

# 3 Toetsingskader

---

*J.Th.A. Bressers, H. Pullen, J. Schuddeboom*

## 3.1 Inleiding

Zoals reeds in hoofdstuk 1 is geschetst zijn we zowel geïnteresseerd in de effectiviteit van een instrument als in de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid een instrument. Elk van deze aspecten correspondeert met een bepaald deelproces in het beleidsproces. De voor ons relevante deelprocessen zijn: de beleidsvorming, de beleidsuitvoering en de veldprocessen in het beleidsveld waarin doorwerking van de beleidsmiddelen plaatsvindt. In het beleidsvormingsproces wordt de keuze voor een bepaald instrument gemaakt. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Onze interesse gaat uit naar de factoren die van invloed zijn op het wel of niet haalbaar<sup>1</sup> zijn van een instrument. De uitvoerbaarheid van het instrument wordt bepaald door de omstandigheden in het beleidsuitvoeringsproces. De doorwerking van het instrument in het veldproces bepaalt uiteindelijk welke beleidseffecten optreden. Bij doorwerking kan een onderscheid worden gemaakt tussen beoogde effecten (de mate waarin het instrument bijdraagt tot een beoogde gedragswijziging bij gereguleerde) en niet beoogde effecten (bijvoorbeeld het optreden van neveneffecten). Wij beperken ons in de fase van de doorwerking tot de vraag in hoeverre het instrument bijdraagt tot de beoogde gedragswijziging. Het gaat om de vraag hoe effectief het instrument is in het bereiken van het gestelde doel.

Bij het achterhalen van de factoren die bepalend zijn voor respectievelijk de haalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de effectiviteit maken we gebruik van inzichten die door verschillende auteurs zijn ontwikkeld. Met name in de fase van de beleidsvorming zijn we genoodzaakt om verschillende benaderingen toe te passen door het ontbreken van een consistente

en werkbaar gebleken theorie. Het overzicht van ervaringen met verschillende typen instrumenten dat in hoofdstuk 2 is gegeven geeft evenmin houvast op dit punt. De evaluatiestudies blijken zich vooral te richten op de uitvoerbaarheid en doorwerking van de beleidsinstrumenten.

De resultaten van deze studies kunnen wel worden gezien als een bevestiging van het nut van de door Bressers en Klok ontwikkelde instrumententheorie (1987) bij het ontwikkelen van een toetsingskader voor de deelprocessen 'beleidsuitvoering' en 'doorwerking'<sup>2</sup>. Overigens is deze theorie reeds in verschillende studies werkbaar gebleken<sup>3</sup>. In de instrumententheorie wordt een verband gelegd tussen verschillende soorten beleidsinstrumenten aan de ene kant en hun uitvoerbaarheid en effecten aan de andere kant. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de uitvoerbaarheid en de effecten van een beleidsinstrument sterk afhangen van de omstandigheden waaronder het wordt toegepast, hetgeen ook in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen. De instrumententheorie betreft daarom de omstandigheden eveneens in de beschouwing. In de paragrafen 3.3 en 3.4 zal er verder worden ingegaan op de instrumententheorie.

Een benadering die ten behoeve van de ontwikkeling van toetsingscriteria voor enige verduidelijking kan zorgen is verder het barrière-model. Hierbij wordt voortgebouwd op het door Bachrach en Baratz ontwikkelde model<sup>4</sup>. Het verwerven van de status van agendapunt, maar ook de verdere behandeling van problemen stuit in het beleidsproces op barrières.

Een barrière wil zeggen dat het risico bestaat dat de behandeling van het probleem in een volgende fase van het beleidsproces uitblijft, dus stagneert. Hoogerwerf signaleert een tiental plaatsen waar zich barrières kunnen voordoen, namelijk bij de omzetting (1) van gevoelens van frustratie in het bewust worden van een maatschappelijk probleem; (2) van behoeften in individuele politieke eisen; (3) van individuele politieke eisen in een groepsagenda; (4) van een groepsagenda in de publieke agenda; (5) van de publieke agenda in de officiële agenda; (6) van de officiële agenda in een beleidsontwerp; (7) van een beleidsontwerp in een vastgesteld beleid; (8) van een vastgesteld beleid in een uitgevoerd beleid; (9) van een uitgevoerd beleid in beoogde beleidseffecten; (10) van beleidseffecten in het ervaren van de oplossing van het probleem en de beëindiging of bijsturing van het beleid.

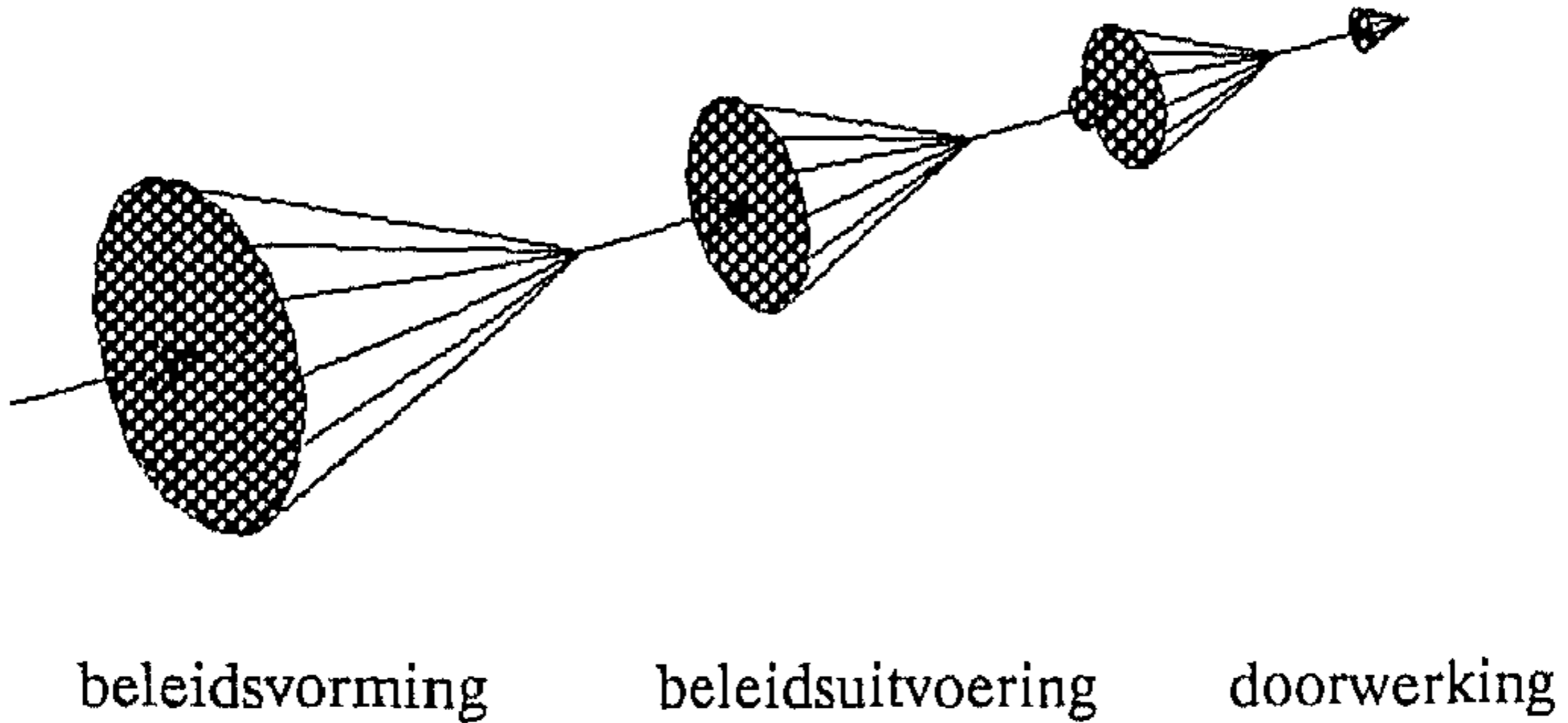
Hoogerwerf beschouwt deze barrières als het gevolg van het ontbreken van doelgerichtheid, informatie, macht en/of coördinatie bij de betrokken actoren ten aanzien van de definiëring, precisering en oplossing van het probleem<sup>5</sup>. De eerder genoemde instrumententheorie sluit hierop aan. Macht, doeleinden en informatie van de actoren zijn de kernomstandigheden die bepalen hoe het beleidsuitvoeringsproces verloopt. In paragraaf 3.3 wordt dit nader uitgewerkt.

Het barrière-model biedt voor ons doel wel inspiratie maar voldoet in verschillende opzichten niet. Het feit dat het hier om een instrument gaat in plaats van een probleem is iets dat niet direct een wijziging in de genoemde barrières met zich mee behoeft te brengen. Ook voor een instrument kan tot op zekere hoogte gelden dat het op een groepsagenda, een publieke agenda en een officiële agenda moet komen. Van een punt op de officiële agenda moet het worden tot een beleidsontwerp, vervolgens tot vastgesteld beleid, uitgevoerd beleid waarna er beleidseffecten moeten optreden en bijsturing eventueel noozakelijk is. Wel zal het bij instrumenten vaker dan bij problemen zo zijn dat de eerste barrières kunnen worden overgeslagen, omdat de instrumentatie van het beleid meer intern wordt voorbereid.

In principe zou men dus bij het opstellen van criteria voor de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en doorwerking van een instrument uit kunnen gaan van deze of andere barrières. Het niveau van abstractie van de genoemde barrières is echter te hoog. Er zijn niet direct toetsbare hypothesen uit af te leiden. Daartoe is het nodig een theorie over de werking van de barrières en de onderscheiden fasen te ontwikkelen.<sup>6</sup>

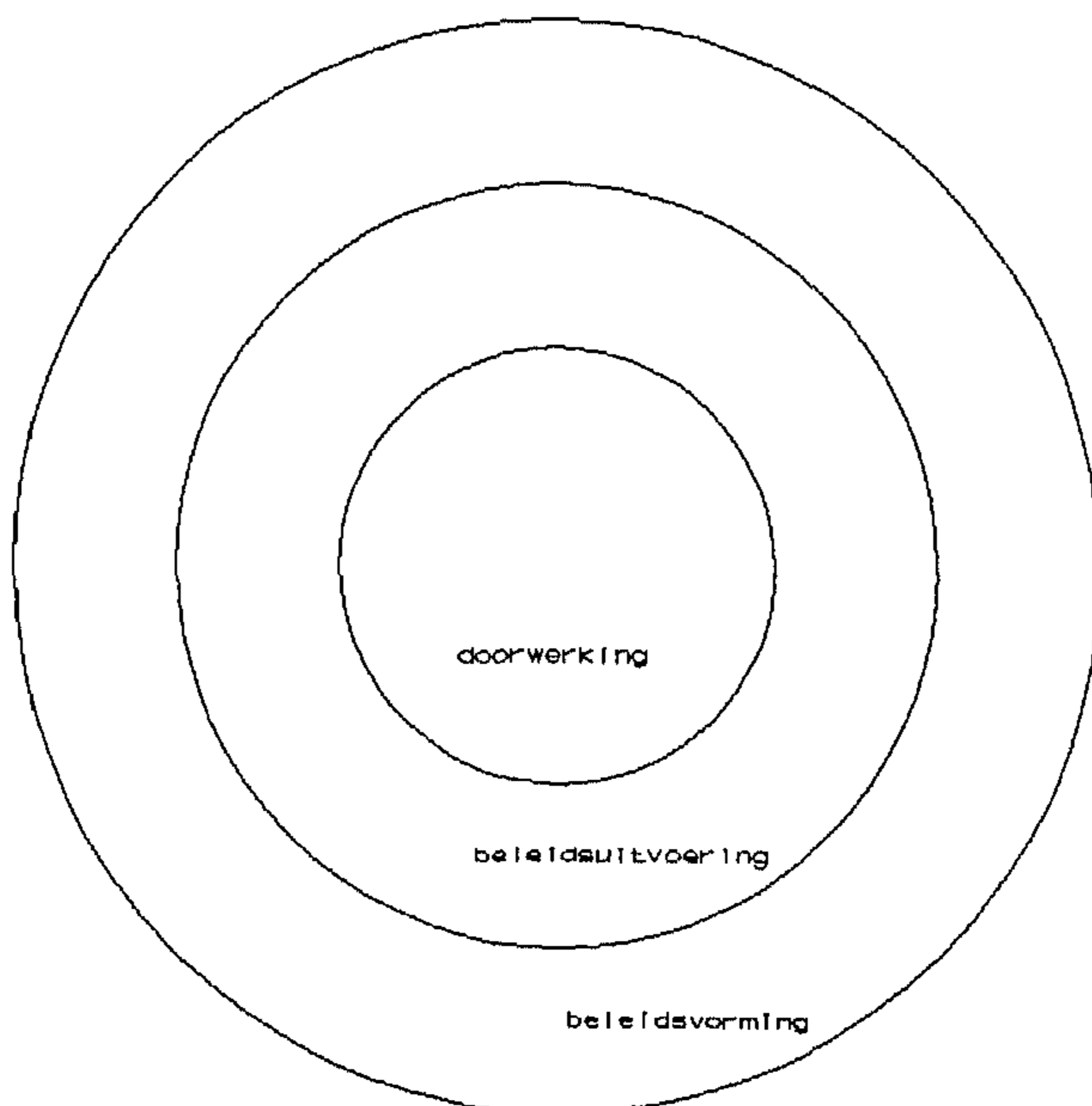
Een ander punt van kritiek is dat de barrières als een soort waterdichte schotten worden voorgesteld. Het instrument (of het probleem) passeert of wèl of niet de barrière. In werkelijkheid kan er sprake zijn van een gedeeltelijke passering van het instrument (of het probleem). Het doet meer recht aan de complexe werkelijkheid om de barrières als stuwten in een rivier voor te stellen. Ook kan men binnen in de verschillende compartimenten verschillen vinden in de mate waarin een instrument is gepasseerd. De acceptatie van een instrument kan bijvoorbeeld bij een deel van de relevante actoren 'verder' zijn dan bij anderen waar het nog met twijfels is omgeven. Het barrièremodel behoeft dus de nodige verfijning. Een andere benadering biedt het hieronder gepresenteerde kegel-model.

Figuur 3.1: Een stroomschema van beleidsvorming, beleidsuitvoering en doorwerking



Wanneer men zich voorstelt van opzij tegen figuur 3.1 te kijken, in de richting van de pijlen en dat de kegels (processen) min of meer doorzichtig zijn, krijgt men een beeld van de relaties tussen de deelprocessen. Deze benadering laat zich grafisch goed weergeven in concentrische cirkels. De concentrische cirkels van figuur 3.2 zijn dezelfde als de (gearceerde) cirkels van figuur 3.1 die als basis van de kegels dienen.

*Figuur 3.2: Relatie tussen de deelprocessen van het beleid*



Bij de haalbaarheid van beleidsinstrumenten in het beleidsvormingsproces blijken de inschattingen van de bij dat proces betrokken actoren en de uitkomsten van de andere processen een onderdeel te vormen van de criteria waaraan het instrument wordt getoetst. Inschattingen door de betrokkenen van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van een instrument spelen een rol bij de haalbaarheid ervan. Inschattingen door de uitvoerders en de doelgroep van de effectiviteit van het instrument kunnen bovendien de uitvoerbaarheid van het instrument bevorderen of belemmeren, wanneer het instrument wordt toegepast. Naarmate men verder in het beleidsproces zit zijn er minder deelprocessen waarover men een inschatting moet maken. Deze benadering brengt met zich mee dat het aantal relevante criteria in ons toetsingskader varieert met de fase waarin een bepaald instrument zich bevindt.

## *Toetsing van beleidsinstrumenten*

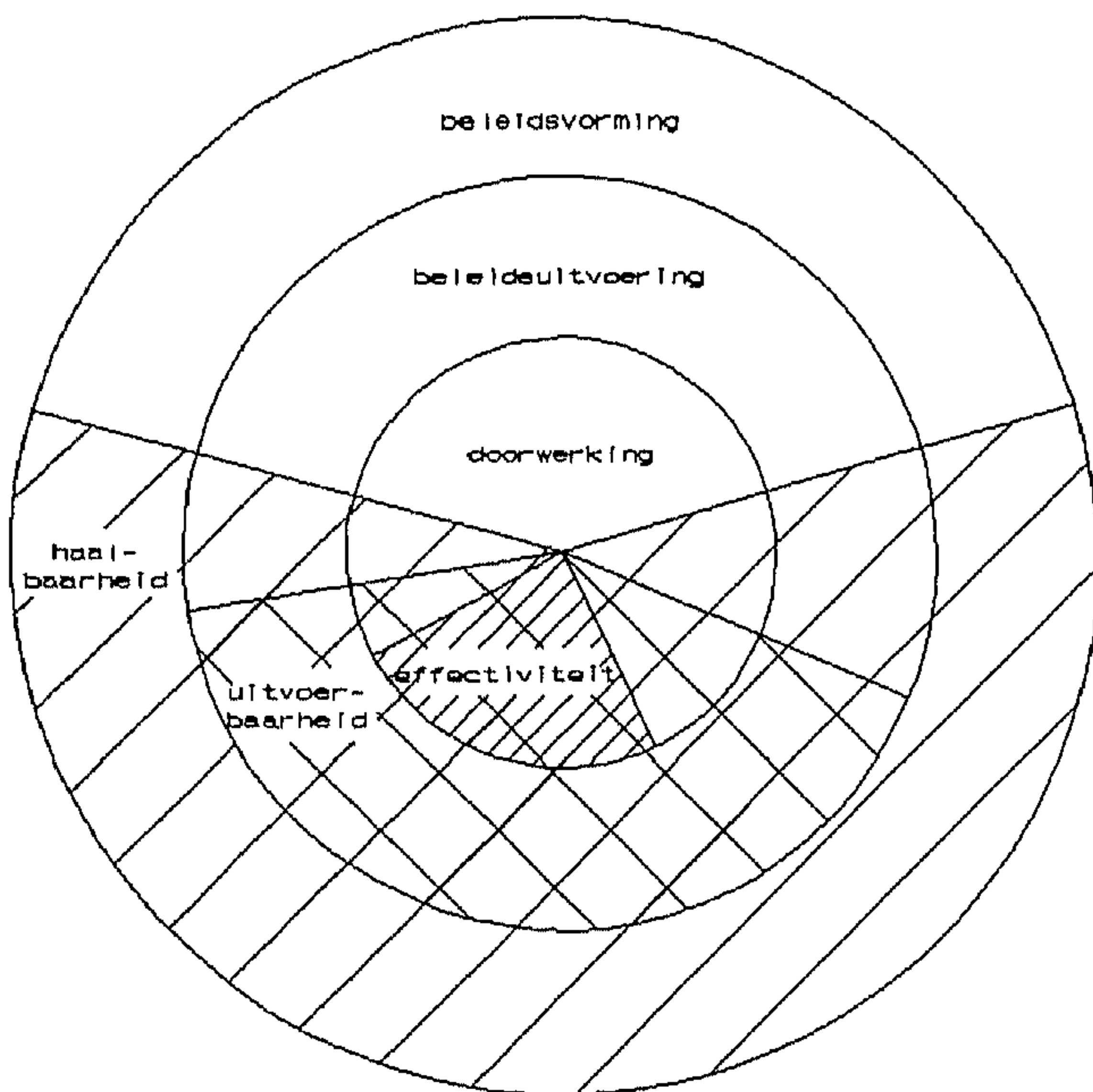
Een uitwerking van het bovenstaande model door middel van literatuuronderzoek leidt tot inzicht in de factoren die een rol spelen bij de effectiviteit, de uitvoerbaarheid en de haalbaarheid van een instrument.

Het vertrekpunt van onze analyse is het proces van doorwerking van het beleidsmiddel.

Met betrekking tot dit deelproces beperken wij ons tot de effectiviteit van het instrument. Wij bespreken bijvoorbeeld niet de ~~mogelijke~~ neveneffecten van een bepaald instrument. Uitgaande van het criterium 'effectiviteit' komen in de overige fasen van het beleid de uitvoerbaarheid en haalbaarheid centraal te staan. Deze benaderingswijze houdt in dat onze analyse beperkt van opzet is. In die zin dat ook andere zaken een rol kunnen spelen in de betreffende processen. Wel is het zo dat de uitvoerbaarheid van een beleid niet alleen wordt bepaald door de inschatting van de effectiviteit van het instrument door de uitvoerders en de doelgroep. Bij de inschatting zal door de uitvoerders en de doelgroep ook worden gekeken naar andere effecten dan de beoogde effecten. De relevante inschattingen van de actoren tijdens de beleidsvorming zijn weer ruimer en omvatten ook meer aspecten van de beleidsuitvoering dan alleen de uitvoerbaarheid. Dit heeft tot gevolg dat ondanks het uitgangspunt 'effectiviteit' er toch in de fase van de haalbaarheid gekeken wordt naar de neveneffecten, namelijk de neveneffecten zoals zij door de actoren in de fase van de beleidsvorming worden gesignaleerd.

Grafisch kunnen we de analyse weergeven als taartpunten in de hierboven geschetste concentrische cirkels. In figuur 3.3 zijn deze 'taartpunten' ingetekend.

Figuur 3.3: Toetsingscriteria in de deelprocessen



In de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 wordt op basis van literatuuronderzoek het toetsingskader voor elk van de deelprocessen ingevuld. De keuze van de beleidsmiddelen, de toepassing van bepaalde middelen en de wijze waarop in het beleidsveld op de toepassing van bepaalde beleidsmiddelen wordt gereageerd kunnen niet los worden gezien van de reeds lopende activiteiten en van interacties die in een bepaalde fase van het beleid aanwezig zijn.<sup>7</sup> In elke paragraaf wordt daarom eerst een beschrijving gegeven van de kenmerken van het betreffende deelproces. Bij de beschrijving van de verschillende processen wordt in belangrijke mate

gebruik gemaakt van Bressers en Ringeling (1989) en Bressers (1985, 1989).

Het doel van het ontwikkelen van het toetsingskader is om het instrument preciezer te kunnen beoordelen. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt het in dit hoofdstuk ontwikkelde toetsingskader toegepast op een viertal maatregelen. Twee daarvan hebben betrekking op het verkeer. Het gaat hierbij om het 'rekeningrijden' en de 'variabilisatie van autokosten'. De andere twee maatregelen richten zich op het terugdringen van cadmiumverontreiniging. Het betreft hier het 'stofstatiegeldsysteem' en de 'cadmiumheffing'.

### **3.2 Haalbaarheid**

De beleidsvorming is te zien als een proces van duwen en trekken tussen verschillende actoren.<sup>8</sup> De kring van actoren moet men ruim opvatten. Niet alleen overheidsactoren, maar ook organisaties en individuen buiten de overheid zijn erbij betrokken. Er is hier sprake van een meeractorenmodel. Dit houdt in dat theorievorming in dit deelproces uitermate complex is. Uitgaande van de stelling dat de relaties tussen de kenmerken van de actoren enerzijds en het verloop en de resultaten van het proces anderzijds met elkaar samenhangen is een ontelbaar aantal combinaties denkbaar.

Door een relatie te leggen tussen een combinatie van algemene karakteristieken van een (deel)terrein van het beleid, zoals fragmentatie, sectorvorming of decentralisatie, met een aantal van de kenmerken van de betrokken actoren kan men wellicht een groot deel van de honderden potentiële combinaties van kenmerken van actoren in een meeractor model van beleidsvorming min of meer uitsluiten. Dit maakt theorievorming in principe mogelijk.

Vanuit de erkenning dat het in de beleidsvorming om een complex proces gaat waarbij theorievorming op interactieniveau nog in de kinderschoenen staat is bescheidenheid ten aanzien van het hier ontwikkelde toetsingskader op zijn plaats. Een inventarisatie van de relevante actoren is een eerste stap om een beter inzicht in het proces te krijgen. Hierbij moet men wel zorgvuldig te werk gaan. Op het waarnemingsmoment hoeven nog niet alle actoren duidelijk in beeld te zijn. Wellicht zijn bepaalde groepen van actoren de discussie nog niet binnen getreden.



Waarnemen geschiedt door opiniebladen, nota's en rapporten te raadplegen. Bij het invullen van het toetsingskader in het beleidsvormingsproces wordt er een onderscheid gemaakt in factoren die min of meer objectief kunnen worden ingevuld door te kijken naar de huidige situatie en factoren die in belangrijke mate worden ingeschat door de relevante actoren. Bij deze laatste groep factoren zullen er steeds twee vragen worden gesteld:

1. Wat wordt er gezegd?
2. Wie zegt dat?

Instrumenten worden maar in beperkte mate gekozen als de beste middelen om bepaalde inhoudelijke beleidsdoeleinden te bereiken. Andere factoren zijn: kiezen uit gewoonte (traditie), omdat men het instrument al heeft (aanwezigheid van het instrument), modieuze overwegingen (past bijvoorbeeld in dereguleringsstreven) en bureaupolitieke overwegingen. Men kan ook stellen dat de financiële, juridische en internationale context factoren zijn die vaak van doorslaggevend belang zijn bij de keuze van beleidsinstrumenten.<sup>10</sup>

Verder heeft Klok zich beziggehouden met de verschillende factoren die een verklaring bieden voor het verloop en de uitkomsten van het totstandkomingsproces bij het instrument 'convenant'. Naar aanleiding van het uitgevoerde empirische onderzoek bij een achttal convenanten komt Klok tot een checklist.<sup>11</sup> Als kernomstandigheden gaat Klok uit van de doeleinden, informatie en macht van actoren. Deze checklist bevat voor ons streven om te komen tot een toetsingskader voor instrumenten in het beleidsvormingsproces een rijkdom aan punten.

Het is wel noodzakelijk om enigszins voorzichtig om te gaan met toepassing van de checklist van Klok op instrumenten tijdens de beleidsvorming. Dit omdat de aard van de door ons te onderzoeken instrumenten afwijkt van convenanten. Het bijzondere van dit type instrument is het 'vrijwillige' karakter. Bovendien bevat de totstandkoming van convenanten elementen van zowel beleidsvorming als beleidsuitvoering.

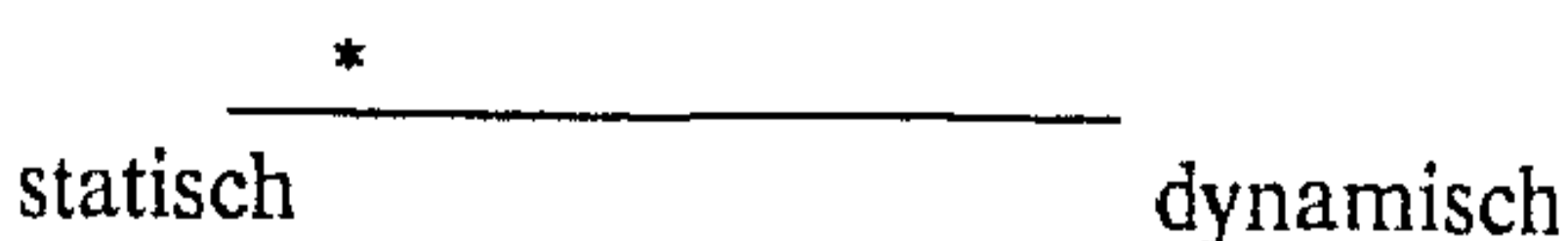
Op grond van de bovenstaande inzichten zijn wij tot een tiental criteria gekomen die onze aandacht verdienen bij de toetsing van een instrument op haalbaarheid. Van deze tien criteria komen drie criteria in principe alleen voor bij de haalbaarheid en hebben zeven criteria betrekking op de inschattingen die door actoren worden gemaakt ten aanzien van de

uitvoerbaarheid van het instrument en de doorwerking. Een ander verschil tussen de criteria is de mate waarin uitspraken over een specifiek criterium worden beïnvloed door de omstandigheden. Dit kan men grafisch weergeven door per criterium een tijdsschaal te maken waarin men aangeeft in welke mate de invulling van het criterium afhankelijk is van het tijdstip van de meting.<sup>12</sup> Een criterium dat helemaal op de linkerhelft van de schaal staat zal bij elke meting ongeveer hetzelfde blijven (statisch), een criterium dat helemaal rechts zit is zo dynamisch dat elke uitspraak slechts een beperkte geldigheidsduur kent. Hoe groter de rol is van een dynamisch criterium bij de bepaling van de haalbaarheid hoe beperkter de geldigheid is van uitspraken over de haalbaarheid. Het doel van het begrippenkader rondom haalbaarheid is dan ook niet om voorspellingen te doen maar om een beter inzicht te krijgen in het gehele proces dat bepalend is voor de keuze rondom een instrument. Haalbaarheid moet niet gezien worden als een primair kenmerk van het besproken instrument, maar veeleer als een kenmerk van het besluitvormingsproces rondom het betreffende instrument op een bepaald moment.

Bij de beschrijving van de inhoud van het criterium wordt telkens uitgegaan van een voor de haalbaarheid positieve situatie. De omgekeerde situatie laat zich daarnaast eenvoudig voorstellen. Hieronder komen eerst het type factoren aan bod die tot op zekere hoogte 'permanent' kunnen worden ingevuld.

• *Traditie*

Het departement dat het voorbereidende werk moet verrichten is gewend een bepaald type instrument in te zetten. Men kent de verschillende aspecten van het instrument goed. Een vertrouwd instrument heeft als voordeel dat er niet allerlei (onbekende) barrières hoeven te worden overwonnen die kunnen leiden tot extra inzet van middelen. Verder kent men de problemen die men kan verwachten bij het inzetten van het instrument. De invulling van deze factor varieert slechts over een zeer lange tijdsperiode.



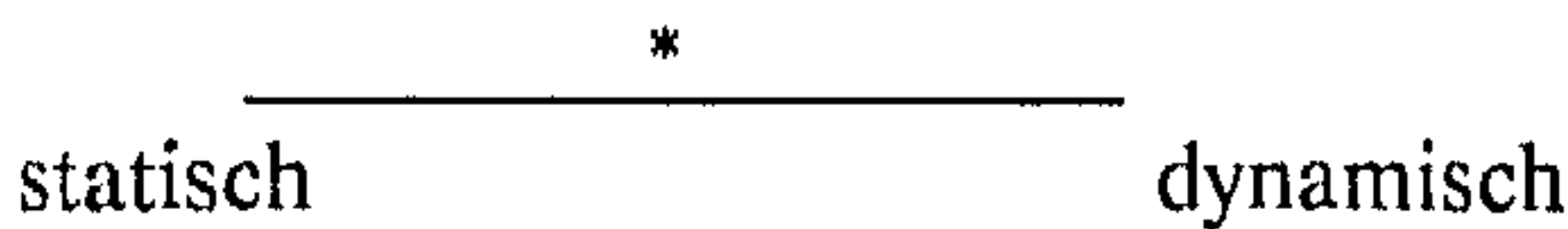
• *Modieuze overwegingen*

Inzet van het instrument past binnen een bepaalde lijn van het beleid dat op dat moment wordt aangehangen (bijvoorbeeld deregulering of marktconformiteit). De invulling hiervan is in belangrijke mate tijdsafhankelijk.



• *Internationale context*

Wat zijn de gevolgen van het inzetten van het instrument in internationaal verband? Past het beleid binnen de internationale beleidslijn? Belangrijk is bijvoorbeeld dat het instrument niet leidt tot een verstoring van de concurrentieverhoudingen. Veranderingen van de internationale context van beleidslijnen zijn in het algemeen geleidelijk.



De onderstaande criteria hebben betrekking op de inschattingen die door actoren worden gemaakt ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het instrument en de doorwerking van het instrument.

• *Aanwezigheid van voor het instrument benodigde structuren*

Allerlei structuren zijn al aanwezig. Het enige wat men bij wijze van spreken hoeft te doen is de la opentrekken, een ander beleidsterrein invullen en de hele machinerie kan weer (verder) draaien. De aanwezigheid van structuren is een geleidelijk proces. Het karakter van deze factor is eerder statisch dan dynamisch.



• *Verdelingseffecten*

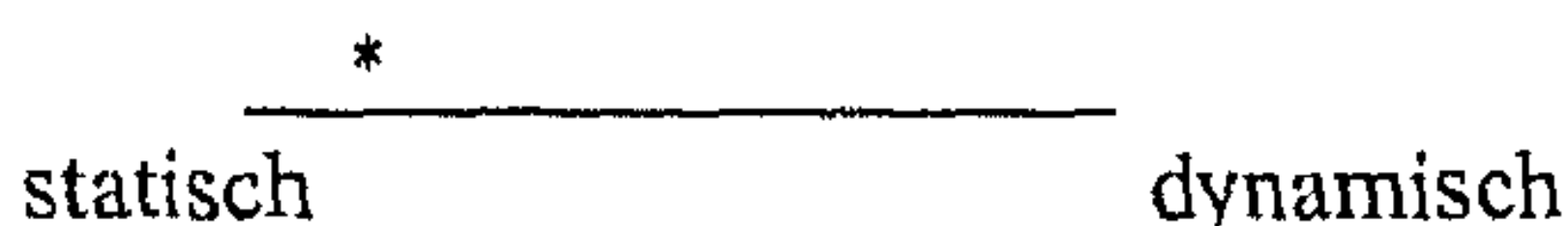
Het gaat hierbij om de verdeling van kosten en baten over de verschillende actoren. Hieronder vallen ook de bureau-politieke overwegingen. De haalbaarheid van het instrument wordt vergroot als het instrument

niet leidt tot een versterking van de positie van een bepaald beleidsterrein of van bepaalde actoren op dat terrein. Hoewel deze factor op zich een statisch karakter heeft kunnen de inschattingen ten aanzien van de verdelingseffecten nogal variëren. De invulling van deze factor heeft daardoor toch een dynamisch karakter.



• *Kenmerken van de doelgroep*

Hierbij spelen zaken een rol als begrensbareid en aanspreekbaarheid van de doelgroep, de organisatiegraad en de mate van homogeniteit. Als er sprake is van een slecht georganiseerde en niet-homogene doelgroep dan is het te verwachten dat de doelgroep minder invloed zal kunnen uitoefenen op de keuze van het instrument. Tegelijkertijd is het echter lastiger om het beleid op de specifieke kenmerken van de doelgroep af te stemmen. Dit laatste kan in de daadwerkelijke uitvoering tot problemen leiden. De kenmerken van de doelgroep worden nauwelijks beïnvloed door de factor tijd, daarmee heeft ook deze factor een statisch karakter.



• *Relatie probleem en gedrag van de doelgroep*

Een drietal vragen hangen met dit punt samen. Ten eerste of het gedrag van de doelgroep duidelijk een oorzaak van het probleem is, ten tweede of gedragswijziging van de doelgroep een bijdrage levert aan de oplossing van het probleem en ten derde of de gedragswijziging noodzakelijk is voor de oplossing van het probleem. Naarmate op meer vragen een positief antwoord volgt is te verwachten dat de doelgroep positiever zal staan tegenover het inzetten van het instrument. Aansluitend op de redenering van de vorige factor 'kenmerken van de doelgroep' kan gesteld worden dat als de kenmerken van de doelgroep een relatief statisch karakter hebben hetzelfde geldt voor het gedrag van doelgroep en de relatie met het probleem.

\*

---

statisch dynamisch

• *Flexibiliteit*

Naarmate het instrument beter kan inspelen op veranderende omstandigheden is te verwachten dat de inschattingen over de uitvoerbaarheid positiever zullen zijn. Flexibiliteit is hoofdzakelijk een kenmerk van het instrument en is daardoor niet erg afhankelijk van de omstandigheden op een bepaald moment. Het is echter moeilijk om uitspraken te doen over de vraag of de inschattingen van actoren beïnvloed worden door de tijd. Bij de invulling van deze factor wordt gekeken naar de werkelijke flexibiliteit die zich eenvoudig laat vaststellen.

\*

---

statisch dynamisch

• *Kosteneffectiviteit*

Hierbij spelen de kosten een rol. Hoe minder kosten in termen van tijd en middelen er moeten worden ingezet hoe beter haalbaar het instrument zal zijn. Kosteneffectiviteit is een kenmerk van het instrument gegeven de omstandigheden waaronder het wordt toegepast. Deze omstandigheden wijzigen zich geleidelijk. Vaak is het bovendien lastig om de precieze kosten-effectiviteit vast te stellen. Dat maakt deze factor gevoelig voor veranderlijke inschattingen van actoren, waardoor de invulling ervan een dynamischer karakter krijgt.

\*

---

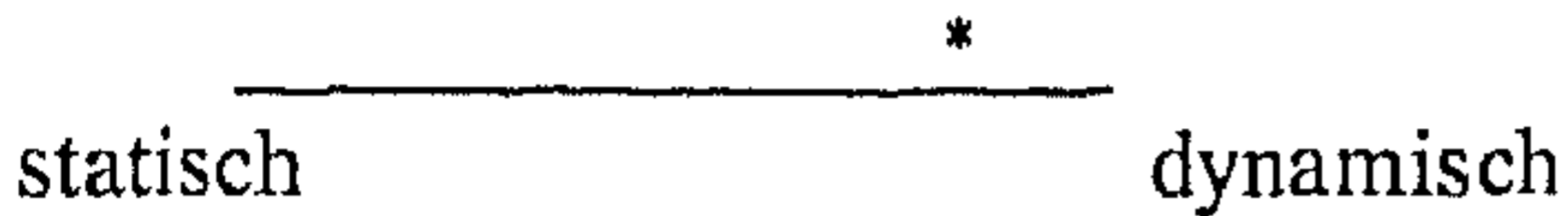
statisch dynamisch

• *Effectiviteit*

Een inschatting van een hoge mate van effectiviteit hoeft niet altijd te leiden tot een grotere haalbaarheid van het instrument. Voor de doelgroepen kan het zelfs een overweging zijn om zich fel te keren tegen het inzetten van het instrument. In hoeverre dit zal gebeuren hangt onder andere af van de mate waarin men het probleem erkent en een relatie legt met het eigen gedrag. Deze factor is de laatste in de rij van kenmerken van het instrument, deze factor is echter nog meer afhankelijk van de omstandigheden op een bepaald moment. Uit

## *Toetsing van beleidsinstrumenten*

de instrumententheorie (paragraaf 3.4) blijkt duidelijk dat de mate van effectiviteit wordt beïnvloed door de omstandigheden waaronder een instrument wordt toegepast. Daarnaast is het zo dat actoren snel uitspraken doen over effectiviteit op grond van een soort 'intuïtief' voelen dat niet zelden bepaald is door de wens om een instrument wel of niet in te voeren op grond van vermeende andere voor- of nadelen.



Zoals eerder is aangegeven is de opsomming van mogelijke relevante factoren niet compleet. Een onderzoek dat zich richt op het verder ontwikkelen van het toetsingkader in de fase van de beleidsvorming is gewenst. Een ander probleem is hoe de verschillende factoren moeten worden gewaardeerd. Een negatieve score op de ene factor kan verdergaande consequenties hebben dan een negatieve score op een andere factor. Ook hierover is te weinig bekend om uitspraken te kunnen doen over de haalbaarheid van een instrument. Alleen als er praktisch alleen maar negatief dan wel positief wordt gescoord is het duidelijk dat de maatregel wel respectievelijk niet haalbaar zal zijn. Toch zal uit het voorbeeld duidelijk worden dat het volgen van de genoemde criteria ook in deze vorm al het inzicht in de haalbaarheid kan verdiepen.

Een ander probleem is dat de uitspraken over haalbaarheid van een instrument afhankelijk zijn van het tijdstip van meting. Uit het overzicht blijkt dat verschillende factoren die de haalbaarheid bepalen een dynamisch karakter hebben.

### **3.3 Uitvoerbaarheid**

Hoogerwerf<sup>13</sup> omschrijft beleidsuitvoering als het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden. Bij de beleidsuitvoering speelt zowel het formeel vastgestelde beleid als de verwachtingen en relaties tussen actoren die zich tijdens het beleidsvormingsproces hebben ontwikkeld een rol. De vraag is in hoeverre deze punten overeen komen met de doeleinden van de uitvoerders en van de doelgroepen en van "derden."

Deze laatste groep heeft echter een beperkte invloed op de resultaten van het uitvoeringsproces. Het blijkt dat bijvoorbeeld bij inspraak, derden doorgaans meer invloed hebben op de legitimiteit van het beleidsproces en op de kwaliteit van afgegeven beschikkingen dan op de inhoud van het beleid zelf.<sup>14</sup>

Bressers en Ringeling waarschuwen ervoor om het uitvoeringsproces aan een bepaalde beleidsmaatregel te koppelen. In de werkelijkheid is er doorgaans al eerder sprake van een interactieproces tussen uitvoerder en doelgroep. Hoe dat onderzochte uitvoeringsproces verloopt hangt af van de eigenschappen van de betrokken actoren. De beleidsmaatregel treedt niet in de plaats van dit proces en bepaalt maar voor een deel de eigenschappen van de betrokkenen en de macht waar zij ten opzichte van elkaar over beschikken. Deze eigenschappen hebben al een bepaalde waarde onder invloed van allerlei andere factoren. Tot deze andere factoren behoren onder meer de geïnternaliseerde kosten en baten van eerder toegepaste beleidsinstrumenten.

Het is niet waarschijnlijk dat de waarde van de variabelen gedurende het gehele uitvoeringsproces hetzelfde blijft. In het stappenschema van de al eerder genoemde instrumententheorie houdt men hier rekening mee. Zo maakt men een onderscheid tussen de primaire toepassing van het instrument, met als belangrijkste criterium 'vormbehoud', en de secundaire toepassing, met als belangrijkste criterium 'kans op sanctie'.<sup>15</sup>

Het stappenschema van de instrumententheorie ziet er voor het uitvoeringsproces als volgt uit:<sup>16</sup>

1. Wat is de invloed van de algemene eigenschappen van dit instrument op de kernomstandigheden van de uitvoeringsprocessen?  
Op grond van deze vraag kan er een globale inschatting worden gemaakt van de waarde van de kernomstandigheden.
2. Wat is de specifieke vorm van het instrument en welke specifieke kenmerken beïnvloeden de kernomstandigheden?  
Hieruit volgt een meer specifieke inschatting van de kernomstandigheden.
3. Welke externe omstandigheden zijn van invloed op de kernomstandigheden?

## *Toetsing van beleidsinstrumenten*

Na het beantwoorden van deze vraag kunnen de definitieve waarden van de kernomstandigheden en de hieruit voortkomende verwachting aangaande de beleidsprestaties worden gemaakt.

De instrumententheorie maakt bij de toepassing van het instrument, zoals gezegd, een onderscheid tussen 'vormbehoud' en 'kans op sanctie'. De stappen 1 tot en met 3 moeten voor beide deelprocessen worden toegepast.

De volgende 7 kernomstandigheden worden in het beleidsuitvoeringsproces onderscheiden:

1. doeleinden uitvoerders:
  - het belang van de gedragsverandering voor de uitvoerders;
  - de gevolgen van het toepassen van de strikte vorm voor het bereiken van nevendoeleinden van de uitvoerders;
2. doeleinden gereguleerden;
3. beleidsvrijheid (uitvoerders);
4. bevoeghedenverdeling;
5. informele machtsverhouding;
6. informatie uitvoerders;
7. informatie gereguleerden.

Bij elk van de onderscheiden stappen in het stappenschema moet punt 1 tot en met 7 worden ingevuld aan de hand van schema's 2 en 3. Deze schema's zijn in bijlage 1 opgenomen. Als alle drie de stappen voor de punten 1 tot en met 7 zijn uitgevoerd kan men uitspraken doen over de aard en de omvang van de beleidsprestaties. In bijlage 2 is een deel van de tekst uit *Handleiding Instrumententheorie* (1988) overgenomen die een nadere toelichting geeft op het stappenschema van het uitvoeringsproces.

### **3.4 Effectiviteit**

Bij het criterium effectiviteit gaat het om de processen in het beleidsveld. Daartoe behoort de besluitvorming van de doelgroep over de vraag in hoeverre zij hun gedrag aanpassen in de richting van het beleidsdoel. Door de complexiteit van de werkelijkheid doen zich naast beoogde effecten, door andere processen in het beleidsveld, ook andere effecten



voor die minder gewenst kunnen zijn. Deze neveneffecten, en met name de inschatting van de aard en de omvang kunnen in het proces van beleidsvorming ertoe bijdragen dat een instrument niet haalbaar is.

Toepassing van een instrument kan leiden tot een scala van neveneffecten. Beperking tot meting van de effectiviteit van het instrument is echter noodzakelijk om het toetsingskader een duidelijk ijkpunt te geven en om de toepasbaarheid ervan te vergroten. Daarom is het uiteindelijk gericht op de mate van de beoogde gedragsverandering.

De effectiviteit wordt onder andere bepaald door kosten en baten van gedragsalternatieven. Er wordt uitgegaan van het subjectief-rationele model.<sup>17</sup> Dat wil zeggen dat actoren niet kiezen tussen objectieve mogelijkheden, maar tussen hun percepties ervan. De eigenschappen van gedragsalternatieven werken in dit model niet rechtstreeks door in de afweging, maar staat onder invloed van de gewichten die actoren aan deze eigenschappen toekennen. Bij de aard van de eigenschappen moet men zich verdiepen in de motieven van de doelgroep. Naast financiële kan er tevens sprake zijn van altruïstische motieven.

De eerder genoemde en bij 'uitvoerbaarheid' toegepaste instrumententheorie kan ook voor deze fase van het beleid dienen als toetsingskader. Centraal staat hierbij het onderdeel in de instrumententheorie dat ingaat op het beslissingsproces van de gereguleerden. De uitkomsten van het eerder geschetste uitvoeringsproces, waarin de uiteindelijke vorm van het toegepaste instrument, de kans op sanctie, de legitimiteit en de geloofwaardigheid van het instrument zijn vastgelegd, werken door op het proces waarin de gereguleerden hun gedrag bepalen. Deze gedragsverandering kan op zijn beurt weer leiden tot de beoogde milieu-effecten van het beleid.

Het stappenschema stelt ten aanzien van het beslissingsproces de volgende twee vragen centraal:

1. Hoe is de uitgangssituatie van het beslissingsproces van de leden van de doelgroep en wat is hierop de invloed van de beleidsprestaties? Hieruit volgt een voorlopige inschatting van de kernomstandigheden.
2. Welke externe omstandigheden zijn van invloed op de kernomstandigheden?

Het antwoord op deze vraag geeft inzicht in de definitieve waarde van de kernomstandigheden en de hieruit voortkomende verwachting aangaande de effectiviteit.

Bij de inschatting van de gedragskeuze van de doelgroep spelen volgens de instrumententheorie de volgende kernomstandigheden een rol:

1. niveau van informatie over het bestaan van alternatieven;
2. aanwezigheid van alternatieven;
3. niveau van informatie over individuele kosten/baten;
4. feitelijke individuele kosten/baten verhouding;
5. invloed van maatschappelijke consequenties;
6. invloed van deviantie/conformiteit.

De invulling van de bovenstaande 6 kernomstandigheden bij de 2 stappen in het beslissingsproces kan geschieden met behulp van schema 1 uit bijlage 1. In bijlage 3 is een deel van de tekst uit *Handleiding Instrumententheorie* (1988) overgenomen waarin verduidelijkt wordt hoe met behulp van het stappenschema uitspraken kunnen worden gedaan over het beslissingsproces van de gereguleerde.

### 3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk werd een toetsingskader ontvouwd, dat de criteria oplevert aan de hand waarvan beleidsinstrumenten kunnen worden beoordeeld. Het uitgangspunt was daarbij het uiteindelijke criterium van effectiviteit. De criteria ten aanzien van de beleidsuitvoering en ten aanzien van de beleidsvorming rond het instrument werden hiervan afgeleid. Bij de beleidsuitvoering speelt op grond hiervan de uitvoerbaarheid van het instrument een centrale rol als maatstaf. De uitvoerbaarheid wordt niet alleen bepaald door de inschattingen door de bij de uitvoering betrokken actoren van de effectiviteit, maar ook door andere factoren. Bij de beleidsvorming staat de haalbaarheid van het instrument centraal. Ook hier spelen, naast de inschattingen van de toekomstige uitvoerbaarheid en effectiviteit door de betrokkenen, diverse factoren een rol.