvattingen en machtsposities van de betrokkenen. Bij beleidsevaluatie ex post is het evenzeer van belang om de te kunnen verklaren waarom de uitvoering goed of slecht verliep. Zonder zulke verklaringen is de weg naar verbetering onduidelijk. Dan levert beleidsevaluatie slechts complimenten of verwijten op zonder dat er van kan worden geleerd.

### 6.3 De 'contextuele interactie theorie'

De 'contextuele interactie theorie' gaat ervan uit dat de toepassing van beleidsinstrumenten een proces is van onderlinge interacties tussen vertegenwoordigers van de overheid en (vertegenwoordigers van) de doelgroepen. De beleidsuitvoering is in het verleden vaak de belangrijkste 'bottle neck' voor een succesvol milieubeleid gebleken. Het is daarom belangrijk om bij de selectie van beleidsinstrumenten niet alleen te letten op wat de gedragseffecten bij de doelgroep zouden zijn als het beleidsinstrumentarium adequaat zou worden toegepast. Het is ook belangrijk om zich rekenschap te geven van de vraag hoe groot de reële kans eigenlijk is dat het instrument adequaat wordt toegepast. Bij ex post beleidsevaluaties is het belangrijk om ook te kunnen verklaren waarom het goed of fout ging. De 'contextuele interactie theorie' kan gebruikt worden als een hulpmiddel om zulke analyses te maken. Hij is voortgekomen uit de 'instrumententheorie voor het milieubeleid' die eind jaren tachtig in opdracht van het ministerie van VROM is ontwikkeld.

### 6.4 Flankerend beleid of andere aanpak om uitvoeringsomstandigheden te verbeteren

Wanneer blijkt dat onder gegeven omstandigheden een voorzien beleidsinstrument mogelijk niet (adequaat) zal worden toegepast of wanneer uit ex post evaluatieonderzoek is gebleken, levert het model de mogelijkheid om te bezien of 'flankerende maatregelen' jegens bepaalde aspecten zouden helpen om deze voorspelde of gebleken mate van uitvoering te verbeteren, en daarmee ook de effectiviteit. Zo'n flankerende maatregel was bijvoorbeeld de BUGM regeling die de motivatie en capaciteit van de gemeenten bij de uitvoering van milieubeleid moest verhogen. Daarnaast kan het ook zinvol zijn om nog eens na te denken over [de keuze van strategieën en instrumenten \(4\)](#), de [aangrijpingspunten voor beleid \(3\)](#) of nog eerder in de [problemanalyse \(A\)](#).

### 6.5 Ook bij 'nieuwe' sturingsstrategieën is de uitvoering van cruciaal belang

In het debat over de instrumenten voor duurzame ontwikkeling gaat de aandacht vooral uit naar 'nieuwe' sturingsstrategieën: nationale plannen die een perspectief op de toekomst geven, transitie management voor een systeemverandering, gezamenlijke 'doelzoekende' leerprocessen, doelgroepoverleg, enzovoorts. In die debatten lijkt het soms alsof een les uit het evaluatie-onderzoek is vergeten. Die les is dat uiteindelijk elk beleid, hoe innovatief en veelbelovend het ook is, altijd een vervolg nodig heeft waarin de resultaten van de aanpak worden vertaald in individuele verantwoordelijkheden van mensen en organisaties zoals bedrijven en waarin deze resultaten worden beschermd tegen de erosie die optreedt als de doelgroep er ook mee wegkomt door het bij woorden te laten (zie ook: [bekende instrumenten 'vullen en volgen' nieuwe sturingsstrategieën, 4.6.2](#)). Nieuwe sturingsbenaderingen hebben evengoed een adequate uitvoering nodig.

### 6.6 De inschatting en verklaring van de effectiviteit van het instrumentarium

Net als bij het inschatten en verklaren van de uitvoerbaarheid van beleid is ook de analyse van waarom een bepaald beleid na toepassing wel of niet de beoogde effecten heeft gehad zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de beleidsevaluatie van belang.

### 6.7 Ex post beleidsevaluatie en monitoring prestatiegegevens

Overheidsbeleid is te zien als een poging van de overheid om bepaalde maatschappelijke problemen te verminderen. Dat is natuurlijk maar één manier om er naar te kijken. Het is ook mogelijk te benadrukken dat beleid een min of meer toevallige uitkomst kan zijn van uiteenlopende krachten die reageren op de informatie die via de media wordt aangereikt, enzovoorts. Toch is die eerste kijk op beleid wel belangrijk. Het is namelijk de manier waarop verantwoording voor het beleid genomen wordt tegenover de burgers en de volksvertegenwoordigers. Het hoort bij goed bestuur ('good governance') om informatie te verschaffen over beleidsprestaties en wat deze hebben gekost en opleveren aan beleidseffecten. Behalve voor de verantwoording naar buiten toe is deze kennis ook van groot belang voor de verbetering van het beleid in elke volgende ronde (zie [Voorbeeld Enschede, 6.3.6.4](#)). Alleen een lerende overheid blijft bij de tijd. Het ministerie van VROM was een van de eerste ministeries die een 'open' houding ten opzichte van beleidsevaluaties ontwikkelden. Zie ook de [publicatie](#) van het Ministerie van Financiën, Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, 2001.

## 6.2 De inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium

### 6.2.1 Systematische analyse van uitvoerbaarheid nodig

Als het niet goed gaat met de beleidsuitvoering worden er vaak allerlei ad hoc verklaringen gegeven. “De gemeenten die het moesten uitvoeren waren niet echt gemotiveerd.” “De richtlijnen voor de uitvoering kwamen te laat.” “De subsidieregeling was erg ingewikkeld voor de aanvrager.” “Er is een gebrek aan maatschappelijk draagvlak.” “Staatssecretaris Janssen slingerde verwarrende boodschappen de media in.” Het nadeel van zulke ad hoc verklaringen is dat zij altijd maar een deel van het verhaal zijn. Dat de subsidieregeling ondoorzichtig was is alleen een probleem wanneer er geen intermediaire organisaties zijn om bij de aanvragen te helpen, enzovoorts. Een tweede nadeel is dat je er zo weinig van leert voor een andere keer, wanneer de omstandigheden weer net iets anders zijn. Daarom is het belangrijk een systematisch hulpmiddel te kunnen gebruiken, dat ook kan dienen als een checklist vooraf. De [contextuele interactietheorie \(6.3\)](#) kan op die manier worden gebruikt.

### 6.2.2 Brede verklaring haalbaar door uit te gaan van betrokkenen zelf

Verschillende soorten verklaringen moeten tegelijk bekeken worden. Voor een wetenschappelijk doel kan het genoeg zijn om te kijken wat de ene factor uitmaakt voor de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten als alle andere factoren constant gehouden worden. Maar in de praktijk heeft u daar niet veel aan. Om te weten wat u in een gegeven situatie kunt verwachten, moet met alle belangrijke factoren tegelijk rekening worden gehouden. Dat kan heel ingewikkeld worden. Vijftien verschillende factoren die elk twee waarden kunnen aannemen leveren al meer dan 30.000 verschillende combinaties op. De [contextuele interactietheorie \(6.3\)](#) lost dit op doordat wordt aangenomen dat alle factoren die van belang zijn alleen werken en slechts voor zover werken als zij de motivatie, de informatie en/of de machtsverhouding tussen de betrokkenen bij het uitvoeringsproces veranderen.

### 6.2.3 Nieuwe beleidsinstrumenten zijn ‘externe’ factor

De partijen die met elkaar interacteren wanneer een beleidsinstrument wordt toegepast hebben doorgaans ook eerder al met elkaar te maken gehad, soms hebben zij het ook tegelijk over andere onderwerpen en in veel gevallen beseffen ze dat ze ook in de toekomst met elkaar te maken zullen hebben. Het nieuwe beleidsinstrument is dus maar een van de omstandigheden die hun onderlinge relatie bepaalt. Ook voor zo’n nieuw instrument, of voor nieuwe veranderingen in een bestaand instrument, geldt dat de vernieuwing alleen effect heeft op de praktijk als deze ook echt iets doorslaggevend verandert aan de motieven, informatie of machtsverhouding van de betrokkenen.

### 6.2.4 Bij beleidsuitvoering niet alleen van belang of het instrument wordt toegepast, maar ook of dat adequaat gebeurt

Wanneer u vooraf wilt analyseren of het beleidsinstrumentarium goed zal worden uitgevoerd, dan gaat het eigenlijk om twee verschillende zaken. In de eerste plaats is er de kans op toepassing van het instrument. Zal het instrument in de praktijk wel worden toegepast of is dat net als bij bijvoorbeeld het locatiebeleid van bedrijfsterreinen maar zeer de vraag? Met behulp van de inschatting van de motivatie, de informatie en de machtsverhouding van de betrokkenen valt dat te beoordelen. Maar wat als het instrument wel wordt toegepast, maar op een manier die nauwelijks een prikkel tot gedragsverandering oplevert? Daarbij gaat het om [adequate toepassing \(6.3.6\)](#). Het is goed mogelijk om in korte tijd alle varkenshouderijen van een milieuvergunning te voorzien. Maar is het instrument dan wel adequaat toegepast, in dit geval met de juiste voorwaarden? Hetzelfde kan ook met een subsidie gebeuren. Het is niet moeilijk om in te zien dat de motivatie, informatie en machtsverhouding héél anders kan liggen wanneer het niet meer gaat om het verstrekken van een subsidie, maar om het vasthouden aan strikte voorwaarden. Daarom heeft de [contextuele interactietheorie \(6.3\)](#) voor allebei de aspecten een afzonderlijk hulpschema ontwikkeld.

## 6.3 De 'Contextuele Interactie Theorie' als hulpmiddel

### 6.3.1 Beleidsuitvoering is een interactieproces

In het verleden werd de uitvoerbaarheid van beleid vooral "top down" gezien. Dan was de vraag vooral of de – vaak 'lagere' – overheden die met de uitvoering zijn belast wel doen wat op nationaal niveau is bepaald. Later werd steeds meer duidelijk dat uitvoerders niet zozeer bezig zijn met wel of niet gehoorzamen aan 'hogere' overheden, maar dat wat er gebeurt veel meer te maken heeft met hun eigen eigenschappen en die van de doelgroepen en het product is van de interactie tussen uitvoerders en doelgroepen. De officiële instrumenten zijn daarbij niet meer – maar ook niet minder – dan een deel van de context van deze interactie. Om de uitvoerbaarheid van het instrumentarium in te schatten moet u dus nagaan wat de introductie ervan teweegbrengt in de eigenschappen van uitvoerders en doelgroepen. De contextuele interactietheorie werkt op die basis.

### 6.3.2 Overzichtschema interactietheorie

Beleidsvoeringsprocessen zijn interactieprocessen. Dat wil zeggen dat het niet zomaar om 'toepassen door de autoriteiten' gaat maar dat meerdere personen en organisaties hun bij hun activiteiten rekening met elkaar houden en dat zij ook volop met elkaar communiceren. Het inschatten van de uitvoering en eventueel handhaving van het beleidsinstrumentarium moet er rekening mee houden dat de 'instrumenten zoals bedoeld' in de praktijk niet meer of minder zijn dan een extra input in zulke processen. Om te kunnen inschatten of er wat van de uitvoering terecht zal komen (of om op systematische wijze achteraf te kunnen begrijpen wat er goed en fout is gegaan) is de interactietheorie een nuttig hulpmiddel. De uitwerking daarvan in dit referentiekader wordt hieronder gepresenteerd. Alle genoemde items zijn 'klikbaar'.

- [6.3.3 Is het voorlopig geselecteerde instrumentarium wel uitvoerbaar? Een beknopte checklist](#)
- [6.3.4 Aandachtspunten bij het inschatten van de verklarende factoren](#)
  - [6.3.4.1 Aandachtspunten inschatten motivatie beleidsuitvoerders](#)
  - [6.3.4.2 Aandachtspunten inschatten motivatie doelgroep](#)
  - [6.3.4.3 Aandachtspunten inschatten informatieniveau actieve partner\(s\)](#)
  - [6.3.4.4 Aandachtspunten inschatten onderlinge machtsverhouding](#)
- [6.3.5 Komt de toepassing van het instrumentarium wel op gang? Hulpmiddel voor het inschatten van de kans op toepassing](#)
  - [6.3.5.1 Schema kans op toepassing](#)
  - [6.3.5.2 Legenda](#)
  - [6.3.5.3 Leeswijzer](#)
- [6.3.6 Verloopt de toepassing van het instrumentarium wel op adequate wijze? Hulpmiddel voor het inschatten van de mate van adequate toepassing](#)
  - [6.3.6.1 Schema mate van adequate toepassing](#)
  - [6.3.6.2 Legenda](#)
  - [6.3.6.3 Leeswijzer](#)
  - [6.3.6.4 Voorbeeld Enschede](#)
- [6.3.7 Omgaan met de hulpschema's voor de inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten](#)
  - [6.3.7.1 Gebruiksmogelijkheden](#)
  - [6.3.7.2 Gebruik schema's](#)
  - [6.3.7.3 Omgaan met tussensituaties](#)
  - [6.3.7.4 De schema's soms meermalen toepassen](#)
- [6.3.8 Verklaring van de termen van de hulpschema's](#)
  - [6.3.8.1 Beschrijving van verschillende proceskarakters bij kans op toepassing](#)
  - [6.3.8.2 Aanvullende beschrijving proceskarakters bij mate van adequate toepassing](#)
  - [6.3.8.3 Wat is 'adequate toepassing'?](#)

Voor de theoretische onderbouwing en verdere uitleg, zie de *publicatie* 'Implementing sustainable development'.

### 6.3.3 Is het voorlopig geselecteerde instrumentarium wel uitvoerbaar? Een beknopte checklist

Zie eerst: [De inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium \(6.2\)](#) en [de 'contextuele interactie theorie' als hulpmiddel \(6.3\)](#). Betrek bij het gebruik van onderstaande checklist: [Aandachtspunten bij het inschatten van de verklarende factoren \(6.3.4\)](#)

#### 6.3.3.1 *Motivatie, informatie en machtsverhouding zijn centrale eigenschappen*

Het verloop en de resultaten van de beleidsuitvoering hangt af van de eigenschappen van de uitvoerders en doelgroepen. De relevante eigenschappen van uitvoerders en doelgroepen zijn natuurlijk op veel manieren op te sommen. Het kortste lijstje dat toch vrijwel compleet alles dekt is: motivatie, informatie en macht(sverhouding) (vergelijk: [welke factoren verklaren het verloop van sociale processen \(2.4.1\)](#)). Vanuit deze drie is ook de dynamiek te begrijpen waarom sommige uitvoeringsprocessen goed lopen en in andere het beleid verwatert of de uitvoering zelf niet van de grond komt. Het voordeel van deze drie is ook dat zij bij heel veel verschillende soorten uitvoeringsprocessen (vervolgoverleg bij convenanten, handhaving milieuvergunningen, toekenning technologiesubsidies enzovoorts) toepasbaar zijn. Allerlei meer concrete eigenschappen kunnen per situatie op hun betekenis worden geschat door te bezien wat ze voor de motivatie, de geïnformeerdheid en de machtspositie betekenen.

#### 6.3.3.2 *Het instrumentarium zal meer kans hebben om in de praktijk te worden toegepast, naarmate:*

- De motivatie van uitvoerende instanties om het instrumentarium toe te passen hoger is.
- De motivatie van de doelgroep zelf om het instrumentarium toegepast te zien hoger is.
- De partij(en) die het instrumentarium willen toepassen – eventueel samen – over voldoende informatie beschikken die nodig is om het instrument toe te kunnen passen.
- De partij die het instrumentarium wil toepassen over een voldoende sterke machtspositie beschikt ten opzichte van de partij die dat eventueel niet wil.

Natuurlijk staat de invloed van deze factoren niet los van elkaar. Daarom is er ook een [hulpmiddel voor het inschatten van de kans op toepassing van het instrument \(6.3.5\)](#) opgenomen waarin de invloed van deze factoren samen wordt uitgewerkt.

#### 6.3.3.3 *Het instrumentarium zal een hogere mate van adequate toepassing kennen naarmate:*

- De motivatie van de uitvoerende instanties om het instrumentarium adequaat toe te passen hoger is
- De motivatie van de doelgroep zelf om het instrumentarium adequaat toegepast te zien hoger is
- De partij(en) die het instrumentarium adequaat willen toepassen – eventueel samen – over voldoende informatie beschikken die nodig is om het instrument toe te kunnen passen
- De partij die het instrumentarium adequaat wil toepassen over een voldoende sterke machtspositie beschikt ten opzichte van de partij die dat eventueel niet wil

Natuurlijk staat de invloed van deze factoren niet los van elkaar. Daarom is er ook een [hulpmiddel voor het inschatten van de mate van adequate toepassing van het instrument \(6.3.6\)](#) opgenomen waarin de invloed van deze factoren samen wordt uitgewerkt. Zie ook [Voorbeeld Enschede, 6.3.6.4](#).

## 6.3.4 Aandachtspunten bij het inschatten van de verklarende factoren

Zie eerst: [Bij beleidsuitvoering niet alleen van belang of het instrument wordt toegepast, maar ook of dat adequaat gebeurt \(6.2.4\)](#)

### 6.3.4.1 Aandachtspunten bij het inschatten van de motivatie van beleidsuitvoerders

De motivatie van de beleidsuitvoerders is in eerste instantie afhankelijk van de vraag in hoeverre de (adequate) toepassing van het instrumentarium bijdraagt aan het bereiken van *eigen beleidsmatige, organisatie- of persoonlijke doeleinden*. Voor zover het op grond hiervan nog schort aan de mate van motivatie is het van belang om in beschouwing te betrekken wat de mogelijkheden en bereidheid is van “hogere overheden”, andere toezichthouders en maatschappelijke organisaties zijn om beleidsuitvoerders negatieve consequenties te laten ondervinden van grote afwijkingen van het beoogde beleid. Het gaat daarbij niet om de formele *beleidsvrijheid*, maar om de vraag waar de beleidsuitvoerder in de praktijk niet “mee weg komt”. Dat kan zelfs de verkeerde kant op werken, bijvoorbeeld als een wethouder druk uitoefent op een milieuambtenaar om de regels níét strikt toe te passen. Tot slot moet ook de zogenaamde “*zelfeffectiviteitsverwachting*” van de beleidsuitvoerder in de beschouwing worden betrokken. Als deze het beleid wel in principe wil, maar denkt niet te kunnen toepassen, zal dat ook de motivatie verminderen.

### 6.3.4.2 Aandachtspunten bij het inschatten van de motivatie van de doelgroep

De motivatie van de doelgroep berust in veel opzichten op vergelijkbare factoren als bij de beleidsuitvoerende overheidsinstantie. Alleen is de achtergrond van deze aspecten hier natuurlijk een geheel andere. Bij de *eigen doeleinden* is in veel gevallen het bedrijfseconomische belang dominant. Let wel: het gaat hier niet om de milieumaatregelen zelf, maar om het positieve of negatieve belang dat de leden van de doelgroep hechten aan de (adequate) toepassing van het instrument. Wanneer het instrument een dwingend of sterk stimulerend karakter heeft zal het echter wel degelijk een rol spelen in de motivatie voor de toepassing of men vervolgens ook de beoogde maatregelen wenst te nemen. Wat betreft de *invloed van anderen* op de motivatie kunt u denken aan de mate waarin men de perceptie heeft dat branche-geenoten aan hetzelfde beleidsinstrumentarium worden onderworpen en aan de rol van branche-organisaties en de druk van milieuorganisaties. Wat betreft de *zelfeffectiviteitsverwachting* gaat het vooral om de bureaucratische competentie om de voor de (adequate) toepassing noodzakelijke procedures te kunnen volgen, bijvoorbeeld bij het doen van aanvragen voor subsidies of vergunningen.

### 6.3.4.3 Aandachtspunten inschatten informatieniveau actieve partner(s)

Het gaat hierbij niet om de beschikbaarheid van allerlei soorten informatie. Aan de ene kant is het minder. Alleen de informatie die relevant is voor (adequate) toepassing van het instrument doet er toe. Aan de andere kant is het veel meer. De score op deze factor geeft ook weer in hoeverre de actieve partner(s) in staat zijn om situaties te onderzoeken en de noodzakelijke informatie te vinden en correct te interpreteren. Het gaat om de toegang tot informatie, zich de juiste vragen te stellen en antwoorden te krijgen. Twee hoofdonderwerpen zijn doorgaans van belang: een goede kennis van de procedurele en andere vereisten van de toepassing van het instrument en een goede kennis van het gedrag en de omstandigheden van de doelgroep, of – in het geval de doelgroep zelf de enige actieve partner is – van de overheid.

### 6.3.4.4 Aandachtspunten inschatten onderlinge machtsverhouding

De onderlinge machtsverhouding berust op de verdeling van hulpbronnen, zoals geld, regels, deskundige mensen, aanzien, steun van anderen en de vraag of “de tijd aan je zijde is”, met andere woorden of uitstel (van de adequate toepassing van het instrumentarium) in je belang is of niet. In het algemeen is iets meer macht nodig om iets te bewerkstellingen dan om dat te voorkomen. Bedenk verder dat juist ook hier “wat men denkt dat waar is, zich waar maakt in termen van consequenties”. Op de korte termijn is de reputatie van macht datgene wat het verloop van het proces beïnvloedt. Natuurlijk blijft het niet zo als die reputatie duidelijk niet kan worden waargemaakt.

## 6.3.5 Komt de toepassing van het instrumentarium wel op gang? Hulpmiddel voor het inschatten van de kans op toepassing

Zie eerst: [De inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium \(6.2\)](#) en [de 'contextuele interactie theorie' als hulpmiddel \(6.3\)](#)

Betrek bij het gebruik van onderstaand schema:

- [Omgaan met de hulpschema's voor de inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten \(6.3.7\)](#) en
- [Verklaring van de termen van de hulpschema's \(6.3.8\)](#) en
- [Aandachtspunten bij het inschatten van de verklarende factoren \(6.3.4\)](#)

### 6.3.5.1 Schema kans op toepassing

Mu	Md	I+	CMu	Sit.	Uitkomst	Karakter proces
+	+/0	+		1	++	Medewerking (O++ → actieve)
		-		2	--	Leerproces naar 1
	-	+	+	3	++	Medewerking (gedwongen)
		0		4	+/-	Tegenstand
		-		5	--	Obstructie
		-		6	--	Aanvankelijk geen / leerproces → 3
0	+	+		7	++	Medewerking
		-		8	--	Leerproces naar 7
	0/-			9	--	Geen
-	+	+	+	10	--	Obstructie
		0		11	+/-	Tegenstand
		-		12	++	Medewerking (gedwongen)
		-		13	--	Aanvankelijk geen / leerproces → 12
	0/-			14	--	Geen

### 6.3.5.2 Legenda

Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor toepassing instrument

Md = Motivatie doelgroep voor toepassing instrument

I+ = Informatie ten behoeve van toepassing bij gemotiveerde partner(s)

CMu = Capaciteit en machtspositie van beleidsuitvoerders t.o.v. doelgroep

### 6.3.5.3 Leeswijzer

Situatie 3 kan bijvoorbeeld gelezen worden als: wanneer de toepassing van het instrument door de beleidsuitvoerders in hun belang wordt geacht (motivatie), maar niet door de doelgroep, en de informatie van de positieve actor (hier de beleidsuitvoerders) is voldoende, en hun machtspositie is dominant, dan zal het proces het karakter hebben van gedwongen medewerking (best mogelijk dat die dwang latent kan blijven) en de kans dat het instrument wordt toegepast is 'zeer groot'. Voor de theoretische onderbouwing en verdere uitleg, zie de [publicatie](#) 'Implementing sustainable development'.



## 6.3.6 Wordt het instrumentarium wel op de juiste manier toegepast? Hulpmiddel voor het inschatten van de mate van adequate toepassing

Zie eerst: [De inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van het instrumentarium \(6.2\)](#) en de 'contextuele interactie theorie' als hulpmiddel (6.3).

Bij twijfel of beleidsuitvoering überhaupt wel van de grond zal komen, zie eerst: [Komt de toepassing van het instrumentarium wel op gang? Hulpmiddel voor het inschatten van de kans op toepassing \(6.3.5\)](#).

Betrek bij het gebruik van onderstaand schema: [Omgaan met de hulpschema's voor de inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten \(6.3.7\)](#) en [Verklaring van de termen van de hulpschema's \(6.3.8\)](#) en [Aandachtspunten bij het inschatten van de verklarende factoren \(6.3.4\)](#).

### 6.3.6.1 Schema mate van adequate toepassing

Mu	Md	I+/0	CMu	Sit.	Uitkomst	Karakter proces
+	+/0	+		1	++	Constructieve samenwerking <sup>2</sup>
		-		2	--?	Leerproces naar <sup>1</sup>
	-	+	+	3	++	Constructieve samenwerking <sup>3</sup>
		0		4	+ / ++	Onderhandeling of conflict
		-		5	+/-	Onderhandeling
		-		6	--?	Symbolisch, maar leerproces → 3/4
0	+	+		7	++	Constructieve samenwerking
		-		8	--?	Symbolisch, maar leerproces → 7
	0			9	--	Symbolisch
	-			10	--	Obstructieve samenwerking
-	+	+	+	11	+/-	Onderhandeling
		-		12	+ / ++	Onderhandeling of conflict
		-		13	++	Constructieve samenwerking <sup>4</sup>
		-		14	--?	Symbolisch, leerproces → 12/13
	0/-			15	--	Obstructieve samenwerking <sup>5</sup>

### 6.3.6.2 Legenda

Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument

Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument

I+/0= Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde of neutrale partner(s)

CMu= Capaciteit en machtspositie van beleidsuitvoerders t.o.v. doelgroep

<sup>2</sup> M++ zal resulteren in een actief samenwerkingsproces.

<sup>3</sup> Dit zal gedwongen samenwerking zijn.

<sup>4</sup> Dit zal gedwongen samenwerking zijn.

<sup>5</sup> M - - zal resulteren in een actief, maar ook 'obstructief' samenwerkingsproces.

### 6.3.6.3 Leeswijzer

Situatie 6 kan bijvoorbeeld gelezen worden als: wanneer de adequate toepassing van het instrument door de beleidsuitvoerders in hun belang wordt geacht (motivatie), maar niet door de doelgroep, en de informatie van de positieve actor (hier de beleidsuitvoerders) is onvoldoende, dan is hun machtspositie vooralsnog niet van belang en zal het proces aanvankelijk het karakter hebben van een symbolische uitvoering met een aanvankelijk geringe mate van adequaatheid. Wel zal er vaak ook een leerproces op gang komen bij de positieve actor dat de situatie zal veranderen in situatie 3 of 4. Wanneer de beleidsuitvoerders toch de macht missen om door te zetten als zij voldoende informatie hebben, dan zal er minder animo zijn om de nodige informatie te verkrijgen, dus situatie 5 zal niet zo gauw uit situatie 6 voortkomen).

### 6.3.6.4 Voorbeeld Enschede

Toen in mei 2000 in Enschede een grote vuurwerkopslagplaats ontplofte bleek er in dit geval duidelijk geen sprake geweest te zijn van 'adequate toepassing' van de milieuwetgeving. In 2001 heeft de gemeente Enschede een aantal maatregelen genomen om de handhavingssituatie te verbeteren. Wat voor uitvoeringsprocessen waren er dan vóór de vuurwerkrampe en hoe was dat daarna?

In een recent onderzoek werden van zeven 'milieurelevante' bedrijven in totaal 16 handhavingssituaties gereconstrueerd. Daarvan waren er zeven vlak voor de nieuwe aanpak en de negen erna. Vaak waren het dezelfde bedrijven die, rond andere overtredingen, zowel voor als na de veranderingen afzonderlijke handhavingstrajecten kenden. In alle gevallen bleken het verloop en de uitkomsten van het proces goed te passen bij de geconstateerde verdeling van motivatie, informatie en macht.

Vóór de ramp werd er in géén van de vijf gevallen een echt hoge mate van motivatie van de handhavers geconstateerd. Eenmaal was de motivatie van het bedrijf negatief. In dat geval leidde dat tot de in situatie 10 voorspelde 'obstructieve medewerking': de vergunning werd gewoon aangepast aan de 'illegale' situatie (net als bij SE Fireworks!). In de andere vier gevallen was ook het bedrijf tamelijk 'lauw'. Dit leidde tot een louter symbolische aanpak, waarbij de overtreding bleef voortbestaan zonder dat er veel gebeurde (situatie 9).

Ná de vuurwerkrampe ontstond een heel andere verdeling van handhavingssituaties. Het meest in het oog springend is wel dat nu in alle gevallen de gemeente juist als gemotiveerd naar voren kwam. In de zeven gevallen dat de weerstand van het bedrijf laag was (motivatie 0 tot +), was er vijf keer constructieve medewerking (situatie 1) en was twee keer een leerproces nodig (situatie 2). Bij de zes gevallen dat de weerstand van het bedrijf tamelijk hoog was, deed zich een keer een informatiegebrek voor dat er aanvankelijk toe leidde dat er slechts een symbolische handhaving plaatsvond (situatie 6, ijzergieterij 2000). Een zelfde situatie deed zich overigens hoogstwaarschijnlijk ook voor rond de sloopwerkzaamheden van de kringloop garage vóór medio 2002, die hier niet als aparte handhavingstrajecten geteld zijn. In de andere vijf gevallen hingen het verloop en de uitkomsten van de machtsbalans af. Bij de ijzergieterij zorgden slecht handhaafbare voorwaarden gedurende het grootste deel van de periode voor een zwakke machtspositie van de gemeente. In de andere gevallen ontstond een situatie van door de gemeente afgedwongen medewerking of leek het die kant op te gaan.

In Enschede is niet alleen de motivatie van de handhavers zelf groter geworden, zij voelen zich ook veel meer gesteund door de politiek waardoor hun machtspositie is versterkt. Desalniettemin ontstaat ook onder zulke verbeterde omstandigheden niet zomaar in alle gevallen een adequate uitvoering. Wat geldt op dit niveau van individuele casus, geldt ook wanneer men meer in het algemeen de kansen op adequate handhaving analyseert. Waakzaamheid blijft geboden!

## 6.3.7 Omgaan met de hulpschema's voor de inschatting en verklaring van de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten

### 6.3.7.1 Gebruiksmogelijkheden

De hulpschema's kunnen in de eerste plaats worden gebruikt om (1) vooraf ("ex ante") in te schatten of de omstandigheden wel zodanig zijn dat er een goede kans is dat de uitvoering van het instrumentarium echt op gang komt en of het wel op een adequate wijze wordt toegepast. Dit vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief beleid waar lang niet altijd aan is voldaan in het verleden. Als blijkt dat het geheel aan omstandigheden niet gunstig (genoeg) is bieden de schema's ook de mogelijkheid om (2) te zien op welke punten verbetering ook werkelijk verschil zou maken voor de uitkomsten. Zo kan men op het spoor komen van flankerende maatregelen die de uitvoerbaarheid kunnen verbeteren. Door de inschatting te vergelijken met die in het geval van een voor de hand liggend alternatief instrument, kan met ook (3) instrumenten vergelijken. Tot slot kan men (4) met de schema's ook systematisch op zoek gaan naar verklaringen achteraf ("ex post") voor de mate waarin en de manier waarop het beleid is toegepast.

### 6.3.7.2 Gebruik schema's

Door in te schatten hoe het is gesteld met de motivatie, de informatie en de macht van de actoren komt u bij een van de situaties terecht in het schema. Het kunnen er ook meer zijn, wanneer u onzeker bent over een van de factoren. Dan ziet u meteen of die onzekerheid gegeven de rest van de omstandigheden veel verschil maakt. Het kan ook zijn dat u de situatie bij bepaalde deelgroepen zus en bij andere zo inschat. Ook dan kunt u zien wat dat uit zou maken.

### 6.3.7.3 Omgaan met tussensituaties

Het is goed mogelijk dat u de feitelijke situatie inschat als ergens tussen twee verschillende waarden van een van de factoren in. In dat geval kunt u in het schema kijken wat voor verschil dat uitmaakt voor de uitkomsten en daarvan een gewogen gemiddelde nemen. In de *publicatie* over deze aanpak worden ook de formules uitgewerkt die een 'traploze' invulling mogelijk maken. Daarbij gaan de karakterisering van het proces echter verloren en ook moet men oppassen voor schijnprecisie bij de inschatting van de waarden.

### 6.3.7.4 De schema's soms meermalen toepassen

De uitvoering van een beleid kan inhouden dat er meer dan één beleidsinstrument wordt toegepast (zie [verschillende instrumenten kunnen op diverse manieren worden gecombineerd, 4.6](#)). Zo worden verschillende instrumenten vaak ook in verschillende stadia van de beleidsuitvoering toegepast. Bij de uitvoering van een vergunningstelsel bestaat bijvoorbeeld de eerste stap uit het doen aanvragen, onderhandelen over en verstrekken van vergunningen met bepaalde voorwaarden. In de tweede stap gaat het om het controleren en handhaven van de naleving van deze voorwaarden. Om een omvattend inzicht te krijgen in de kansen op een (adequate) beleidsuitvoering is het dus soms nodig de hulpschema's meer dan één keer toe te passen.

## 6.3.8 Verklaring van de termen van de hulpschema's

### 6.3.8.1 Beschrijving van verschillende proceskarakters bij kans op toepassing

*Medewerking* kan de vormen aannemen van actieve medewerking, passieve medewerking en gedwongen medewerking. Actieve medewerking (samenwerking) is als beide partners initiatieven nemen en elkaar helpen om het gemeenschappelijke doel (hier de toepassing van het instrument) te verwezenlijken. Passieve medewerking is wanneer een partner het initiatief neemt en daar op verzoek de vrijwillige hulp van de andere partner bij krijgt. Gedwongen medewerking is een vorm van passieve medewerking waarin de gevraagde hulp onvrijwillig wordt versterkt.

*Tegenstand* kan de vormen aannemen van onderhandeling en conflict. In hoeverre het een dan wel het ander optreedt valt buiten het domein van het schema. Onderhandeling is als beide partners door geven en nemen een overeenkomst nastreven waarin beide een deel van hun doeleinden verwezenlijken. Conflict is als een of beide partners handelen met het oog op het voorkomen dat de ander een deel van zijn doelen kan realiseren.

*Geen interactie* is als beide partners niet op een manier met elkaar communiceren die van betekenis kan zijn om het instrument toe te passen.

*Obstructie* is als de ene partner pogingen van de ander om tot betekenisvolle communicatie te komen blijft negeren.

*Leerproces* is als een of beide partners op zoek gaan naar informatie die van betekenis is voor de toepassing van het instrument.

### 6.3.8.2 Aanvullende beschrijving proceskarakters bij mate van adequate toepassing

Medewerking kan hier constructief of obstructief zijn. *Constructieve medewerking* (of samenwerking) is als zowel de initiatieven als de gevraagde hulp gericht zijn op adequate toepassing. *Obstructieve medewerking* (of samenwerking) is als deze gericht zijn op het voorkomen of ontwijken van adequate toepassing op betekenisvolle aspecten.

*Symbolische interactie* is als wel bepaalde (in)formele procedures worden gevolgd, maar zonder de inhoud die deze betekenisvol voor een adequate toepassing zou maken. Een voorbeeld is als vergunninghoudende bedrijven wel een controlebezoek krijgen, alleen maar 'om er te zijn geweest' en om het bezoek in de statistiek van het handhavingprogramma op te kunnen nemen.

### 6.3.8.3 Wat is 'adequate toepassing'?

In het algemeen is 'adequate toepassing' te omschrijven als een wijze van toepassing van het instrumentarium waarbij de oorspronkelijk beoogde prikkel tot gedragswijziging van de doelgroep niet verwatert bij de toepassing maar – minstens – even sterk blijft. Het is dus niet zonder meer het volgens de letter toepassen van een instrument. Het komt vaak voor dat tijdens de uitvoering het instrument iets anders wordt toegepast dan voorzien, juist om de werking ervan te verbeteren. Zolang daarmee geen rechtsregels worden overtreden kan dat positief worden gewaardeerd. Bovendien laten veel instrumenten ook formeel vaak enige beleidsvrijheid. Wat als 'adequaat' wordt gezien kan echter wel verschillen omdat vanuit verschillende sturingsbenaderingen iets anders van de doelgroep kan worden verwacht. Bij de benadering '[algemeen belang](#)' (1.1.2) zal men wellicht vooral naar de invloed op het milieugedrag van de doelgroep kijken, tenzij het oogmerk van het instrumentarium al op voorhand een indirecte vorm van sturing was. Bij de benadering '[netwerk](#)' (1.1.3) komt (ook) de invloed van de toepassing van het instrumentarium op rol die de doelgroep speelt te midden van andere actoren in beeld. Bij de benadering '[waarden](#)' (1.1.4) zal (ook) de invloed van de toepassing van het instrumentarium op de meer fundamentele waarden en overtuigingen van de doelgroep in de beschouwing over wat 'adequaat' is worden betrokken. Bij de benadering '[op afstand](#)' (1.1.5) tenslotte gaat het weer om de invloed op het milieugedrag van de doelgroep zelf.

## 6.6 De inschatting en verklaring van de effectiviteit van het instrumentarium

### 6.6.1 *De gedragskeuze van de doelgroep als wezenlijke schakel*

Wanneer we ervan uitgaan dat we weten of kunnen voorspellen in hoeverre het instrumentarium adequaat zal worden toegepast, is het ook mogelijk om de invloed daarvan op het gedrag van de doelgroep te analyseren. In veel gevallen is het gedrag van de doelgroep niet waar het uiteindelijk om gaat, maar is gedragsverandering wel een wezenlijke schakel op weg daar naartoe. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verminderen van energieverbruik of emissies door de industrie. Dat is op zijn beurt weer gerelateerd aan effectiviteit in de zin van milieuverbeteringen. We gaan er verder van uit dat er goede gedragsalternatieven bestaan. Als een ander gedrag onmogelijk is zal er ook geen verandering kunnen optreden. Dit alles geldt onverkort wanneer de doelgroep van het instrumentarium in directe zin eigenlijk een intermediair is en niet de uiteindelijke doelgroep van het beleid, zoals bijvoorbeeld bij netwerksturing vaak het geval zal zijn. Bij deze analyse gaat het dan om het gedrag van deze doelgroep in directe zin. Hun gedragswijziging werkt vervolgens weer als een soort toegepast beleidsinstrument op de gedragskeuze van de uiteindelijke doelgroep.

### 6.6.2 *Het toegepaste beleidsinstrumentarium is een factor te midden van vele*

Gedragskeuzen worden door burgers, bedrijven en andere organisaties om heel veel redenen gemaakt, bijna altijd meer dan één tegelijkertijd. De beleidsprikkel(s) voegen daar wat aan toe, maar of dat voldoende is om de balans te wijzigen is maar de vraag. Bij de analyse van de verwachte of waargenomen effectiviteit van het toegepaste beleidsinstrumentarium is het dus zaak om ook een goed beeld te hebben van de andere factoren die op het gedrag inwerken. Bedenk bovendien dat niet het instrumentarium zoals bedoeld, maar het instrumentarium zoals feitelijk toegepast de “duit in het zakje doet”.

### 6.6.3 *Verschillende gedragsmotieven*

Men kan verschillende gedragsmotieven onderscheiden. In de eerste plaats zijn dit *individuele motieven*. Daarbij gaat het om wat we eigenbelang kunnen noemen. Vaak worden deze nogal beperkt in de beschouwing betrokken. Het gaat om meer dan geld alleen. Bij de keuze van een vervoerwijze zijn bijvoorbeeld ook tijd, comfort en privacy van belang. In de tweede plaats gaat het om sociale motieven. Mensen zijn zowel individuen als groepsdieren. Tot de *sociale motieven* behoren wat we altruïstische motieven zouden kunnen noemen. Maar het gaat hierbij ook om navolging, ‘erbij willen horen’ als motief. In de derde plaats kan er ook nog een speciaal soort sociaal motief van belang zijn, dat we een *rechtsnormatief motief* noemen. Daarbij gaat het om de neiging om je aan de regels te houden omdat je die legitiem acht en omdat je geen aandacht wilt besteden aan het afwegen daarvan.

### 6.6.4 *Motieven werken pas voor zover men informatie heeft en ze belangrijk acht*

Voor alle gedragsmotieven geldt dat ze pas werken voor zover er informatie is. Als men de kosten van een alternatief niet kent of niet weet dat iets verboden is zullen deze eigenschappen van gedragsalternatieven niet van invloed zijn. In het algemeen kunnen we ervan uitgaan dat individuele motieven altijd belangrijk worden gevonden, maar bij de andere motieven is dat niet zo zeker (gelukkig overigens is dat vaak wel het geval) en moet u dit aspect in de beschouwing betrekken. Het is daarbij goed mogelijk dat de inschatting voor bepaalde delen van de doelgroep anders is dan voor andere.

#### *6.6.5 Analyse van beleidseffectiviteit betekent de situatie zonder beleid vergelijken met de situatie mét het toegepaste beleidsinstrumentarium*

Wanneer we spreken over de effectiviteit van het toegepaste instrumentarium op de gedragskeuze van de doelgroep gaat het om de vraag in hoeverre er iets verandert aan de verschillende gedragsmotieven en of het samenstel daarvan dat eerst in de richting van het oude gedrag wees, als gevolg daarvan in de richting van een nieuw gedrag zal wijzen. Het is mogelijk dat er wel veranderingen optreden bij de (kracht van) diverse motieven, maar toch nog niet genoeg om bewust of onbewust een andere keuze te maken.