

Een publicatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 137

Geerten J.I. Schrama

Keuzevrijheid als sturingsparameter.

Paper voor RMNO-discussiebijeenkomst over NMP-4 op 28 maart 2000

Enschede, maart 2000

De Universiteit Twente is een universiteit voor technische en maatschappijwetenschappen.

Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) is binnen de Universiteit Twente het interfacultair instituut voor milieuvraagstukken. Onderzoek, onderwijs en advisering van het CSTM zijn gericht op de ontwikkeling van nieuwe strategieën voor overheidsbeleid, technologie en management als condities voor een verantwoord milieubeheer.

Keuzevrijheid als sturingsparameter

Paper voor RMNO-discussiebijeenkomst over NMP4 op 28 maart 2000¹

Dr. Geerten J.I. Schrama
Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid
Universiteit Twente
Postbus 217
7500 AE Enschede
Tel: 053-4893208
Fax: 053-4894850
E-mail: g.j.i.schrama@cstm.utwente.nl

Inleiding

1. Met het uitgangspunt dat overheidsbeleid in essentie is gericht op het beïnvloeden van het gedrag doelgroepen en dat milieubeleid innovatief gedrag moet stimuleren en zeker niet moet belemmeren, behandelt dit paper de stelling dat overheidssturing het meest effectief is als een optimale keuzevrijheid voor de doelgroep wordt nagestreefd.
2. Het paper is geschreven met de sector bedrijven (industrie) voor ogen. Het betoog is in grote lijnen ook van toepassing op andere sectoren en hun specifieke thema's, zoals leefomgeving, energievoorziening en mobiliteit, de thema's die aan de orde komen in de discussiebijeenkomst.
3. Een opmerkingen vooraf. Analyses over de veranderende rol van de overheid als sturende instantie in de samenleving worden onderkend en grotendeels onderschreven. Hier wordt een min of meer conventionele visie gehanteerd waarin de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft op het gebied van milieubeheer, waarin maatschappelijke sturing zekere zin heeft, en waarin de overheid weliswaar niet de enige maar wel de belangrijkste sturende instantie is.

Bestaande gedragsopties

4. In het eerste deel van dit betoog wordt de stand der techniek als een vaststaand gegeven beschouwd. Het feitelijk gedrag van de leden van de doelgroep wordt gezien als een keuze gemaakt uit de verzameling van mogelijke gedragsopties, de "beschikbare speelruimte". Voor individuele leden van de doelgroep wordt deze bepaald door:
 - de stand der techniek: de bestaande en beproefde gedragsopties,
 - cognitieve factoren: de bekende gedragsopties,
 - economische factoren: de haalbare gedragsopties,
 - sociale factoren: de aanvaardbare gedragsopties.

¹ Dit paper is een nadere uitwerking (geen samenvatting) van het rapport 'Nieuwe sturingsmodaliteiten in het milieubeleid' van Geerten Schrama en Wim van Lierop (1999) geschreven in het kader van het Project Kennisinstroom (KIM) van de directie Strategie en Planvorming van DGM/VROM (Publicatieroom Milieustrategie, 1999/14). Zie ook de afsluitende notitie van de Projectgroep Kennisinstroom Milieubeleid, 'Horizon. KIM-notitie.' Interne notitie Ministerie van VROM/DGM, november 1999.

5. Door het formuleren van milieubeleidsdoelen worden de gedragsopties voor de doelgroep onderscheiden in beleidsconforme en niet-beleidsconforme. Er is pas sprake van invloed op de beschikbare speelruimte als het beleid ook wordt geïmplementeerd, dat wil zeggen als er sprake is van een feitelijke poging om het gedrag te beïnvloeden, met andere woorden als er beleidsinstrumenten worden ingezet.²
6. De overheid kan bepaalde gedragsopties ‘gewoon’ verbieden. Dit leidt tot een extra selectie criterium voor de beschikbare speelruimte, namelijk de legale gedragsopties. Veel beleidsinstrumenten bevatten echter geen verboden, maar zijn gericht op het aantrekkelijker of minder aantrekkelijk maken van voorliggende gedragsopties die in principe legaal zijn (vergelijk onderscheid tussen verruimende en beperkende instrumenten) en soms op het wegnemen van barrières. Economische of marktconforme beleidsinstrumenten interfereren met economische factoren en beïnvloeden zo de verzameling van haalbare gedragsopties. Communicatieve beleidsinstrumenten interfereren met cognitieve en sociale factoren en beïnvloeden zo de verzamelingen van bekende en aanvaardbare gedragsopties.³ De consequentie is dat de leden van de doelgroep hun gedrag kiezen uit een beschikbare speelruimte die bestaat uit zowel beleidsconforme als niet-beleidsconforme gedragsopties (zolang deze legaal zijn en ook aan de andere genoemde selectiecriteria voldoen).
7. Argumenten voor het vergroten van de keuzevrijheid voor de doelgroep (bij een gegeven verzameling van bekende en beproefde gedragsopties) zijn:
 - het draagvlak of de acceptatie van het beleid wordt bevorderd als beleidsconforme (door de overheid gewenste) gedragsopties zo goed mogelijk sporen met de eigen preferenties van de doelgroep;
 - de overheid heeft slecht beperkte kennis van de beschikbare speelruimte, de verzameling van bestaande en beproefde gedragsopties waaruit de doelgroep een keuze maakt.
8. In de beleidswetenschap en –praktijk bestaat al langer een trend naar vergroting van de keuzevrijheid die kan worden geïllustreerd aan de hand van twee bekende thema’s:
 - doel- versus middelenvoorschriften: traditionele middelenvoorschriften in vergunningen behelsden een vergaande beperking van de keuzevrijheid en de overgang naar doelvoorschriften leidde tot een verruiming van de keuzevrijheid (daarmee is echter niet gezegd dat doelvoorschriften in milieuvergunningen voldoende zijn voor een optimale mate van keuzevrijheid);
 - regulering versus zelfregulering: als typering van een ‘beleidstijl’ (bijvoorbeeld toegepast op doelgroepconvenanten) staat dit begrippenpaar op een hoger schaalniveau dan de milieuvergunning; ook hier impliceert regulering beperking van de keuzevrijheid en is de overgang naar zelfregulering een stap in de richting van het openstellen van alle beleidsconforme gedragsopties.

² We abstraheren van het feit dat overheidsbeleid meer is dan alleen milieubeleid en dat beleid op andere terreinen ook van invloed is op de beschikbare speelruimte. Het in de beschouwing betrekken hiervan kan echter leiden tot ongewenste spraakverwarring.

³ Binnen de gangbare indeling van juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten zou ook een type als sociale beleidsinstrumenten moeten worden onderscheiden.

9. Ook als de overheid oog heeft voor onnodige inperkingen van de keuzevrijheid van de doelgroep, impliceert beleidmaken per definitie een inperking van die keuzevrijheid; het formuleren van beleidsdoelen leidt altijd tot een onderscheid tussen beleidsconforme en niet-beleidsconforme gedragsopties. Het gebruiken van keuzevrijheid als “sturingsparameter” met het oog op draagvlak en acceptatie van het beleid hangt nauw samen met het schaalniveau waarop de beleidsdoelen worden geformuleerd. Hoe hoger dat niveau ligt, des te moeilijker is het om de doelgroep “af te rekenen” op de behaalde resultaten en des te meer is de beleidseffectiviteit afhankelijk van “verinnerlijking”. Naar mate problemen van milieubelasting van bedrijven voor de directe leefomgeving minder urgent worden en de nadruk verschuift naar kwesties van duurzaamheid op de lange termijn of op mondiaal niveau wordt het schaalniveau van de beleidsdoelen navenant hoger en komt er ook meer ruimte voor onderhandeling met de doelgroep over de beleidsdoelen en de wijze waarop zij daarop wordt afgerekend.
10. Keuzevrijheid is niet de enige “sturingsparameter” die in de beleidswetenschap wordt besproken. Zonder verder in detail te treden kunnen worden genoemd:
- mate van consensusvorming en interactie;
 - keuze van adressanten van het beleid (directe versus indirecte sturing);
 - ambitieniveau van het milieubeleid;
 - tijdspad voor het realiseren van de beleidsdoelen;
 - keuze van sturingsstrategie of beleidsinstrumenten (instrumentenmix).
11. Ook in verwante disciplines is het thema van keuzevrijheid terug te vinden. Porter en Van der Linde zijn het debat aangegaan met de neoklassieke economen: milieueisen moeten niet worden gezien als extra kostenposten die de concurrentiepositie aantasten, het zijn juist prikkels die het innovatievermogen activeren en per saldo de concurrentiepositie versterken.⁴ Het debat over de vraag voor welke situaties en onder welke voorwaarden Porter’s hypothese geldt en het zoeken naar empirische onderbouwing heeft niet geleid tot een eenduidige conclusie.⁵ Van belang voor dit paper is de aandacht voor marktimperfecties waarbij bedrijven (door gebrek aan informatie?) niet uit zichzelf alle “win-win-situaties” onderkennen en implementeren en dat het milieubeleid van de overheid hierbij een positieve rol kan spelen. In termen van keuzevrijheid en andere sturingsparameters luidt het recept van Porter en Van der Linde:
- beperking (!) van de keuzevrijheid door een hoog ambitieniveau van het milieubeleid;
 - verruiming van de keuzevrijheid door het vermijden van middelvoorschriften (zelfs geen eis van BAT) en een relatief lange termijn te hanteren voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen;
 - wegnemen van onzekerheid bij de doelgroep door goede communicatie.

⁴ Porter, M.E. (1991) America’s green strategy. *Scientific American*, 1991 (April); Porter, M.E., Linde, C. van der (1995a) Green and competitive. Ending the stalemate. *Harvard Business Review*, 73 (5) Sept-Oct 1995; Porter, M.E., Linde, C. van der (1995b) Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4): 97-118.

⁵ Jaffe, A.B., Palmer, K. (1996) Environmental regulation and innovation. Discussion paper, 95-03REV (revised April 1996) Washington DC: Resources for the Future.; Jaffe, A.B., Peterson, S.R., Portney, P.R., Stavins, R.N. (1995) Environmental regulation and the competitiveness of U.S. manufacturing. What does the evidence tell us. *Journal of Economic Literature*, 33: 132-163; Palmer, K., Oates, W.E., Portney, P.R. (1995) Tightening environmental standards. The benefit-cost or the n-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 119-132.; Stewart, R.B. (1993) Environmental regulation and international competitiveness. *The Yale Law Journal*, 102: 2039-2106.

12. Een hoog ambitieniveau van het milieubeleid (zoals bepleit door Porter en Van der Linde en zeker ook door anderen; hetgeen een uiting is van een gevoel van urgentie) vestigt de aandacht op de niet-beleidsconforme gedragsopties. Deze zijn vaak aantrekkelijk voor de doelgroep. Het kan zijn dat bedrijven binnen hun eigen beschikbare speelruimte geen prioriteit willen geven aan milieudoelen. Hier geldt bij uitstek dat het milieubeleid moet zijn gericht op het aantrekkelijker maken van beleidsconforme gedragsopties (inclusief het wegnemen van barrières) en het minder aantrekkelijk maken van niet-beleidsconforme gedragsopties door in te spelen op:
 - cognitieve factoren: de bekende gedragsopties,
 - economische factoren: de haalbare gedragsopties,
 - sociale factoren: de aanvaardbare gedragsopties.
13. Het kan ook zijn dat er nauwelijks beleidsconforme gedragsopties zijn binnen de beschikbare speelruimte. Dit laatste kan gelden voor bepaalde sectoren (die bijvoorbeeld geen plaats hebben gevonden in “de nieuwe economie”) of voor individuele bedrijven die minder innovatie-potentieel hebben dan de concurrenten. Auteurs als Ashford bepleiten een rigoureuze aanpak van deze “dinosauriers”: geen onevenredige milieubelasting accepteren van bedrijven of sectoren die toch weinig toekomstperspectief hebben. Nu kan de overheid goede redenen hebben om deze bedrijven en sectoren niet gelijk de nek om te draaien door middel van strenge milieuvoorschriften en handhaving, maar wel is duidelijk dat de mogelijkheden van een gedifferentieerde benadering van “achterblijvers” moeten worden benut.
14. Het stimuleren van innovatief gedrag als doelstelling van het milieubeleid is niet beperkt tot bestaande en beproefde gedragsopties die om welke reden dan ook nog niet werden gekozen door (alle leden van) de doelgroep. Het verhaal krijgt een extra dimensie als we ook kijken naar de mogelijkheden voor de overheid om bij te dragen aan de uitbreiding van de beschikbare speelruimte.

Nieuwe gedragsopties

15. “Koplopers” die de bestaande gedragsopties al maximaal benutten moeten op een andere manier worden benaderd dan het “peloton”. Voor het peloton geldt de beleidsdoelstelling van permanente verbetering waarbij de grens tussen beleidsconforme en niet-beleidsconforme gedragsopties geleidelijk wordt opgeschoven. Hierbij gaat het om bekende en beproefde opties waarbij de overheid weet dat de opgelegde eisen in ieder geval technisch mogelijk zijn (BAT) en ook economisch haalbaar (ALARA). Ook in de relatie met koplopers is permanente verbetering het doel, maar de overheid is meestal niet in staat te aan te geven welke de benodigde innovaties zijn. Hier ligt een principieel breukvlak tussen inhoudelijke en procesmatige sturing door de overheid. Bijzondere argumenten voor vergroting van de keuzevrijheid zijn:
 - het realiseren van de benodigde innovaties is geen overheidstaak;
 - het realiseren van de benodigde innovaties kan niet worden gestuurd, bovendien ontbreekt het aan kennis over de aard van die innovaties of de richting waarin deze moeten worden gezocht;
 - de taak van de overheid is het stimuleren en faciliteren en hierbij past geen inperking van keuzevrijheid.

16. Koplopers zijn degenen die innovaties gaan toepassen, maar het zijn niet noodzakelijk de “innovatoren” die de innovaties of “doorbraken” tot stand brengen. Technogiedynamica is de discipline die zich bezighoudt met dit proces, dat bijvoorbeeld kan worden begrepen vanuit een “quasi-evolutionair model”, waarbij het kritieke punt is dat goede ideeën de kans krijgen om verder te worden ontwikkeld en om zich te bewijzen.⁶ Voorwaarden hiervoor zijn:
- de overheid moet accepteren dat het een kwestie van de lange termijn is en geen snelle resultaten verwachten;
 - een idee of concept mag niet vooraf worden gekoppeld aan een op te lossen probleem, het ontdekken van toepassingen maakt deel uit van het ontwikkelingsproces;
 - betrokkenheid van alle partijen (netwerkvorming) is nodig; het is geen zaak van alleen de genoemde (innovatoren, bedrijven die de innovatie gaan toepassen en de overheid), maar bijvoorbeeld ook van toekomstige consumenten.
17. De overheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van doorbraken via “strategisch niche management”⁷ door faciliterende maatregelen. Welke het meest effectief zijn zal in de toekomst moeten blijken, maar te denken valt aan:
- het onderkennen van kansrijke concepten en het begeleiden van de verwachting omtrent mogelijke bijdragen aan het realiseren van milieudoelen;
 - het stimuleren van netwerkvorming, eventueel via contacten met doelgroepen in het milieubeleid;
 - het faciliteren van “technologische niches” door het mogelijk maken van experimenten;
 - het faciliteren van “market niches” door de vraag naar experimentele producten of diensten te bevorderen.

Conclusie

18. In dit concluderend deel van het paper komt de vraagstelling uit de “richtlijnen” voor dit paper aan de orde. Als gewone overheidssturing of beleidvoering gericht is op het beïnvloeden van het gedrag van maatschappelijke actoren, dan is het bepalen en effectueren van de optimale mate van keuzevrijheid voor de doelgroepen van het beleid een soort “meta-sturing”. Het voorafgaande mondt uit in een “ideaaltypisch stappenmodel” voor een dergelijk proces van meta-sturing:
- a) wel overwogen bepaling van het milieuprobleem en daarvan afgeleide beleidsdoelen, waarbij onder andere aan de orde komen: schaalniveau, ambitieniveau en tijdpad;
 - b) identificatie van de doelgroepen uit de maatschappelijke actoren die het probleem (mede) veroorzaken of een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing ervan; hierbij gaat het mede om de keuze tussen directe of indirecte aansturing (bijvoorbeeld consumenten direct aanspreken of indirect via producenten en aanbieders van consumentenproducten);

⁶ Onder andere: Elzen, B., Hoogma, R., Schot, J.W. (1996) Mobiliteit met toekomst. Naar een vraaggericht technologiebeleid. Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer; Rip, A., Kemp, R.P.M. (1998) Technological change. In: S. Rayner and L. Malone (eds.) Human choice and climate change. Volume 2, resources and technology. Columbus (Ohio): Battelle Press; Schot, J.W. (1998) Innovatieve consumenten en duurzame technische ontwikkeling. In: Essays werkconferentie KIM, 29 september 1998. Publicatieroom Milieustrategie, 1998/8. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen; Schot, J.W., Hoogma, R., Elzen, B. (1994) Strategies for shifting technological systems. The case of the automobile system. *Futures*, 26 (10): 1060-1076.

⁷ Weber, M., Hoogma, R., Lane, B., Schot, J.W. (1999) Experimenting with sustainable transport innovations. A workbook for strategic niche management. Seville and Enschede: Institute for Prospective Technological Studies, Joint Research Centre and University of Twente.

- c) doelgroep-assessment, de analyse van de specifieke situatie van de afzonderlijke doelgroepen (de houding t.o.v. de beleidsdoelen, het “kunnen en willen”) en de beschikbare speelruimte voor de leden van de doelgroep, met een eventueel onderscheid tussen koplopers, peloton en achterblijvers;
 - d) bepaling van de optimale mate van keuzevrijheid van de aan te spreken doelgroepen;
 - e) keuze van beleidstijl en beleidsinstrumenten.
19. Het stappenmodel heeft (uiteraard) betrekking op een iteratief proces, waarbij naar bevind van zaken stappen opnieuw moeten worden uitgevoerd met het oog op een maximale beleidseffectiviteit. De beschreven meta-sturing is de verantwoordelijkheid van de overheid, iets wat voortvloeit uit de hier gehanteerde visie op de rol van de overheid. Bij elk van de afzonderlijke stappen kan een rol worden toegekend aan betrokken maatschappelijke actoren, waarbij een balans moet worden gevonden tussen inhoudelijke en procesmatige sturing door de overheid.⁸ In dit verband is uitdrukkelijk gewezen op de beperkte kennis en expertise van de overheid inzake de gedragsopties die openstaan voor de doelgroepen en de intrinsieke onvoorspelbaarheid van innovatieprocessen.
20. Wat de centrale vraagstelling voor de papers betreft is in dit paper eerder een kader geschetst waarbinnen antwoorden kunnen worden gevonden dan dat het zelf concrete antwoorden geeft. De meeste vragen zijn min of meer expliciet aan de orde geweest met uitzondering van het primaat van de politiek en de internationale dimensie.
21. Een uitwerking voor de thema's die aan de orde komen in de discussiebijeenkomst - leefomgeving, energievoorziening en mobiliteit – ontbreekt vooralsnog. Aangrijpingspunten moeten worden gezocht in de betrokken groepen van maatschappelijke actoren, waaronder de agrarische sector, de energiesector en de automobilisten. De optimale mate van keuzevrijheid moet volgen uit de doelgroep-assessment (analyse van het “kunnen en willen”). Met name bij de agrarische sector en de automobilisten lijkt een gedifferentieerde benadering van koplopers en achterblijvers van belang. Voor koplopers kan het vergroten van de beschikbare speelruimte zoals besproken onder punt 4 perspectief bieden, zij het dat rekening moet worden gehouden met eventuele beperkte kennis en expertise bij de overheid.

⁸ Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing naar het denken over zaken als “interactieve beleidsvoering” of “co-productie”. Zie bijvoorbeeld: Bekkers, V.J.J.M., Heijne, G.A.W.M., Frissen, P.H.A., Ester, P. (1996) Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid. Op zoek naar vormen van co-productie. Publicatiereeks Milieustrategie, 1996/2; Grin, J., Graaf, H. van de (1996) Milieubeleid van onderaf bezien. Een handleiding voor beleidsvoerders. Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek 'Instrumentarium en sturing in het milieubeleid'. Publicatiereeks Milieustrategie, 1996/7.