

RIVM rapport 408137 003

Informatieanalyse Instrumentendatabase

C.W.M. van der Maas, G. L. Duvoort, M.W. van
Schijndel, D. Hoek, E. Drissen, H. Booij, C.H.A.
Quarles van Ufford, S.A. van Esch

maart 1999

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van DGM, uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de directie RIVM in het kader van project 408137, Effectiviteit Beleidsinstrumenten, KBE definitiestudie instrumentendatabase.

Abstract

This report describes the design of *Ibase*, a database and application for environmental policy instruments. When implemented and populated with data this application can answer questions like: What is the current environmental policy? What instruments does the government use? To what environmental problems and which target groups these instruments are aiming? What is the effectiveness of policy instruments? What factors determine the effectiveness? Important questions for many RIVM products.

To facilitate the environmental planning process *Ibase* will be added to the current model infrastructure (like RIM⁺, targetgroup models, GOALBASE, and environmental quality models) to describe current environmental policy.

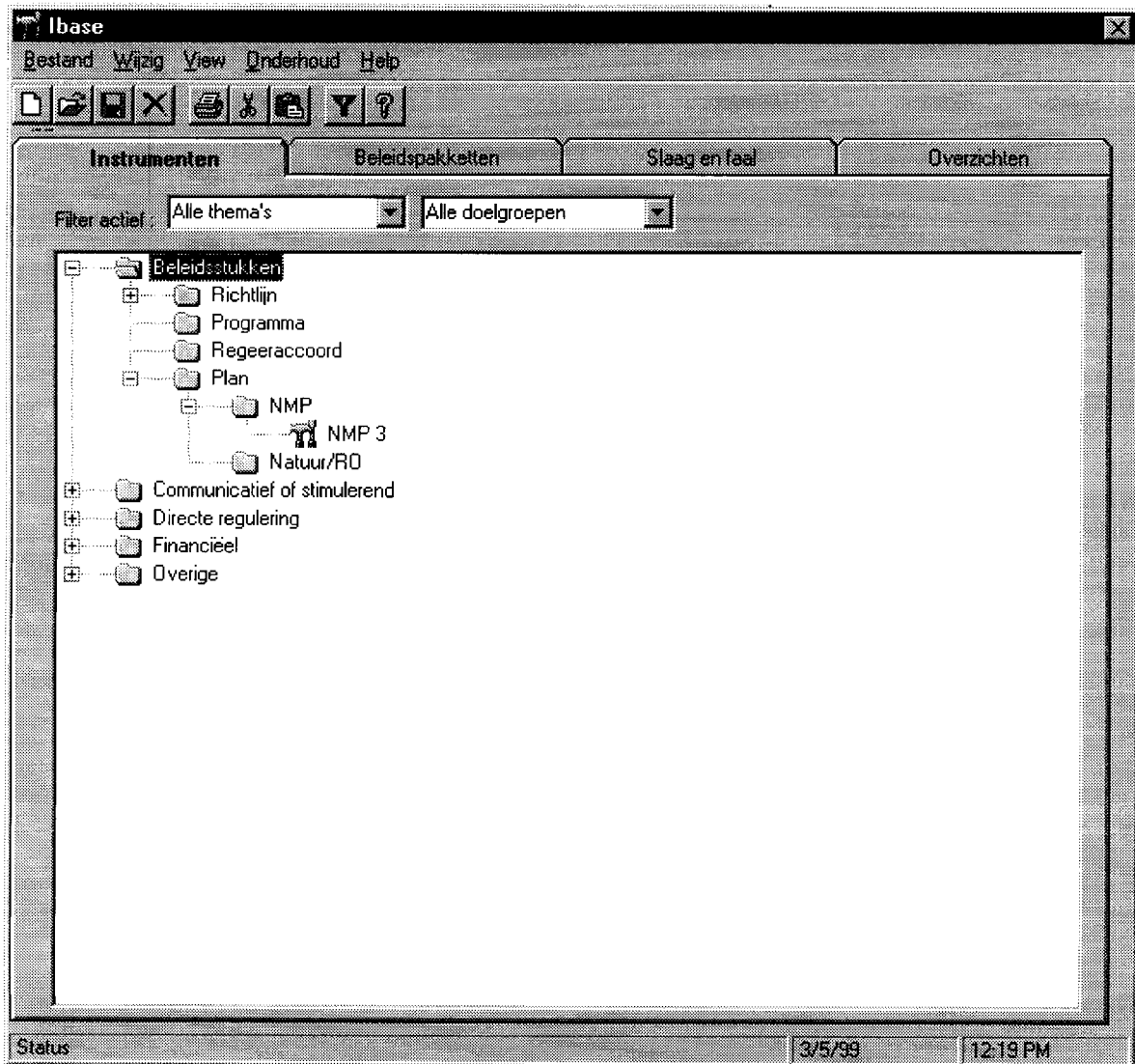


Fig. 1: Prototype openingsscherm

Samenvatting

Wat is het huidige milieubeleid? Welke instrumenten zet de overheid in om milieu-problemen aan te pakken? Op welke doelgroepen grijpen die instrumenten aan? Wat is de effectiviteit van die instrumenten? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van instrumenten? Belangrijke vragen, die in alle MilieuPlanBureauproducten steeds weer een centrale rol spelen. Om het beantwoorden van deze vragen te faciliteren, wordt het huidige MPB-instrumentarium (Rim⁺, doelgroepmodellen, GOALBASE, MK-modellen, etc) uitgebreid met een informatiesysteem waarin het huidige en voorgenomen milieubeleid is beschreven. Dit rapport beschrijft alle aspecten van een informatie-systeem voor het beschrijven van het milieubeleid: de instrumentendatabase *Ibase*.

Dit rapport is de uitkomst van de eerste fase, de informatieanalyse, op weg naar een instrumentendatabase. Het rapport is input voor fase 2, waarin een pilotversie van de instrumentendatabase zal worden gebouwd.

Ibase biedt elke RIVM-er toegang tot een volledig en actueel overzicht van alle beleid in relatie tot milieu, natuur en ruimte. Het bevordert een eenduidig inzicht in, interpretatie en gebruik van beleidsinstrumenten en beleidspakketten. Het bevordert daarmee de kwaliteit van MPB-producten. Ibase is geen model dat de effectiviteit van beleid, in een scenariocontext, berekent. Daartoe bestaan bijvoorbeeld modellen bij individuele doelgroepen en wordt het MEI-model ontwikkeld. Ibase is een aanvulling op de bestaande **Milieuplanbureau functionaliteiten**, waarvan Ibase een onderdeel gaat uitmaken. Waar nodig en gewenst worden administratieve of fysieke relaties gelegd met bestaande MPB-instrumenten (RIM⁺, Goalbase, economische en ruimtelijke scenariogegevens, milieukwaliteitsmodellen, etc.). Ibase biedt tevens de mogelijkheid de **vakdeskundigheid** van RIVM-ers in relatie tot beleidsinstrumenten vast te leggen.

Ibase omvat de volgende onderdelen:

1. Een registratiemodule met informatie per *individueel* beleidsinstrument.
2. Een module waarin *beleidspakketten* (met alle specificaties die daarbij horen) kunnen worden vastgelegd, die input zijn geweest bij doorrekeningen voor NMP's, verkiezingsprogramma's, MB's en MV's.
3. Een vertaaltabel tussen beleidsinstrumenten en maatregelen.
4. Een module met kentallen per *type* beleidsinstrument.
5. Koppelingen met andere MPB-instrumenten zoals RIM⁺, andere doelgroepmodellen, Goalbase en MEI.

The screenshot shows the 'OpenROAD' application window. At the top, there is a menu bar with 'Bestand' and 'Help'. Below the menu bar, there are three input fields: 'Code instrument' with the value 'NMP3', 'Eigenaar', and 'Laatste verandering'. The main area is divided into five tabs: 'Algemeen', 'Werking', 'Effectiviteit', 'Uitvoering/controle', and 'Doelstellingen'. The 'Algemeen' tab is active, displaying the following fields:

- Naam instrument: Nationaal Milieubeleidsplan 3
- Ingangsdatum: 06-jan-1996
- Looptijd: 4
- Beleidsstatus: Vigerend beleid (dropdown)
- Initiërende instantie: ministerie(s) (dropdown)
- Instrumenttype: A list box containing 'Directe regulering', 'Richtlijn', and 'NMP' (selected). There are '+' and '-' buttons next to the list box.
- Referentie: A large text area containing 'Hier komt de titel van de publicatie'. Below it are three fields: 'Staatsblad' (dropdown), 'Nummer: 233', and 'Datum: 31/12/98'.
- Opmerking: Hier komt een vrije opmerking

At the bottom right of the window, there are two buttons: 'OK' and 'Afbreken'.

Fig. 2: Prototype scherm met informatie per beleidsinstrument

Met betrekking tot in Ibase op te nemen beleid, maken we de volgende beperkingen:

a) Met betrekking tot op te nemen beleidsterreinen

- Milieubeleid, aangevuld met natuur en water.
- Verkeer en Vervoer, landbouw, energie, technologie.
- Sociaal-economisch beleid, ruimtelijk beleid.

b) Met betrekking tot de status van instrumenten

Zowel huidig beleid als voorgenomen beleid (pijplijn) en oplossingsrichtingen.

c) Met betrekking tot bestuursniveau en doorwerking naar actoren

- Rijksoverheid, inclusief doorwerking naar andere overheden + internationaal beleid met doorwerking naar Nederland.
- Doorwerking beleid bij individuele actoren (vergunningen, bedrijfsmilieuplannen), alleen als deze ook apart door de doelgroep worden geanalyseerd (b.v. selectie bedrijven ER-I, puntbronnen in Rim⁺).

In het algemeen: prioriteit bij belangrijke thema's en doelgroepen en de '20%' instrumenten die '80%' van de beleidseffectiviteit bepalen.

Uit de informatieanalyse blijkt dat er nog geen duidelijkheid is of er voldoende draagvlak is voor het beheren van een instrumentendatabase. Door de ontwikkelingen in de doelgroepmodellen en Rim⁺ is nog onduidelijk hoe Ibase gelinkt kan worden aan systemen die zelf in ontwikkeling zijn. Hiertoe wordt, naar aanleiding van deze informatie-analyse voorgesteld te beginnen met de bouw van een pilotversie van module 1 en 2 van de instrumentendatabase en daarbij meteen vulling, organisatorische zaken rond vulling, beheer en draagvlak in te betrekken. Daarna een evaluatie en verdere uitbouw naar een complete in het MPB-instrumentarium ingebedde instrumentendatabase.

Inhoud

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	11
1.1 Probleemstelling	11
1.2. Plaats in het MAP	11
1.3. Doelstelling van deze informatieanalyse	12
1.4. Hoe is deze informatieanalyse tot stand gekomen?	12
1.5. Leeswijzer	13
2 ALGEMENE ASPECTEN INSTRUMENTENDATABASE	15
2.1. Inleiding	15
2.2 Doelstellingen en randvoorwaarden instrumentendatabase	15
2.3 Inhoud instrumentendatabase	16
2.3.1 Specificering en prioritering op te nemen beleid	16
2.3.2 Onderscheid tussen maatregelen en (beleids)instrumenten	18
2.3.3 Effectiviteit van beleidsinstrumenten	20
2.3.4 Slaag- en faalfactoren voor de effectiviteit van beleid	21
2.4 Functionaliteit instrumentendatabase op hoofdlijnen	22
2.5 Plaats instrumentendatabase in het MPB-instrumentarium	23
2.6 Gebruikers	25
2.7 Prioriteiten	25
3 FUNCTIES	27
3.1 Registratie van beleidsinstrumenten	27
3.2 Registratie van beleidspakketten	27
3.3 Vertaaltabel beleidsinstrumenten en Rim ⁺ -maatregelen	28
3.4 Koppelingen met andere Milieuplanbureau-instrumenten	28
3.5 Overige functies	29
4 GEGEVENSSTRUCTUUR	31
4.1 Werkdefinities	31
4.2 Het objectmodel	36
4.3 Gegevensmodel: ER-diagram	37
5 OVERIGE	39
5.1 Risico's	39
5.2 Conversie van huidige data	40
5.3 Invloed op overige applicaties binnen het planbureau	40
5.4 Technische infrastructuur	40
6. VERVOLG OP DE INFORMATIEANALYSE	41
6.1 Doel KBE	41
6.2 Kwaliteit	41
6.3 Inschatting bouw Ibase	41
BIJLAGE A - INITIËLE VULLING INSTRUMENTENDATABASE	45
BIJLAGE B - ONDERSCHIED TUSSEN MAATREGELLEN EN INSTRUMENTEN	50

BIJLAGE C - OVERZICHT INFORMATIE PER INSTRUMENT	51
BIJLAGE D - SELECTIECRITERIUM 'TYPE INSTRUMENT'	53
BIJLAGE E - SUCCES- EN FAALFACTOREN	54
BIJLAGE F - VERSLAG GESPREKKEN MILIEUPLANBUREAUTREKKERS	57
BIJLAGE G - VERSLAG GESPREKKEN LAE-DOELGROEP AFDELINGEN	60
BIJLAGE H - VERZENDLIJST	63

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Tot de kernvragen, die steeds weer in Milieuplanbureau producten aan de orde komen, behoren:

- Wat is het huidige milieubeleid?
- Welke instrumenten (beleid) grijpen aan op welke processen en maatregelen?
- Wat is de effectiviteit (milieurendement, kosteneffectiviteit) van dat beleid?
- Waarom heeft een instrument wel/geen effect?
- Wat zijn de kosten van het beleid?
- Hoe kan met nieuwe instrumenten het gat tussen doelstelling en huidige of verwachte milieudruk worden gedicht?
- Hoe kan het gedrag van actoren in de samenleving in de gewenste richting worden gestuurd?
- Hoe kunnen overheidsmiddelen effectief worden ingezet

Vragen die zich makkelijker laten stellen dan beantwoorden.

Voor het beantwoorden van deze vragen worden instrumenten en modellen gebruikt voor het berekenen en vastleggen van het gedrag van doelgroepen, het effect van maatregelen en de bepaling van gevolgen voor de milieukwaliteit. Er is echter geen instrument waarin informatie over het te evalueren beleid wordt vastgelegd en beheerd. De beschikbaarheid van informatie is vaak nog afhankelijk van één of enkele personen. Is het overzicht wel volledig? Is het actueel? Ook de interpretatie is vaak niet eenduidig, vaak is geen standaard-methode beschikbaar en kan de interpretatie per persoon verschillen. Tenslotte is het niet altijd te achterhalen welke beleidspakketten met welke specificaties, zijn gebruikt bij de doorrekening van NMP's, verkiezingsprogramma's e.d. De informatie is meestal wel aanwezig, bijvoorbeeld in achtergronddocumenten of fact-sheets, maar niet of moeilijk toegankelijk voor anderen. Voldoende redenen om te verkennen of en hoe het Milieuplanbureau-instrumentarium uit te breiden met een informatiesysteem over beleid: een instrumentendatabase.

1.2. Plaats in het MAP

Binnen het MAP-milieu, project 408137, Effectiviteit Beleidsinstrumenten, is voorzien in deze definitiestudie (KBE D) en de eventueel daaropvolgende bouw van een instrumentendatabase (KBE B). Deze KBE omvat het volgende:

- Ontwikkeling en bouw van een instrumentendatabase.
- Initiële vulling van de instrumentendatabase.
- Maken afspraken over het technisch en inhoudelijk beheer van de instrumentendata-

base.

- Toegankelijk maken instrumentendatabase voor gebruikers, intern en extern.

1.3. Doelstelling van deze informatieanalyse

De Instrumentendatabase wordt ontwikkeld volgens de ontwerp-SOP 912 van het LAE: Projectmatig ontwikkelen van modellen en systemen. Figuur 3 toont de hierbij gebruikte projectfasering en bijbehorende producten.

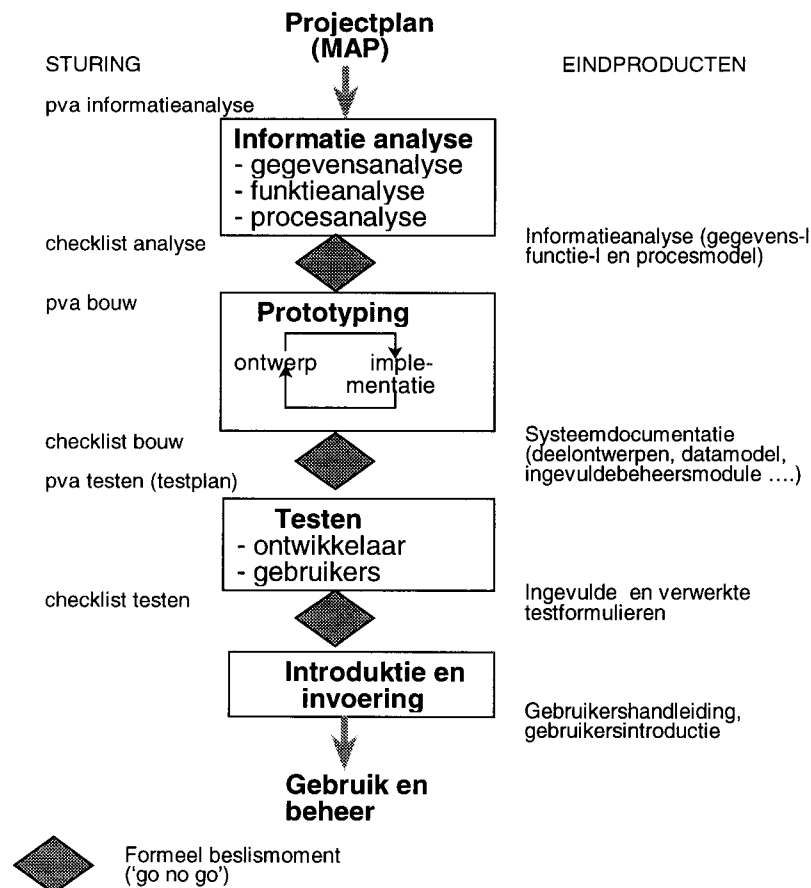


Fig.3: Projectfasering voor de ontwikkeling van een informatiesysteem

Dit rapport beschrijft de resultaten van eerste fase in dit proces: de informatieanalyse. De informatieanalyse beschrijft het te ontwikkelen systeem in hoofdlijnen, het soort gegevens dat moet worden opgeslagen, de gewenste functionaliteit en de positie in de organisatie. In de latere (deel)ontwerpen wordt e.e.a. nader uitgewerkt.

1.4. Hoe is deze informatieanalyse tot stand gekomen?

Globaal zijn de volgende fasen doorlopen:

1. Behoeften analyse. Wat willen we weten over instrumenten? Hoe moet deze kennis toegankelijk zijn? Waarvoor wordt deze kennis gebruikt? Voor wie moet deze kennis toegankelijk zijn? 2 sporen: (A) labhoofden en projectleiders MB en MV vragen naar in RIVM/MPB-producten te beantwoorden vragen; (B) Doelgroepcoördinatoren/gebruikers instrument vragen naar hun behoefte gegeven de antwoorden op (A).
2. Analyse beschikbaarheid informatie. Studie om uit te vinden wat er op dit moment aan informatie over instrumenten beschikbaar is. Doel is duidelijkheid te krijgen over discrepantie tussen de behoefte aan informatie (stap 1) en de beschikbaarheid van deze informatie. Op basis hiervan kunnen b.v. uitspaken worden gedaan over de noodzaak en prioritering van een onderzoeksprogramma en afbakening en prioritering van inhoud en functionaliteit van de database.
3. Analyse technische behoeften en mogelijkheden. Inventarisatie systemen waarin database kan worden gebouwd, waaraan database kan/moet worden gelinkt, randvoorwaarden RIVM-infrastructuur. Analyse onmogelijkheden.
4. Opstellen specificaties database: Afbakening database, prioritering inhoud en mogelijkheden, gedetailleerd beschrijven database.
 - Inhoudelijke definiëring database. Wat gaat erin?
 - Functionele definiëring database. Hoe gaan de gegevens in de database en hoe komt het eruit?
 - Technische specificaties database. Beste technische oplossing gegeven inhoudelijke en functionele specificaties.
5. Opstellen projectplan instrumentendatabase. Fasering en prioritering van de verschillende onderdelen in de tijd.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport is voor verschillende doelgroepen geschreven. De diverse hoofdstukken zijn daarom nogal verschillend van aard. Hoofdstuk 2 beschrijft Ibase op hoofdlijnen. De functies en gegevensstructuur worden uitgewerkt in de hoofdstukken 3 en 4. In hoofdstuk 5 komt een aantal technische aspecten aan de orde. Hoofdstuk 6 geeft een voorschot op de fase na de informatieanalyse: de bouw van Ibase.

Voor inhoudelijke deskundigen: hoofdstukken 2, 3, 4 (definities)

Voor management: hoofdstukken 2, 5.3 en 6.

Voor de ontwikkelaars van Ibase: hoofdstukken 3 en 4.

2 Algemene aspecten instrumentendatabase

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een voorstel geschetst voor een instrumentendatabase met daarin een aantal keuzes, zoals bijvoorbeeld de keuze voor een centraal voor RIVM-ers toegankelijk systeem. De gemaakte keuzes zijn gemaakt door het projectteam na gesprekken met planbureautrekkers (zie bijlage F) en LAE-afdelingen (zie bijlage G) en na uitgebreide discussies in het projectteam, met daarin diverse deskundigen op het gebied van beleidsanalyse.

2.2 Doelstellingen en randvoorwaarden instrumentendatabase

De instrumentendatabase is een informatiesysteem met beleidsrelevante informatie, die nodig is voor analyses in MPB-producten. Het biedt elke RIVM-er toegang tot een volledig en actueel overzicht van 'alle' beleid in relatie tot milieu, natuur en ruimte (de leefomgeving). Onder 'alle beleid' valt ook beleid van andere beleidsterreinen dan milieu, dat (on)bedoelde neveneffecten heeft op de kwaliteit van het milieu. De instrumentendatabase bevordert een eenduidig inzicht in, interpretatie en gebruik van beleidsinstrumenten en beleidspakketten. Het bevordert daarmee de kwaliteit van beleidsanalyses in MPB-producten.

De instrumentendatabase is geen model dat de effectiviteit van beleid, in een scenario-context, berekent. Daartoe worden al andere modellen gebruikt en ontwikkeld.

Om de instrumentendatabase succesvol te kunnen inzetten gelden de volgende randvoorwaarden:

- De instrumentendatabase moet niet op zichzelf staan. Waar nodig en gewenst moeten relaties worden gelegd met andere onderdelen van het milieuplanbureau-instrumentarium. Wel moet het mogelijk zijn de instrumentendatabase te gebruiken los van het overige MPB-instrumentarium.
- De instrumentendatabase moet niet alleen bij oplevering het gewenst overzicht van beleid bevatten, maar ook daarna moet de database regelmatig (minstens 1x per jaar op een nader vast te stellen moment in de MPB-cyclus) worden geactualiseerd.
- De instrumentendatabase moet de mogelijkheid bieden de vakdeskundigheid van RIVM-ers in relatie tot beleidsinstrumenten vast te leggen en te structureren.
- De instrumentendatabase moet gebruikersvriendelijk zijn en geschikt zijn om gegevens en veronderstellingen snel en afdoende vast te leggen in de vaak hectische productieprocessen van een milieubalans of milieuverkenning

2.3 Inhoud instrumentendatabase

De instrumentendatabase zal de volgende informatie bevatten:

- 'Alle' overheidsbeleid en beleidsinstrumenten in relatie tot milieu en natuur. Zie paragraaf 2.3.1. voor verdere specificaties.
- De relaties van de instrumenten met doelgroepen/processen, stoffen en maatregelen; 'aangrijpingspunten in de keten' (zie verder 2.3.1).
- Beleidspakketten: sets van beleidsinstrumenten, zoals die zijn doorgerekend voor MPB-producten. B.v. huidig beleid MV4 in het EC-scenario, het NMP-3 beleid, het beleid uit het verkiezingsprogramma van een politieke partij, etc.
- Resultaten effectiviteitsstudies: informatie over de effectiviteit van instrumenten, individueel, per type instrument en in de beleidsmix door het vastleggen van conclusies uit effectiviteitsstudies. De instrumentendatabase wordt zo ook een referentiesysteem voor effectiviteitsstudies. Zie ook paragraaf 2.3.3.
- Checklist slaag- en faalfactoren: factoren van invloed op de effectiviteit, het slagen of falen van instrumenten. Factoren waarmee in effectiviteitsstudie rekening is of wordt gehouden. Zie ook paragraaf 2.3.4.

2.3.1 Specificering en prioritering op te nemen beleid

Het is niet mogelijk van alle overheidsbeleid tot in details alle bovengenoemde informatie op te nemen. Op basis van een aantal criteria wordt een inperking en prioritering voorgesteld van in Ibase op te nemen beleid.

1. Relevantie beleidsterreinen voor de aanpak van milieuproblemen.
2. Status van het beleid.
3. Type instrument.
4. Verantwoordelijk bestuursniveau.
5. Aangrijpingspunt beleid in de milieucausaliteitsketen
6. Doelgroepen van het beleid

Bij alle instrumenten is opname (via een elektronische documentlink) van de integrale wets- of beleidstekst voorzien. Het beleid dat aan alle criteria voldoet, wordt daarnaast in detail opgenomen (zie hoofdstuk 4 en bijlage C). Van beleid dat aan een of enkele van onderstaande criteria voldoet, wordt slechts het bestaan gesignaleerd met referentieverwijzing.

Tevens wordt onderscheid gemaakt tussen 'hoofdinstrumenten' en 'neveninstrumenten'. Als bijvoorbeeld een subsidie in het leven wordt geroepen, gaat dit vaak gepaard met een voorlichtingscampagne naar de doelgroep. In dit geval is de subsidie hoofdinstrument en de voorlichtingscampagne neveninstrument (of aanvullend instrument). De combinatie van beide zou de 'beleidsimpuls' genoemd kunnen worden. Deze beleidsimpuls wordt integraal behandeld. Het hoofdinstrument wordt als centrale ingang gebruikt. Bij het hoofdinstrument worden alle aanvullende instrumenten vermeld.

Er zijn een aantal inventarisaties van beleid die als basis kunnen dienen voor de vulling van de instrumentendatabase: de MV4-lijst, de NMP-3 lijst, de lijst met voorgenomen beleid van de politieke partijen en de lijst met historisch beleid uit de multicriteria-analyse. Er moet nog worden getoetst in hoeverre de op deze lijsten opgenomen instrumenten aan de criteria voldoen.

Ad 1. Relevante beleidsterreinen.

1. Milieubeleid in enge zin, aangevuld met natuurbeleid en waterbeleid
2. Verkeer en Vervoer, landbouw, energie, technologie
3. Sociaal-economisch beleid, ruimtelijk beleid (alleen op hoofdlijnen; mogelijke Vinex naar voren halen).

Beginnen met 1. Verder worden de volgende inperkingen voorgesteld:

- A. Voorrang voor beleid gericht op *combinaties* van belangrijke stoffen (verzuring, vermisting, energie, geluid, enkele prioritaire stoffen) en processen (verkeer, industrie, landbouw, consumenten, energie, bouw).
- B. Gebruik van de zgn. 20-80 regel. De 20% instrumenten, die 80% van de effecten bepalen, worden tot in extenso beschreven. Van de overige 80% instrumenten worden de algemene aspecten opgenomen, en wordt aangegeven waarom ze niet in de 20% categorie vallen.

Ad 2. Status van instrumenten.

1. Huidig beleid (op dit moment vigerend beleid).
2. Voorgenomen beleid (pijplijn).
3. Oplossingsrichtingen.
4. Historisch beleid (niet meer vigerend beleid).

Voorlopig prioriteit voor categorieën 1, 2 en 3. Daarbinnen geen duidelijke prioriteit. Als gekozen moet worden in volgorde 1, 2, 3.

Ad 3. Type instrumenten.

1. Financiële (marktconforme) instrumenten
2. Directe regulering
3. Communicatieve en stimulerende instrumenten (sociale regulering)
4. Beleidsplannen
5. Overige (infrastructuur, overheidsapparaat, etc.)

In principe alle typen. Bijlage D bevat een schema van typen instrumenten.

Ad 4. Verantwoordelijk bestuursniveau.

Rijksoverheid (en doorwerking naar andere overheden)

1. Internationaal beleid (met doorwerking naar Nederland).
2. Andere overheden (eigen beleid).

Voorlopig alleen categorieën 1 en 2, beginnen met 1.

Ad 5 Aangrijpingspunt in de milieu(leefomgevings)causaliteitsketen.

1. Instrumenten die aangrijpen op (maatregelen met effect op) het volume van processen, emissie-, afval-, en energiefactoren.
2. Instrumenten gericht op (maatregelen met direct effect op) ketenmaatregelen, productmaatregelen, grondstofverbruik en hergebruik...
3. Instrumenten gericht op (overige) determinanten, 'driving forces', succes- en faalfactoren, achterliggende oorzaken.
4. Instrumenten die direct aangrijpen op effectgerichte maatregelen, een milieuthema, milieukwaliteit.

In principe alle typen. In ieder geval de met het instrument *beoogde* aangrijpingspunten en zo mogelijk een of meer milieudruk- of kwaliteitsparameters.

Ad 6. Aangrijping op doelgroepen en maatschappelijke actoren

1. doelgroepen van het milieubeleid die milieubelasting veroorzaken
2. subdoelgroepen, sectoren (b.v. voeding en genot, varkenshouderij)
3. individuele actoren (b.v. individuele vergunningen, bedrijfsmilieuplannen)
4. doorwerking naar/ via (andere) overheden (b.v. uitvoering rijksbeleid door provincies)
5. doorwerking naar/ via andere actoren (beleidsmatige doelgroepen die het treffen van maatregelen kunnen stimuleren, b.v. bouw, brancheorganisaties, producenten van schone technologie, etc.)

In principe worden alle typen actoren opgenomen, maar wel conform 80-20 regel: Alleen beleid opnemen dat doelgroepen of actoren aanstuurt met relevant aandeel in milieubelasting of maatregeleffecten. Ibase biedt b.v. geen overzicht van de inhoud van alle vergunningen bij individuele bedrijven. Verder worden in ieder geval de actor(en) opgenomen waarop het instrument primair is gericht.

2.3.2 Onderscheid tussen maatregelen en (beleids)instrumenten

Met de instrumentendatabase wordt het mogelijk vragen te beantwoorden als:

- Welke maatregelen worden door instrument x aangestuurd?
- Welke instrumenten sturen maatregel y aan?

Belangrijk in de afbakening van de inhoud is daarom het onderscheid tussen instrumenten en maatregelen. Uit de gesprekken met doelgroepen en ook uit de discussies binnen het projectteam blijkt dat het onderscheid tussen instrumenten en maatregelen niet altijd eenduidig is. Is rekening rijden een instrument of een maatregel?

Voor de informatie-analyse zijn de volgende definities voor instrumenten en maatregelen opgesteld.

Maatregelen hebben direct gevolgen voor de druk op het milieu (emissies, milieukwaliteit, effecten, gebruik van de ruimte, van grondstoffen en van energie). Technische maat-

regelen grijpen aan op emissiefactoren. Volumemaatregelen grijpen aan op de omvang van processen.

Instrumenten faciliteren/stimuleren de penetratie van de gewenste gedragsverandering, door het veranderen van de prijs van een maatregel, het verhogen van kennis over een maatregel of door het verbieden of verplichten van toepassing van bepaalde maatregelen. Een onderscheid kan worden gemaakt naar type instrument: directe regulering door verboden en geboden in wet- en regelgeving, financiële instrumenten, zoals heffingen en subsidies, communicatieve instrumenten, zoals convenanten en voorlichting (voor een uitgebreidere indeling zie bijlage D).

Volgens bovenstaande definities is de technische infrastructuur om gedragsverandering te stimuleren een instrument, geen maatregel. Deze heeft zelf geen directe gevolgen voor de milieudruk. De gedragsverandering die er door wordt gestimuleerd wel en is dus een maatregel: b.v. minder rijden op dure trajecten of gaan carpoolen. In bijlage B zijn voor een aantal van dit soort lastige gevallen voorstellen gedaan voor toedeling naar instrumenten en maatregelen volgens deze definities.

Instrumenten kunnen zowel door de overheden als doelgroepen/brancheorganisaties worden ingezet, datzelfde geldt voor maatregelen. De knip instrumenten - maatregelen zit dus niet in het onderscheid overheid - doelgroepen.

Het onderscheid tussen overheid en doelgroepen is wel relevant bij het vaststellen van wat overheidsbeleid is en wat de gevolgen daarvan zijn bij actoren in de samenleving. Ibase zal vooralsnog alleen instrumenten van het overheidsbeleid bevatten.

Voor een instrument zijn maximale werking kan hebben richting doelgroep moet het eerst geïmplementeerd worden. Daartoe wordt in Ibase de *instrument-implementatie* opgenomen, die gegevens bevat over de mate van invoering van een instrument en de geleverde (overheids-)prestaties (uitvoering, handhaving) hierbij. Dit begrip staat naast de maatregelpenetratie door de doelgroepen, waarin wordt weergegeven in welke mate maatregelen zijn getroffen.

2.3.3 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

Vragen naar de effectiviteit van beleid hebben betrekking op:

- Of en in welke mate maatregelen zijn getroffen en of zullen worden getroffen met welk effect voor de milieukwaliteit.
- Of en in welke mate die maatregelen het gevolg zijn van inzet van een beleidsinstrument of dat ze ook zonder (extra) beleid tot stand zouden zijn gekomen.
- Of het met beleid beoogde effect ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.
- Wat positieve of negatieve (bij)werkingen zijn van de inzet van instrumenten
- Wat de kosten zijn van uitvoering van de instrumenten, zowel van implementatie en handhaving van het instrument als van uitvoering van de maatregelen door doelgroepen.

Instrumenten zelf hebben in principe geen effect op de milieudruk (hoewel de uitvoering van een instrument wel een bron van milieu-effecten kan zijn). Het effect op het milieu wordt bereikt door hun werking in de milieucausaliteitsketen en naar doelgroepen toe. Door het aangeven van de aangrijpingspunten van het instrument wordt informatie over individuele instrumenten op een zodanige manier gestructureerd en gelinkt aan de MPB-modellen dat het mogelijk wordt een kwalitatieve en deels kwantitatieve doorvertaling te maken van beleid naar milieukwaliteit en omgekeerd.

Effectiviteitsstudies (b.v. uit literatuur), hebben vaak geen betrekking op het uiteindelijk milieu-effect van beleidsinstrumenten, maar geven wel informatie op deelaspecten van de met beleidsinstrumenten bereikte resultaten. Door de resultaten op een zelfde manier te structureren als de eigen beleidsanalyses wordt informatie over beleid en effectiviteit daarvan optimaal ontsloten voor toepassing bij de eigen analyses.

Door typering van de instrumenten in de beleidsmix die op een doelgroep werkzaam is en door algemene informatie over de werking van verschillende typen instrumenten wordt kennis van experts vastgelegd en een referentiesysteem opgebouwd over effectiviteit van instrumenten.

Beoogd effect

Om het beleid te kunnen evalueren is het nodig het van tevoren beoogde effect van een instrument in Ibase te kunnen opnemen, de geprognoseerde effecten en de daadwerkelijk gerealiseerde (gemonitorde) effecten. Voor zover het bij het beoogde effect om kwantitatieve doelen gaat wordt bij het aangeven van beoogde implementatie en beoogde effecten aansluiting gezocht bij de manier waarop in GOALBASE doelstellingen zijn opgenomen. Daarnaast wordt het mogelijk in meer kwalitatieve termen het beoogde effect op te nemen, bijvoorbeeld het stimuleren van toepassing van schone technologie, het verbeteren van de samenwerking tussen overheden bij de handhaving van milieuwetgeving,

het toepassen van het ALARA beginsel, etc. In Ibase wordt hiervoor een tekstveld opgenomen.

Voorspeld effect

De prognose van milieu-effecten wordt uitgevoerd door modelberekeningen in verschillende MPB-modellen en vormt geen onderdeel van Ibase. Het resultaat van deze berekeningen wordt wel opgenomen in Ibase. Hieraan zijn echter wel beperkingen verbonden: combinatie van 2 instrumenten leidt niet tot een optelling van effecten. Daarom wordt in Ibase het (kwantitatieve) effect niet gekoppeld aan individuele instrumenten, maar aan een beleidspakket (een combinatie van beleid, maatregelen en scenario-gegevens). Dit voorkomt dubbeltelling en integreert

De beleidspakket-module maakt Ibase een hulpmiddel bij het opstellen van een beleidspakketten, het op een gestructureerde manier vastleggen van de uitkomsten van berekeningen en het vergelijken van verschillende pakketten naar kosten en effecten in relatie tot de doelstellingen.

Gerealiseerd effect

In de milieubalans wordt steeds vaker getracht gerealiseerde effecten te verklaren door de effecten toe te delen naar maatregelen en vervolgens naar de beleidsinstrumenten, prestaties van verschillende overheden en andere (autonome) ontwikkelingen. Deze toedeling vraagt veel veronderstellingen bijvoorbeeld over de volgorde waarin effecten worden gekwantificeerd. Ook hier biedt de beleidspakketmodule van de instrumenten-database de mogelijkheid aannames over deze toedeling vast te leggen.

Kosten van beleidsinstrumenten/maatregelen

Behalve effecten op milieu vormen ook de financiële implicaties van het beleid onderdeel van Ibase. Kosten van beleid zijn nu nog als maatregelen in Rim⁺ opgenomen. Financiële instrumenten zijn momenteel als overdrachten in Rim⁺ opgenomen. Nadere analyse is nodig hoe deze gegevens binnen de instrumentendatabase opgenomen of benaderd kunnen worden.

2.3.4 Slaag- en faalfactoren voor de effectiviteit van beleid

Voor het doorrekenen van beleidspakketten is het van belang inzicht te hebben in welke factoren, in welke mate, invloed hebben op de effectiviteit van instrumenten. Het gaat hier niet alleen om kenmerken van het instrument zelf, maar ook om kenmerken van de omgeving waarin het instrument zijn invloed uitoefent. Denk aan economische en demografische kenmerken, kenmerken van doelgroepen (organisatiegraad, kennisniveau, etc.), beschikbaarheid van technologie, etc. Het is niet de bedoeling dat Ibase deze 'omgevings'data zal gaan bevatten. Wel zal in Ibase per instrument worden aangegeven welke omgevingskenmerken een rol spelen (of in het verleden hebben gespeeld) in het slagen of

falen van het beleid. In de beleidspakkettenmodule kan worden aangegeven in welke mate een factor wordt verondersteld van betekenis te zijn of in welke mate een factor verklarend is voor de gerealiseerde effecten. Doel is in eerste instantie te komen tot een (min of meer uniforme) checklist met factoren, die van belang zijn voor de effectiviteit van een instrument.

In tweede instantie is het mogelijk hierin de veronderstellingen van deskundigen vast te leggen en conclusies op te nemen uit beleidseffectiviteitsstudies. Uiteindelijk doel is het vinden van oorzaken en motieven voor het al dan niet uitvoeren van milieumaatregelen. Bij de keuze van omgevingsfactoren, van invloed op penetratie van beleidsinstrumenten en maatregelen is het van belang aan te sluiten bij factoren zoals die in doelgroepmodellen worden gebruikt voor het doorrekenen van de effectiviteit van maatregelen. Voorlopig wordt aangesloten bij de selectie hoofdcategorieën die is gemaakt voor het MEI-model namelijk:

1. Kosten in relatie tot de bedrijfseconomische situatie
2. De sterkte van de beleidsimpuls.
3. Omvang maatschappelijke druk.
4. Uitvoeringsintensiteit door de overheid.
5. Mate van technische complexiteit.
6. Kenmerken doelgroep.
7. Handhaafbaarheid.

Om vergelijking met andere beleidsterreinen mogelijk te maken is het zinvol aansluiting te houden met "de Tafel van Elf", een instrument dat door het Ministerie van Justitie wordt gebruikt bij het bepalen van motieven voor naleving en niet-naleving van wetgeving. Voor een uitwerking van de MEI-factoren en de Tafel van Elf wordt verwezen naar bijlage E.

2.4 Functionaliteit instrumentendatabase op hoofdlijnen

Op basis van de probleem- en doelstelling wordt een voorstel gedaan voor de functionaliteit van de instrumentendatabase op hoofdlijnen. In de hoofdstuk 3 wordt de functionaliteit verder uitgewerkt.

De instrumentendatabase moet de volgende onderdelen bevatten:

1. De *registratiemodule* met informatie *per individueel beleidsinstrument*. Deze module bevat per instrument de volgende aspecten: naam, type beleidsinstrument, aangrijpingspunt van het instrument (stof, doelgroep), betrokken actoren, effecten op de milieudruk, penetratiesnelheid, tijd nodig voor het effectueren van het beleidsinstrument en slaag- en faalfactoren. Bijlage C geeft voor de instrumenttypen 'financiële instrumenten', 'directe regulering' en 'communicatieve instrumenten' een overzicht van informatie op te nemen. De registratiemodule bevat diverse *rapportagemogelijkheden*, waarmee op vele manieren *dwarsdoorsneden* kunnen worden gemaakt. Met de registratiemodule is gerichte *selectie* van instrumenten mogelijk. Selectiecri-

teria zijn: type instrument (zie schema bijlage D), doelgroep/proces, maatregel, stof/en/thema's, regio, ingangsjaar en beleidsreferentie.

2. Een uitbreiding op de registratiemodule om informatie per *type instrument* op te slaan, bijvoorbeeld conclusies uit theoretische of empirische studies in de literatuur naar de werking van bijvoorbeeld heffingen, convenanten, etc. Dit maakt een veralgemenisering mogelijk van de informatie uit onderdeel 1. Deze informatie kan als basis dienen voor een inschatting van de effecten van nieuwe instrumenten.
3. Een module waarin *beleidspakketten* (met de specificaties die daarbij horen) kunnen worden vastgelegd, die input zijn geweest bij prognoses voor NMP's en MV, verkiezingsprogramma's of bij analyse van gerealiseerde effecten in MB.
4. *Vertaaltabelen* tussen de beleidsinstrumenten in de instrumentendatabase, de doelstellingen in GOALBASE en de maatregelen en andere meer of minder geaggregeerde indicatoren in Rim⁺ en eventueel andere doelgroepmodellen. Hiermee wordt het mogelijk om de kosten, penetratiegraad van en effecten van maatregelen etc. in het Rim⁺ toe te delen en te matchen met de beleidsinstrumenten en doelstellingen.

2.5 Plaats instrumentendatabase in het MPB-instrumentarium

Het MPB-instrumentarium en met name het deel dat betrekking heeft op doelgroepen en maatregelen is momenteel sterk in ontwikkeling. Niet meer wordt beoogd kosten en effecten van maatregelen centraal in Rim⁺ op te slaan. Iedere doelgroep wordt verantwoordelijk voor de eigen specifieke modellen.

Het doorrekenen van individuele effecten van maatregelen vindt plaats in veel verschillende modellen. De manier waarop in Rim⁺ met maatregelen wordt omgegaan strookt niet altijd met de manier waarop doelgroepen willen omgaan met effecten van maatregelen. Zo is er te weinig ruimte voor het opnemen van ketenmaatregelen, productmaatregelen, effecten op achterliggende determinanten, etc.

Doordat in de instrumentendatabase deze aangrijpingspunten wel kunnen worden opgenomen, wordt Ibase daarmee een bestand waar informatie over instrumenten en maatregelen centraal kan worden benaderd.

Het volgende figuur toont de rol van de instrumentendatabase, Goalbase en MEI in het MPB-instrumentarium.

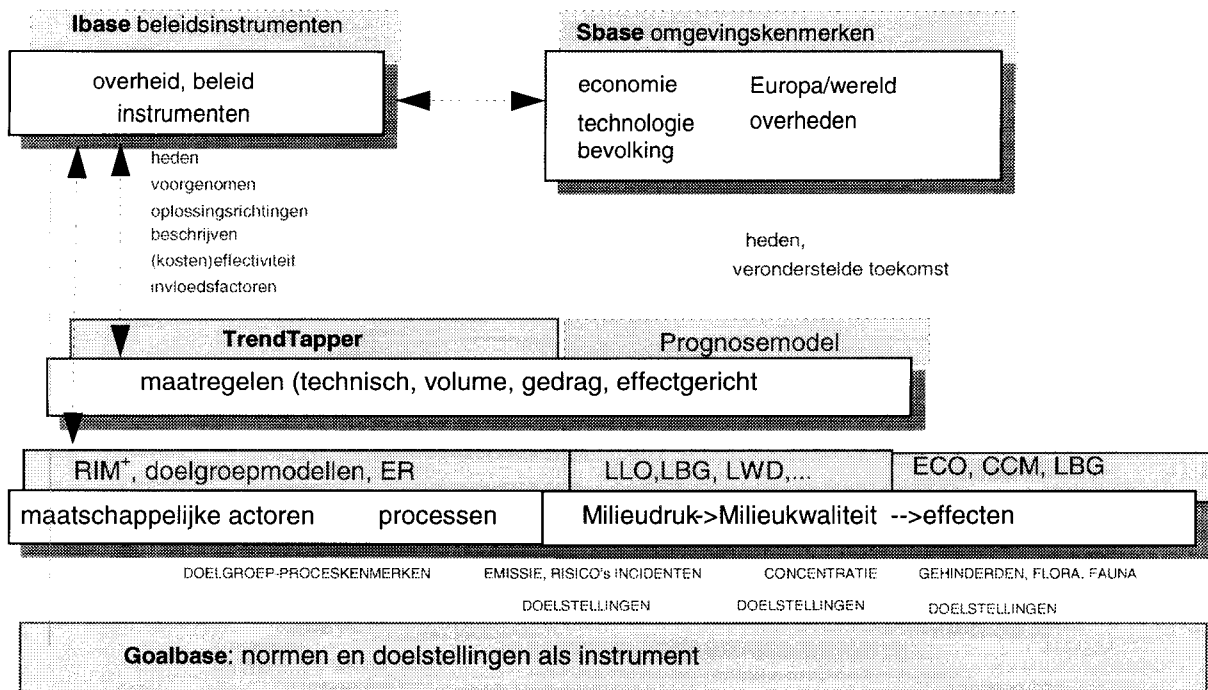


Fig. 4: Plaats van Ibase en Goal-base in het (toekomstig) MB/MV-instrumentarium

In de figuur is met pijlen aangegeven met welke modellen en bestanden links zijn voorzien. De wijze waarop Ibase gelinkt kan en moet worden aan andere gegevensbestanden en modellen moet in een pilot nader worden verkend. Bij de inventarisatie bij de doelgroepen bleek een grote terughoudendheid te zijn in het bouwen van centrale databases en het linken van Ibase met andere modellen. Ervaringen met het vullen en beheren van onder meer Rim⁺ dragen hiertoe bij. Toch is de link met andere modellen belangrijk. Als Ibase een losstaande database met alleen de beleidsinstrumenten wordt heeft het weinig meerwaarde boven de situatie waarin beleidsinstrumenten per doelgroep worden beheerd. In Ibase wordt aan de bezwaren van het linken tegemoet gekomen door een flexibeler invulling van de effecten van beleid. De kwantitatieve effecten worden niet alleen toegekend aan maatregelen of aan individuele instrumenten maar altijd in samenhang met beleidspakketten.

Database omgevingskenmerken

Uit paragraaf 2.3.3 blijkt dat voor historische beleidsanalyses en voorspelling van de effectiviteit van voorgenomen beleid, behoefte is aan informatie over de omgeving van instrumenten. Het betreft hier zowel historische en actuele informatie over economie, demografie, maatschappelijke actoren, technologie e.d., als toekomstscenario's voor deze aspecten. Ook op andere plaatsen (laboratoria en modellen) binnen het Milieuplanbureau bestaat behoefte aan deze data. Om integratie tussen de verschillende systemen te vereenvoudigen en inconsistenties te voorkomen, is een gemeenschappelijke database met

scenariogegevens van groot nut. Hierin wordt waarschijnlijk voorzien in een ander project, waarbij Ibase zal aanhaken.

2.6 Gebruikers

Ibase wordt voorlopig ontwikkeld voor intern RIVM-gebruik. De doelgroepen zijn de inhoudelijk deskundigen die gegevens over beleid en beleidseffecten beheren, zowel specifiek per doelgroep als doelgroepoverstijgend. Daarnaast projectleiders van MB, MV, NB en NV en het projectbureau Milieubeleidsadviesing. Mogelijk dat in de toekomst ook beleidsmakers, besluitvormers en uitvoerders bij de overheid gebruik zullen maken van Ibase. Daartoe is het noodzakelijk dat Ibase stand-alone en zonder links met andere MPB-instrumenten kan functioneren.

Er zijn tenminste drie type gebruikers te onderkennen:

De instrumentbeheerder die de lijst met beleidsinstrumenten onderhoud. Dit gaat over de doelgroepen heen. Hiermee wordt voorkomen dat onder verschillende benamingen hetzelfde instrument wordt opgenomen. De instrumentbeheerder is tevens verantwoordelijk voor de lijst met instrumenttypen en voor doelgroep overstijgende expertinformatie.

RIVM-ers die voor de verschillende instrumenten de detailinformatie ingeven, zoals de slaag- en faalfactoren en de koppeling tussen beleidsinstrument en maatregelen. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het proces waarbij vanuit andere databases (o.a. Rim⁺) de effectiviteit van het tot nu toe gevoerde beleid wordt vertaald naar kenmerken van beleidsinstrumenten (de vulling van het expert- of kennissysteem).

Eindgebruikers die alleen de mogelijkheid hebben om in het systeem te kijken en rapportage te krijgen bijvoorbeeld per beleidspakket, per individueel beleidsinstrument en per type instrument. Verder is het mogelijk om inzicht te krijgen in de factoren die de effectiviteit van een specifiek beleidsinstrument bepalen.

2.7 Prioriteiten

Op basis van voorgaande analyse wordt voorgesteld in 1999 een 1e pilotversie te bouwen van de instrumentendatabase en deze pilot langs 2 lijnen uit te voeren en te evalueren in hun onderlinge samenhang:

1. Kennisbeheer instrumenten (registratiemodule)
2. Ondersteuning planbureauproducten (beleidspakketmodule)

Ad 1. Registratiemodule:

Het zwaartepunt ligt hier bij ondersteuning van doelgroepen bij het kennisbeheer over instrumenten. Uitgaande van de beperkte set parameters (ca 20) wordt nagegaan in hoeverre de informatie over beleid zoals die momenteel bij doelgroepen onder beheer is kan

worden ingepast in de algemene structuur, zoals voorgesteld in deze informatie-analyse. Resultaat is een gevuld informatiesysteem met overzicht van beleidsinstrumenten met (een verwijzing naar) maatregelen en actoren, (aangrijpingspunten in ketens van) processen, stoffen en milieuthema's. Voorts voorbeelden van uitvoerschermen, een voorstel voor beheer van instrumenten die van toepassing zijn voor meer doelgroepen, aanbevelingen voor het opnemen van meer, minder of andere parameters en een inschatting van de kosten van beheer.

Ad 2. Beleidspakketten

Hier ligt het zwaartepunt bij de ondersteuning van het proces van het maken van planbureauproducten. Voorgesteld wordt deze 2e lijn te koppelen aan een concreet product, bijvoorbeeld de doorrekening van de set indicatoren voor het Milieuprogramma 1999, waarbij geleerd wordt van de ervaringen met MV4 en doorrekening van NMP-3 en verkiezingsprogramma's. Resultaat is een aan de registratiemodule gekoppelde beleidspakketmodule, waarin de effecten van maatregelen en instrumenten en de veronderstellingen daarover geaggregeerd zijn weergegeven. Uitvoerschermen waarin pakketten kunnen worden geordend in volgorde van effectiviteit of kosten en waarin per veronderstellingen kunnen worden benaderd (vergelijk factsheets). Een gevuld MP99-pakket voor b.v. 2 scenario's. Voorts uitvoerschermen ter communicatie van het voorgestelde pakket en de resultaten, bijvoorbeeld met DGM en andere beleidsdirecties, aanbevelingen voor het beheer van beleidspakketten en voor de wijze van koppeling aan doelgroepmodellen en spreadsheets.

Voor beide lijnen geldt dat een nauwe betrokkenheid van doelgroepen en andere toekomstige gebruikers een belangrijke vereiste is. De pilot zou niet alleen betrekking moeten hebben op de bouw van een prototype maar ook op het proces van het vullen van het prototype, het doen van voorstellen en inschatten van kosten voor het beheer, en het maken van een handleiding.

3 Functies

Dit hoofdstuk geeft per functie een korte omschrijving van het doel. De functies worden nader uitgewerkt in het ontwerpdocument.

3.1 Registratie van beleidsinstrumenten

- Invoerschermen per beleidsinstrument **MINIMALE VARIANT** (20 velden/items per beleidsinstrument). Na selectie van het type instrument (via een boomstructuur) kan gekozen worden tussen ingave, wijzigen of verwijderen van een instrument. Per type instrument kunnen de invoervelden verschillen, bijvoorbeeld voor slaag- en faalfactoren. Het scherm bestaat uit verschillende tabbladen voor onder andere [Algemene informatie] [Inhoud en werking] [Bestemd voor] [Effectiviteit] [Slaag- en faalfactoren] en [Koppeling]. Tabbladen variëren niet per type instrument. Via een hyperlink wordt het mogelijk om naar de wetstekst te springen (vanaf de SDU-CD of andere bron?). Elk beleidsinstrument heeft een referentie, datum opslag en een eigenaar. Zoveel mogelijk velden hebben keuzelijsten zodat er later eenvoudig dwarsdoorsneden (selecties) gemaakt kunnen worden.
- Invoerschermen per beleidsinstrument uitgebreid naar 60 velden/items per beleidsinstrument
- Invoerschermen voor onderhoud op de selectievelden (procesgroepen/doelgroep, stoffen/milieuthema's, regio, type instrument (zie bijlage D) etc.
- Invoerroutines voor het inlezen van bulkinformatie uit een spreadsheet of tekstbestand.
- Printroutine om de informatie van één of meerdere beleidsinstrumenten te printen, bijvoorbeeld alle beleidsinstrumenten voor een thema of de beleidsinstrumenten voor CO₂ gesorteerd op effectiviteit.
- Exportroutine naar een spreadsheet

3.2 Registratie van beleidspakketten

Een module waarin beleidspakketten (met alle specificaties die daarbij horen), die input zijn geweest bij doorrekeningen voor NMP's, MB en MV, verkiezingsprogramma's, kunnen worden vastgelegd. Dit is een vastlegging van de informatie uit de spreadsheet zoals die voor de MV en verkiezingsprogramma's is gebruikt:

- emissies per doelgroep en component in de basisjaren en voor het referentiescenario in de toekomst, eventueel ook ontwikkeling emissiefactor
- per pakket in te zetten instrumenten en te nemen maatregelen met ingangsjaar e.d.
- voor elk scenario een inschatting van de effecten en kosten per (pakket) maatregel(en) en instrumenten

- koppeling naar de zogenaamde fact-sheets met achtergrondinformatie

3.3 Vertaaltabel beleidsinstrumenten en Rim⁺-maatregelen

Rim⁺ is niet meer het instrument waar maatregelen centraal worden opgeslagen.

Koppeling met de huidige maatregelmodule in Rim⁺ is echter efficiënter dan het bouwen van een nieuwe maatregelmodule. Omdat nog veel maatregelen wel in het maatregelformat van Rim⁺ gegoten worden wordt in Ibase een koppeling voorgesteld met Rim⁺ maatregelen. Voor maatregelen en maatregelpakketten die niet in het format van Rim⁺ passen worden b.v. doelgroep- en modelspecifieke oplossingen gezocht (zie 3.4).

De maatregelen en penetratiegraad in het Rim⁺ kunnen beschikbaar gesteld worden voor vulling van de instrumentendatabase. Daarvoor moet er een vertaling worden gemaakt tussen de beleidsinstrumenten aan de ene kant en de maatregelen aan de andere kant. Een beleidsinstrument kan werken via één of meerdere maatregelen en een maatregel kan door één of meerdere instrumenten worden aangestuurd. Deze functionaliteit is beperkt tot het aanvinken van de maatregelen uit Rim⁺ die beïnvloed worden door een beleidsinstrument. In functionaliteit 3.4 wordt deze link verder uitgewerkt.

3.4 Koppelingen met andere Milieuplanbureau-instrumenten

ER-I registreert emissies van specifieke bedrijven, in ER-C worden alle emissies geregistreerd. Rim⁺ en andere doelgroepmodellen berekenen de emissies voor Nederland en de effecten van maatregelen, uitgaande van penetratiegraden van maatregelen en scenario-overonderstellingen. MEI berekent de implementatie van beleidsinstrumenten en de penetratie van technologie en maatregelen op basis van informatie over succes- en faalfactoren en kenmerken van het beleid zoals geregistreerd in Ibase. Goalbase registreert de beleidsdoelstellingen. Het is de link met andere instrumenten die meerwaarde geeft aan Ibase.

- De functionaliteit maakt het mogelijk om vanuit Ibase de resultaten uit de andere databases te bekijken en in verband te brengen met de informatie in Ibase: de emissies van bedrijven ER-I worden weergegeven per bevoegd gezag en apart voor milieuverplichtige bedrijven, de effecten van beleid zoals b.v. berekend in Rim⁺ worden vergeleken met de doelstellingen in Goalbase, de bijdrage van een doelgroep aan de totale emissies om het belang van een beleidsinstrument te bepalen, etc.
- Behalve lezen uit de andere systemen kan Ibase ook informatie uitwisselen met de doelgroepmodellen, Rim⁺ en GoalBase. Bijvoorbeeld de penetratiegraden van MEI dienen als invoer voor het Rim⁺. Deze functie kan in eerste instantie de resultaten van de verschillende modellen met elkaar vergelijken en indien gewenst kunnen resultaten uit het ene model worden ingebracht in het andere.

3.5 Overige functies

Algemene functionaliteit:

- Gebruikers en autorisatie-module: logging wie welke gegevens invoert en/of wijzigt
- Een mogelijkheid tot ingave van een referentie (literatuurverwijzing) en een remark bij alle essentiële ingevoerde of ingelezen gegevens
- Versiebeheer door koppeling van gegevens aan een dataset, op basis waarvan gerapporteerd kan worden en een situatie van de database kan worden 'bevroren'.
- een exportmodule om vanuit de database te exporteren naar een Excel spreadsheet of tekst-bestand

4 Gegevensstructuur

De gegevensstructuur laat zien welke informatie Ibase zal bevatten. Behalve de definities van begrippen in de volgende paragraaf wordt het gegevensmodel op twee manieren gepresenteerd: (1) als objectmodel, in samenhang met de andere informatiesystemen binnen het milieuplanbureau en (2) als ER-diagram (Entiteit-Relatie diagram) met de tabellen en kolommen binnen Ibase

4.1 Werkdefinities

Deze paragraaf geeft werkdefinities voor de belangrijkste objecten binnen de instrumentendatabase. Doel van deze definities is om binnen het project effectief te communiceren en ter verduidelijking van de in de volgende paragraaf te behandelen objectmodel.

Naam	Beleidsinstrument
Definitie	Instrumenten die gebruikt worden door een overheid
Omschrijving	Instrumenten die de overheid gebruikt om het bereiken van beleidsdoelen te bevorderen. Met beleidsinstrumenten worden juridische, financiële of communicatieve prikkels afgegeven om bij de doelgroep gewenst gedrag te bereiken.
Voorbeelden	Verpakkingenconvenant, vergunning Wet Milieubeheer, Vamil-regeling

Naam	Instrument
Definitie	Instrumenten zijn de middelen die overheid of ander actoren ten dienste staan om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden
Omschrijving	Instrumenten faciliteren / stimuleren de implementatie van technische en volume maatregelen. Instrumenten hebben geen directe invloed op de druk op het milieu
Voorbeelden	Verpakkingenconvenant, RTL4 start reclameactie om de auto te laten staan.

Naam	Instrumenttype
Definitie	Een administratieve indeling van instrumenten
Omschrijving	Instrumenten zijn onder te verdelen in instrumenttypen (zie bijlage D).
Voorbeelden	Directe regulering, indirecte regulering en zelfregulering. Verbod, gebod, voorlichting, financiële instrumenten, convenanten

Naam	Maatregel (zoals nu in Rim ⁺ !)
Definitie	Een verandering in een proces bij een doelgroep waardoor de procesomvang (bij een volume maatregel) of één of meerdere emissie, -afval of energiefactoren veranderen (technische maatregel)
Omschrijving	Naast technische- en volumemaatregelen bestaan er de bestemmingsmaatregel en de rioleringsmaatregel. Deze beïnvloeden de bestemming van afval resp. afvalwater: meer of minder hergebruik of andere verwerkingsmethode, meer of minder via verschillende typen riolering.
Voorbeelden	Volumemaatregel: vermindering omvang varkenshouderij. Technische maatregel: driewegkatalysator. Bestemmingsmaatregel: hergebruik van autowrakken.

Naam	Doelgroepen
Definitie	Groep actoren die milieubelasting veroorzaakt
Omschrijving	De doelgroep waar het maatregeleffect aangrijpt.
Voorbeelden	Industrie, landbouw, consumenten, bedrijven met sbi.....

Naam	Actoren
Definitie	Degene(n) waarop het beleidsinstrument is gericht,
Omschrijving	De beleidsmatige doelgroep(en) waar een beleidsinstrument op aangrijpt of die betrokken is bij de uitvoering van een beleidsinstrument, soms hetzelfde als doelgroep die milieubelasting veroorzaken
Voorbeelden	leverancier van schone technologie, gemeente (bevoegd gezag), brancheorganisatie (partner in convenant), etc.

Naam	Beleidsalternatief
Definitie	De combinatie van een scenarioset met één of nul beleidsinstrumentpakket en één of nul maatregelpakket.
Omschrijving	Een scenarioset kan bestaan uit bijvoorbeeld een economisch-, een technisch- en een energiescenario.
Voorbeelden	beleidsinstrumenten en maatregelen NMP3 met het economische scenario Balanced Growth.

Naam	Beleids-effectiviteit
Definitie	Effectiviteit van een beleidsalternatief
Omschrijving	De invloed op de milieudruk van een beleidsalternatief t.o.v. referentiesituatie zonder (extra) beleid.
Voorbeelden	Vermindering uitstoot broeikasgassen in 2000 t.g.v. NMP3 bij het scenario Balanced Growth t.o.v. uitstoot huidig beleid zoals doorge-rekend voor MV4

Naam	Instrument-Implementatie
Definitie	Mate van invoering van een instrument.
Omschrijving	Geeft beeld van de doorvertaling van een instrument van initiërende instantie via uitvoering en handhaving door uitvoerende overheidsinstanties. Bepaald door ingangsjaar, implementatiegraad en de kosten van uitvoering in een bepaald jaar.
Voorbeelden	Aantal verleende adequate vergunningen per vergunningverlenende overheidsinstantie per bedrijfstak (als percentage van het totaal aantal vergunningplichtige bedrijven). Percentage budget besteed van subsidieregeling . Aantal uitgevoerde handhavingscontroles, bedrag opgelegde boetes

Naam	Slaag- en faalfactoren
Definitie	Factoren die bepalend zijn voor de uiteindelijke effectiviteit van een (type) beleidsinstrument.
Omschrijving	Kenmerken doelgroep, milieuprobleem, instrumenttype, omgeving of de combinatie daarvan die van positieve of negatieve invloed zijn op de beleidseffectiviteit
Voorbeelden	Kosten in relatie tot de bedrijfseconomische situatie, de sterkte van de beleidsimpuls, maatschappelijke druk, uitvoeringsintensiteit door de overheid, mate van technische complexiteit

Naam	Maatregелеffectiviteit (als in Rim⁺, eventueel nog uit te breiden)
Definitie	Maatregелеffectiviteit wordt binnen Rim ⁺ op vier manieren gedefinieerd: (1) de penetratiegraad van een maatregel: het percentage van de procesomvang waarbij de maatregel is doorgevoerd, (2) de verandering van de emissiefactor en de milieudruk veroorzaakt door de maatregel, (3) Δ -milieudruk per eenheid van de maatregel en (4) de kosten per eenheid vermeden emissie
Omschrijving	In Ibase wordt via maatregelen een link naar de stoffen gelegd waarop een maatregel effect heeft. De absolute effecten worden alleen in combinatie met beleidsalternatief gegeven.
Voorbeelden	(1) Het percentage personenauto's op benzine met een driewegkatalysator (2) de hoeveelheid vermeden emissie door invoering van de driewegkatalysator, (3) de vermeden emissie per katalysator en (4) de kosten per vermeden ton NOx.

Naam	Maatregelset
Definitie	Een combinatie van maatregelen welke samen een maatregelpakket vormen in een beleidspakket
Omschrijving	Een maatregelset is niet verbonden met een (trend)scenario.
Voorbeelden	Accelerated Policies, Montreal Protocol

Naam	Proces
Definitie	Een (maatschappelijke) activiteit waarbij een grondstof, product of afvalstof transformeert in een ander product en/of afvalstof, waarbij energie wordt gebruikt en emissies worden geproduceerd
Omschrijving	Een proces zoals gedefinieerd in Rim ⁺ heeft een basisomvang en één of meer emissiefactoren, energiefactoren en/of afvalfactoren. p.m. aanpassing nodig voor koppeling aan andere modellen.
Voorbeelden	Aluminiumproductie, Luchttransport

Naam	Procesomvang
Definitie	De omvang van een proces voor een bepaald jaar en locatie.
Omschrijving	De omvang van een proces wordt uitgedrukt in de (emissie) verklarende variabele
Voorbeelden	Kton staal geproduceerd door Hoogovens in 1990, Kilometers in 1985 gereden in benzineauto's lichter dan 850 kg met driewegkatalysator, Aantal hectaren maïs in 1985.

Naam	Scenario (Rim ⁺)
Definitie	De naam van een set vastgestelde trends, die de procesomvang in de toekomst beïnvloeden.
Omschrijving	Een scenario heeft een scenariotype (economisch, technisch, energie, demografisch, ruimtelijk). Een scenario omvat geen maatregelen (zie beleidspakket)
Voorbeelden	Voor het economische scenariotype: Global Competition, Divided Europe and European Coordination. Voor het demografisch scenariotype: Hoog, Middel en Laag

Naam	Trend (Rim ⁺)
Definitie	Een verwachte ontwikkelsnelheid van een sociaal-economische of technische activiteit gerelateerd aan een scenario
Omschrijving	Elk proces is gerelateerd aan een of meerdere trends . Het verschil tussen een trend en een procesomgeving is zeer gering: een proces is een echte activiteit met technische emissiefactoren. Een trend wordt benut om de ontwikkeling van procesomvangen te indexeren
Voorbeelden	Bevolkingsomvang, automobilititeit, BNP

4.2 Het objectmodel

Het objectmodel is het hoogste model in een reeks van datamodellen, waarbij het detail-niveau steeds verder toeneemt. Uiteindelijk levert het laatste model het technisch datamodel op waarmee de database wordt gecreëerd. Over de objecten wordt informatie opgeslagen. In het objectmodel is nog niet terug te vinden wat er over de objecten wordt opgeslagen. Het figuur laat ook zien hoe de objecten over verschillende informatiesystemen zijn verdeeld.

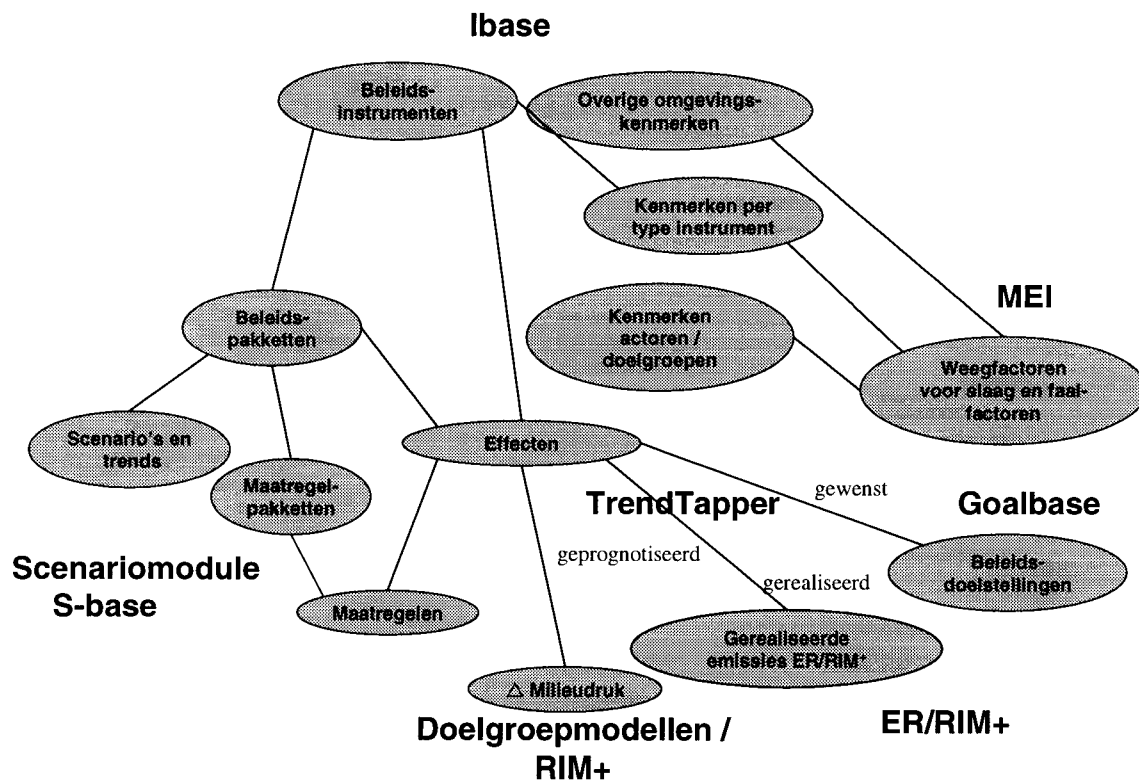


Fig. 5: Objectmodel met verdeling over de verschillende informatiesystemen

Een lijn vanuit Ibase naar een object in een ander informatiesysteem geeft aan dat Ibase informatie opslaat over de relatie tussen beide. Zo is er een relatie tussen beleidsinstrumenten en maatregelen: een beleidsinstrument initieert één of meer maatregelen. Dit schema is het plaatje van de ideale (eind-)situatie: nergens wordt informatie dubbel opgeslagen waardoor inconsistentie kan optreden. Waar mogelijk zal Ibase informatie (lees tabellen) delen met andere databases, bijvoorbeeld met Rim⁺, de Emissie Registratie, Goalbase en in een later stadium met de doelgroepmodellen, MEI, en de scenario-database.

4.3 Gegevensmodel: ER-diagram

Een ER-diagram (entiteit-relatie) is een verdere uitwerking van het objectmodel tot de structuur van de database. Uit dit model is af te lezen wat er per object wordt opgeslagen. De blokjes vormen de entiteiten (tabellen) in een ER-diagram, de lijnen geven de relaties weer. Boven blokje van een entiteit staat de naam van de tabel, in het blokje staan de kolommen binnen de tabel (de attributen). Attributen die voor identificatie worden gebruikt staan boven de streep: de sleutelattributen.

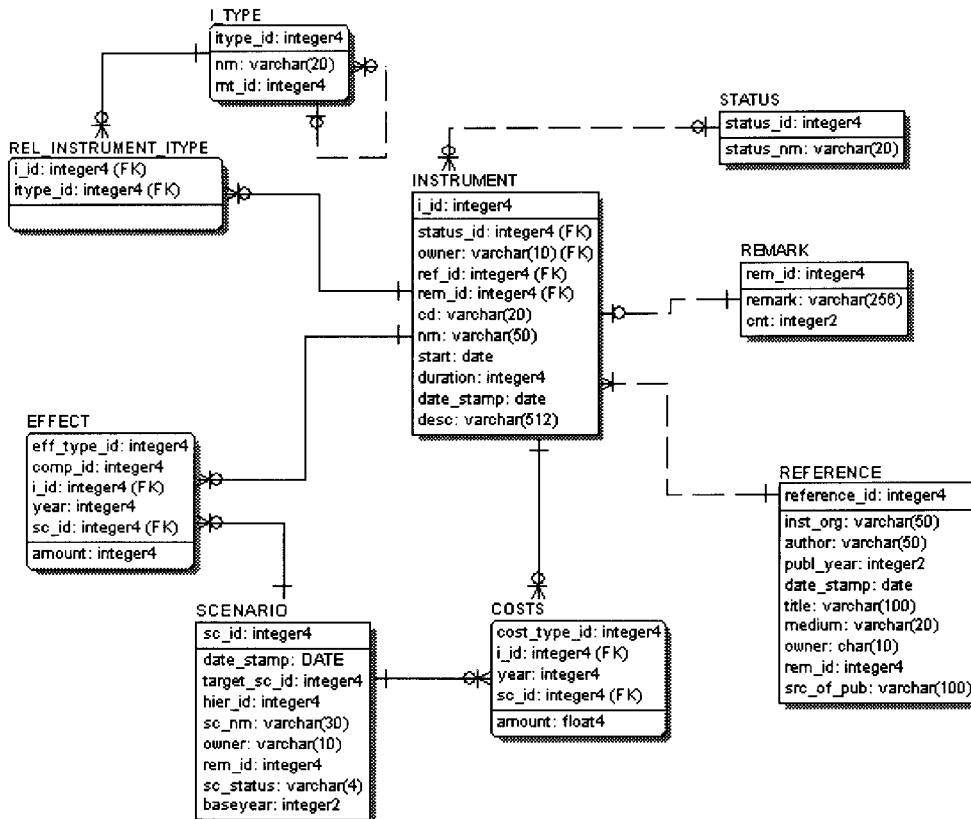


Fig. 6: ER-diagram individuele beleidsinstrumenten, scenario's, kosten en effecten

Tussen tabellen zijn drie soorten relaties mogelijk: 1 op 1, 1 op N en N op M. Bijvoorbeeld tussen de tabellen Instrument en Effect betekent een 1 op 1 relatie dat een beleidsinstrument maar één effect heeft en een effect aan één instrument wordt toegeschreven. Bij een 1 op N relatie heeft een beleidsinstrument mogelijk meerdere effecten. Een vorkje bij de tabel effecten geeft dit weer.

Bij de N op M relatie behoort een effect tot meerdere beleidsinstrumenten en omgekeerd. In dat geval is er een koppeltabel noodzakelijk zoals die er is tussen instrument en instrumenttypen (REL_INSTRUMENT_ITYPE): een beleidsinstrument kan tot meerdere instrumenttype behoren en een instrumenttype heeft meerdere instrumenten.

Uit figuur 6 en 7 is het volgende op te maken:

- Een instrument heeft één status, referentie, eigenaar, code en naam.
- Een instrument is gebaseerd op één of meerdere wetten, heeft één of meerdere initiërende instanties en kan tot meerdere doelgroepen behoren.
- Instrumenttypen zijn opgenomen in een boomstructuur.
- Individuele instrumenten kunnen op meer dan één plek in de instrumentenboom worden opgenomen.
- Een Reference is verplicht (minimaal 1), een Remark niet (0 of 1). Een Reference of Remark kan voor meerdere Instrumenten gelden.

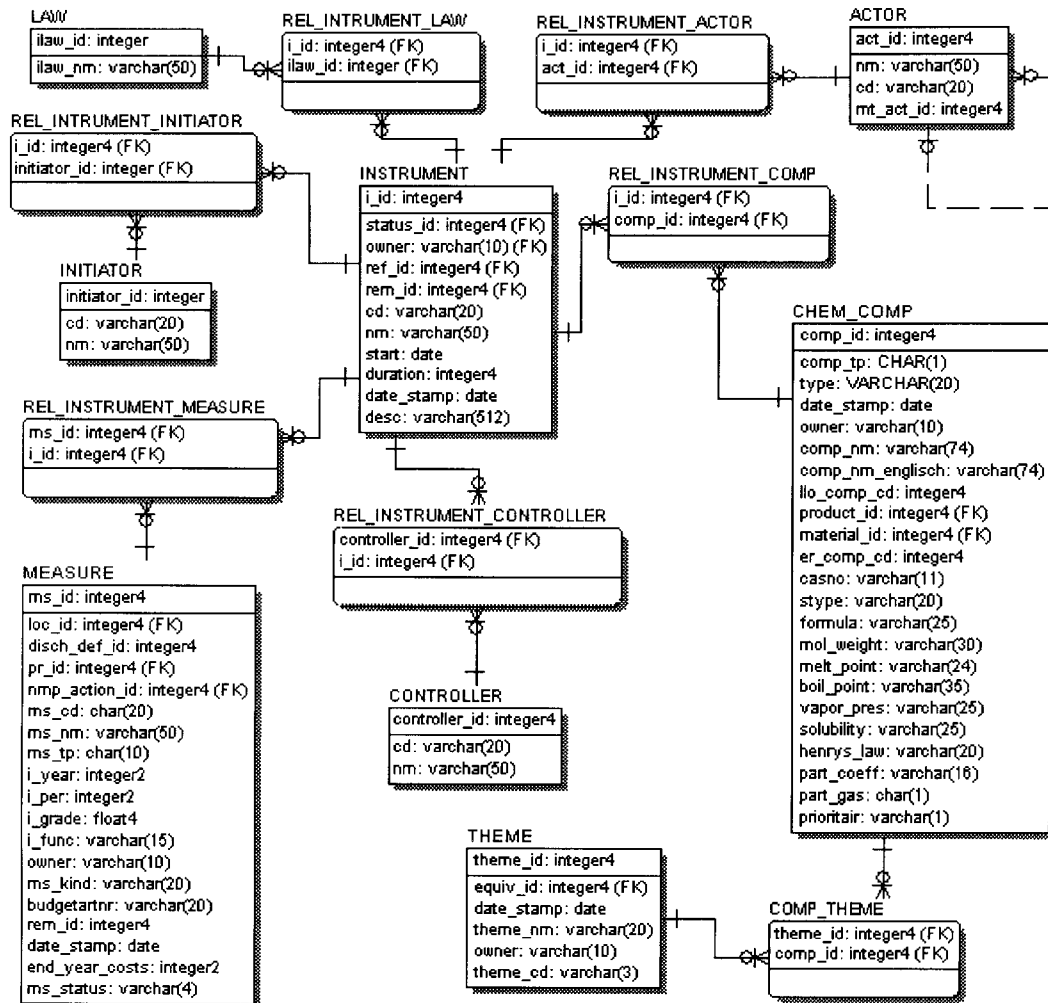


Fig. 7: ER-diagram individuele instrumenten: overige entiteiten en relatie Rim⁺

(PM ER-diagrammen voor de overige functies: slaag en faal-factoren, beleidspakketten en verdere koppeling naar andere modellen)

5 Overige

5.1 Risico's

Het slagen van de bouw en het gebruik van de Instrumentendatabase is met een aantal risico's omgeven:

Risico 1: de toekomstige gebruikers binnen de doelgroep-afdelingen komen niet toe aan de vulling van Ibase. Op dit moment kunnen de doelgroepen wel op één of andere manier het huidige en voorgenomen beleid reproduceren uit bijvoorbeeld een document of spreadsheet.

Ibase moet behalve gebruikersvriendelijk en toegankelijk ook duidelijk meerwaarde voor deze groep gebruikers hebben: het biedt naast een uniforme administratie (wat naast voordelen ook nadelen heeft, het is immers minder flexibel) ook een manier om te leren van het te verwachten effect van een beleidsinstrument op basis van de in het verleden behaalde resultaten en biedt de mogelijkheid om de eigen resultaten met die van andere doelgroepafdelingen te vergelijken.

Risico 2: verantwoordelijkheden rond de vulling en actualisering liggen nog niet vast
Afspraken over wie verantwoordelijk is voor de vulling van de instrumentendatabase zijn op dit moment nog niet gemaakt. In het MAP is per doelgroep een aantal weken opgenomen maar het is nog niet in te schatten of dit voldoende zal zijn. Uit de tot nu toe behandelde cases blijkt dat de hoeveelheid in te voeren data zeer uitgebreid is. Naar verwachting zullen er 200 tot 600 individuele beleidsinstrumenten worden opgenomen met elk vele tientallen kenmerken. Het is nog niet bekend of een deel van de vulling vanuit bijvoorbeeld CD's van de SDU mogelijk is.

Risico 3: het onderscheid tussen (beleids)instrumenten en maatregelen blijft onduidelijk
In het Rim⁺ en in de spreadsheets voor MV4/verkiezingsprogramma's worden instrumenten en maatregelen door elkaar gebruikt. Vooral voor de doelgroepafdelingen is het onderscheid tussen beide vaag.

Risico 4: bouw vindt plaats terwijl de gebruiker nog modelconcepten moeten ontwikkelen
Dit is te ondervangen door middel van prototyping waarbij de gebruiker in een vroeg stadium de schermen kan testen en wijzigingen laten aanbrengen voordat er veel tijd en energie in de functionaliteit is gaan zitten. Dit geldt niet alleen voor Ibase maar ook voor de nog te ontwikkelen doelgroepmodellen, Mbase/Trendtapper, en de scenariomodule

Risico 5: relatie met de scenariomodule MEI

MEI en Ibase gebruiken voor een groot deel dezelfde gegevens. Als de ontwikkeling van beide systemen niet goed op elkaar aansluit, dan kunnen ontwerpbeslissingen en bijvoorbeeld indelingen latere koppeling moeilijk maken.

Risico 6: de invoering van Windows NT gaat langzamer dan verwacht

Ibase is gesplitst in twee delen: een centrale database (de 'back-end') en programmatuur op de computer van de eindgebruiker (de 'front-end'). De eerste functioneert op een centrale computer onder UNIX of Windows NT. De computer op het bureau van de eindgebruiker werkt bij voorkeur onder Windows NT. Eventueel kunnen ook andere platformen worden ondersteund maar dit brengt extra werk met zich mee en levert een minder stabiel resultaat.

5.2 Conversie van huidige data

Spreadsheet beleidsinstrumenten MV4, NMP3 en spreadsheet verkiezingsprogramma's Wets-teksten (zie bijlage A, initiële vulling Ibase).

5.3 Invloed op overige applicaties binnen het planbureau

Hier spelen zaken als procedures, afspraken over bronbestanden, voorkomen dubbele dataopslag en onderhoud. Belangrijk hierbij zijn MEI, Goalbase, het Rim⁺ en de nog te bouwen scenariomodule, Mbase/trendtapper en doelgroepmodellen

5.4 Technische infrastructuur

Deze is afhankelijk van de standaard zoals deze bij LAE-RIS wordt gebruikt. Tot nu toe is dit een centrale Ingres relationele database met OpenROAD-applicatie op de PC's (de Rim⁺-infrastructuur). In de nabije toekomst zal dit waarschijnlijk veranderen: applicaties in Microsoft Visual Basic en gegevens in Microsoft Access, met de mogelijkheid om via ODBC ook gegevens uit de Ingres databases te benaderen. De pilot van Ibase zal mede worden gebruikt om de uiteindelijke technische infrastructuur te bepalen.

6. Vervolg op de informatieanalyse

In KBE B van het project 'Effectiviteit beleidsinstrumenten' (MAP-milieu 408137), is de bouw van de instrumentendatabase beschreven. Onder deze KBE vallen de fasen prototyping, testen en introductie en invoering, zoals deze in figuur 3 van de inleiding zijn opgenomen.

6.1 Doel KBE

Het doel is drieledig:

1. Bouwen van een operationele instrumentendatabase, on-line op de eigen werkplek beschikbaar, benaderbaar via Rim⁺, conform de in de definitiestudie vastgelegde specificaties.
2. Het vullen van de database met voor het milieu- en flankerend beleid relevante beleidsinstrumenten, geselecteerd op basis van in paragraaf 2.3.2 omschreven criteria.
3. Maken en vastleggen afspraken voor het technisch en inhoudelijk beheer van de instrumentendatabase.

6.2 Kwaliteit

Te bereiken kwaliteit: het te bouwen informatiesysteem moet voldoen aan de bij LAE-RIS geldende procedure (SOP 912) voor nieuwbouw, inclusief de introductie bij gebruikers

6.3 Inschatting bouw Ibase

Deze paragraaf geeft een inschatting van de benodigde inspanning om Ibase te bouwen, te introduceren bij de gebruikers en van initiële vulling te voorzien.

De totale inspanning vanuit RIS (25 weken) is groter dan de in 1998/1999 beschikbare capaciteit. Naast RIS-capaciteit moeten de toekomstige gebruikers ook tijd beschikbaar hebben om ondersteuning te leveren bij het verder uitwerken van het ontwerp, deelname aan prototype-sessies en het testen. Totaal wordt dit geschat op 13 weken, 50% van de inspanning van RIS. Tenslotte is er tijd nodig om Ibase te vullen door de gebruikers en om het systeem te beheren.

Inmiddels is duidelijk dat de gewenste functionaliteit niet binnen de oorspronkelijke KBE gerealiseerd kan worden. De in de onderstaande tabel genoemde minimale variant met daarin de registratiemodule en beleidspakketmodule is wel mogelijk.

Afhankelijk van de reacties op deze informatieanalyse zal de KBE worden aangepast.

INSPANNING RIS

Functie	Omschrijving	Prio- riteit	Aantal dagen
1.	Registratie van beleidsinstrumenten		
1.1a	Invoerschermen per beleidsinstrument MINIMALE VARIANT (20 velden/items per beleidsinstrument). Na selectie van het type instrument (via een boomstructuur) kan gekozen worden tussen ingave, wijzigen of verwijderen van een instrument. Per type instrument kunnen de invoervelden verschillen, bijvoorbeeld voor slaag- en faalfactoren. Het scherm bestaat uit verschillende tabbladen voor onder andere [Algemene informatie] [Inhoud en werking] [Bestemd voor] [Effectiviteit] [Slaag- en faalfactoren] en [Koppeling]. Tabbladen variëren niet per type instrument. Via een hyperlink wordt het mogelijk om naar de wetstekst te springen (vanaf de SDU-CD of andere bron?). Elk beleidsinstrument heeft een referentie, datum opslag en een eigenaar. Zoveel mogelijk velden bestaan uit keuzelijsten zodat er later eenvoudig dwarsdoorsneden (selecties) gemaakt kunnen worden.	1	12
1.1b	Invoerschermen per beleidsinstrument uitgebreid naar 60 velden/items per beleidsinstrument	2	13
1.2	Invoerschermen voor onderhoud op de selectievelden (procesgroepen, stoffen, sectoren, regio's, milieu-thema's, eenheden instrument etc.	1	3
1.3	Invoerroutines voor het inlezen van bulkinformatie uit een spreadsheet of tekstbestand.	2	2
1.4	Printroutine om de informatie van één of meerdere beleidsinstrumenten te printen, bijvoorbeeld alle beleidsinstrumenten voor een thema of de beleidsinstrumenten voor CO ₂ gesorteerd op effectiviteit.	2	3
1.5	Exportroutine naar een spreadsheet	3	1
1.6	Kengetallen per type beleidsinstrument: via een selectie op alle velden die opgenomen zijn bij de registratie van de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld doelgroep, thema, regio, uitvoerende instantie, kosten, effecten op de milieudruk etc.) kunnen dwarsdoorsneden worden gemaakt waarbij de slaag- en faalfactoren en bijvoorbeeld de kosten of effectiviteit van beleidsinstrumenten	4	8

	per doelgroep worden gemiddeld.		
2	Een module om beleidspakketten vast te leggen die gebruikt zijn bij doorrekening van NMP's, MB, MV en verkiezingsprogramma's		
2.1	Vastleggen van de spreadsheetresultaten: <ul style="list-style-type: none"> - emissie basisjaar per doelgroep - emissiereducties referentiescenario - beleids- en maatregelpakketten met per economisch scenario de emissiereducties en kosten - verwijzing naar de fact-sheets 	2	25
3	Vertaaltabel tussen beleidsinstrumenten en Rim⁺-maatregelen		
3.1	De maatregelen en penetratiegraad in het Rim ⁺ kunnen beschikbaar gesteld worden voor vulling van de instrumentendatabase (zie functionaliteit 5.1). Daarvoor moet er een vertaling worden gemaakt tussen de beleidsinstrumenten aan de ene kant en de maatregelen aan de andere kant. Een beleidsinstrument kan werken via één of meerdere maatregelen en een maatregel kan door één of meerdere instrumenten worden aangestuurd. Deze functionaliteit is beperkt tot het aanvinken van de maatregelen uit Rim ⁺ die beïnvloed worden door een beleidsinstrument. In functionaliteit 5 wordt deze link verder uitgewerkt.	2	2
5	Koppeling beleidsimpuls met berekend maatregel-effect, vergelijking resultaten Rim⁺, andere doelgroepmodellen, Goalbase en MEI.		
5.1	Rim ⁺ en andere doelgroepmodellen berekenen de emissies voor Nederland en de effecten van maatregelen, uitgaande van penetratiegraden van maatregelen en scenarioveronderstellingen. MEI berekent de implementatie van beleidsinstrumenten en de penetratie van technologie en maatregelen op basis van informatie over succes- en faalfactoren en kenmerken van het beleid zoals geregistreerd in Ibase. Goalbase registreert de beleidsdoelstellingen. Deze functionaliteit maakt het mogelijk om vanuit Ibase de resultaten uit de andere databases te bekijken en in verband te brengen met de informatie in Ibase: de effecten van beleid zoals b.v. berekend in Rim ⁺ wor-	3	20

	den vergeleken met de doelstellingen in Goalbase, de bijdrage van een doelgroep aan de totale emissies om het belang van een beleidsinstrument te etc.		
5.2	Behalve lezen uit de andere systemen zoals beschreven in 5.1 kan vanuit Ibase ook informatie uitwisselen met de doelgroepmodellen, Rim ⁺ en GoalBase. Bijvoorbeeld de penetratiegraden van MEI dienen als invoer voor het Rim ⁺ Deze functie laat in eerste instantie de resultaten van de verschillende modellen met elkaar vergelijken en indien gewenst kunnen resultaten uit het ene model worden ingebracht in het andere.	4	25
6	Overige functies		
6.1	Gebruikers en autorisatie-module	1	3
6.2	Een mogelijkheid tot ingave van een referentie (literatuurverwijzing) en een remark bij alle ingevoerde of ingelezen gegevens	1	2
6.3	Koppeling van gegevens aan een dataset, op basis waarvan gerapporteerd kan worden en een situatie van de database kan worden 'bevroren'.	1	4
6.4	een exportmodule om vanuit de database te exporteren naar een Excel spreadsheet of tekst-bestand	2	2
	Totaal aantal mensdagen RIS		125

Bijlage A - initiële vulling instrumentendatabase

De database zal worden gevuld met het bestaande NMP3-beleid, zoals dat onderdeel uitmaakt van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's (1998). Verder zal de database worden gevuld met 'voorgenomen' beleid, om de MLT-doorrekening voor de Milieubalans 1999 te kunnen ondersteunen.

Belangrijk is daarbij het onderscheid tussen instrument en maatregel (zie ook bijlage B). De verkiezingsprogrammaspreadsheet bevat beiden nog door elkaar. Soms veronderstelt een record in die spreadsheet zowel het instrument als de bijbehorende maatregel. Het door de overheid ingezette *instrument* (de subsidieregeling) en de (mede) daardoor door de doelgroep getroffen *maatregel* (aanschaf en inzet OV-bussen met LPG-installatie) op het *proces* OV, worden voor Ibase uit elkaar gehaald. In Ibase wordt het instrument uitgewerkt. Daarbij zal zorgvuldig de relatie met maatregel(en), doelgroep(en) en proces(sen) worden aangegeven. Een instrument, dat via een maatregel de emissiereductie van meerdere stoffen aanstuurt, wordt slechts één keer opgenomen, onder verwijzing naar al die stoffen. Hierna zijn voorbeelden gegeven van bestaande bestanden die gebruikt kunnen worden bij de initiële vulling van Ibase.

A1. selectie van beleid uit de verkiezingsprogramma spreadsheet. Het geeft een indruk van de diversiteit van de opgenomen maatregelen en instrumenten.

DOEL-GROEP	MAATREGEL / BELEIDSINSTRUMENT	NMP3-code
AFV	Aluminium afscheiding uit bodemas avi's	AFV21
AFV	Verplicht gescheiden afdanken wit- en bruingoed	AFV11
AFV	Gescheiden inzamelen non-ferro a la KCA	AFV11
AFV	Extra gescheiden inz. kunststofafval uit huishoudens en dienstensector	AFV11
AFV	Rendementsverhoging avi's o.i.v. REB gelden en optimalisatie van energiebenutting bij thermische verwerking van afval	AFV6, AFV14, AFV15
LDB	1. minder jongvee en vleesvee	
LDB	3b. emissie-arme stallen rundvee (50% red/stal)	LDB14
LDB	3b. emissie-arme stallen rundvee (50% red/stal)	LDB14
ENE	16. Geen koleninzet bij elektriciteitsproductie	ENE31
VEV	personenauto's: 'schonere' (benzine-2005-norm)	VEV8
VEV	bestelauto's: 'schonere' (benzine-2005-norm)	VEV8
VEV	vrachtwagens+trekkers+bussen: Euro4-aanscherping	VEV18
VEV	binnenschepen: 'schonere'	VEV22
VEV	overige mobiele bronnen: 'schonere'	VEV18
VEV	personenauto's: zuiniger	VEV35
VEV	personenauto's: econometer + cruise control	VEV1
VEV	bestelauto's: verhoging bandenspanning	VEV82
VEV	personenauto's: verhoging bandenspanning	VEV82
VEV	vrachtauto's + trekkers: zuiniger	VEV42
VEV	zeescheepvaart: verlaging zwavelgehalte stookolie	VEV19

A2. Selectie van MV4 huidig beleid: Instrumenten waar geen maatregelen en effecten aan zijn toegekend met de redenen.

OVERZICHTSTABEL: Instrumenten waaraan geen effecten/maatregelen zijn gekoppeld										
	Doelgroep: industrie	Waaronder? (met X aangeven wat van toepassing)								
		1 Geen inzicht in effect	2 Geen technieken beschikbaar	3 Kosten te hoog	4 Instrumentarium ondersteunend aan andere instrumenten	5 Andere redenen				
	Instrument	1	2	3	4	5				
indgzuiv	2. Tenderregeling TIEB, 0.30 mln per jaar tot 1994, 0.11 mln in 1995	X								
INDpap	2. Tenderregeling TIEB, 0.30 mln per jaar tot 1994, 0.11 mln in 1995	X								
indvg	2. Tenderregeling TIEB, 0.30 mln per jaar tot 1994, 0.11 mln in 1995	X								
inlgraf	2. Tenderregeling TIEB, 0.30 mln per jaar tot 1994, 0.11 mln in 1995	X								
indbmn	3. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Hindervet (BEES-B) tot en met de laatste wijziging van 31 augustus 1992				X					Verbandingsmissies zijn niet meegenomen
INDchem	3. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Hindervet (BEES-B) tot en met de laatste wijziging van 31 augustus 1992				X					Verbandingsmissies zijn niet meegenomen
indgzuiv	3. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Hindervet (BEES-B) tot en met de laatste wijziging van 31 augustus 1992				X					wel van toepassing
indvg	3. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Hindervet (BEES-B) tot en met de laatste wijziging van 31 augustus 1992				X					
inlgraf	3. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Hindervet (BEES-B) tot en met de laatste wijziging van 31 augustus 1992				X					
indgzuiv	4. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Wet inzake de luchtverontreiniging tot en met de laatste wijziging van 26 augustus 1992				X					idem
indvg	4. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Wet inzake de luchtverontreiniging tot en met de laatste wijziging van 26 augustus 1992				X					x op 1
inlgraf	4. Besluit emissie-eisen stookinstallaties Wet inzake de luchtverontreiniging tot en met de laatste wijziging van 26 augustus 1992				X					nvt
indgzuiv	5. KWS2000-aspiraten						X			
INDpap	5. KWS2000-aspiraten						X			
indvg	5. KWS2000-aspiraten						X			
inlgraf	5. KWS2000-aspiraten						X			
indbmn	6. CFK-actieprogramma							X		Stoffen is worden niet meegenomen
INDchem	6. CFK-actieprogramma							X		Stoffen is worden niet meegenomen
indgzuiv	6. CFK-actieprogramma							X		wel van toepassing
INDpap	6. CFK-actieprogramma							X		
indvg	6. CFK-actieprogramma							X		nvt
inlgraf	6. CFK-actieprogramma							X		
indbmn	7. CFK-actieprogramma: overeenkomst over beëindiging productie CFK-houdende poly-urethaan isolatieplaten en panelen (1992)							X		Stoffen is worden niet meegenomen
INDchem	7. CFK-actieprogramma: overeenkomst over beëindiging productie CFK-houdende poly-urethaan isolatieplaten en panelen (1992)							X		Stoffen is worden niet meegenomen
indgzuiv	7. CFK-actieprogramma: overeenkomst over beëindiging productie CFK-houdende poly-urethaan isolatieplaten en panelen (1992)							X		nvt
indvg	7. CFK-actieprogramma: overeenkomst over beëindiging productie CFK-houdende poly-urethaan isolatieplaten en panelen (1992)							X		of nvt
indbmn	8. Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten (1992)							X		Stoffen is worden niet meegenomen
INDchem	8. Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten (1992)							X		Stoffen is worden niet meegenomen
indgzuiv	8. Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten (1992)							X		
INDpap	8. Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten (1992)							X		
indvg	8. Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten (1992)							X		
indgzuiv	9. Deoosatering en denitrificering van industriële lozingen (toepassing EG-nitraatrichtlijn)							X		reductiepercentages fosfor- en stikstofemissies naar water opgenomen in intentieverklaring
indvg	9. Deoosatering en denitrificering van industriële lozingen (toepassing EG-nitraatrichtlijn)							X		idem RIZA?
inlgraf	10. Aanscherpen WVO-vergunningen (1992-1996) o.a. levensmiddelen							X		
indgzuiv	10. Aanscherpen WVO-vergunningen (1992-1996) o.a. levensmiddelen							X		nvt
indvg	10. Aanscherpen WVO-vergunningen (1992-1996) o.a. levensmiddelen							X		RIZA
inlgraf	10. Aanscherpen WVO-vergunningen (1992-1996) o.a. levensmiddelen							X		idem

A4. Door inspectie en provincie geschatte effectiviteitsgegevens handhaving in 2010 per maatregel-instrument-combinatie.

Maatregel	Instrument	handhaafbaarheid	schatting % naleving.	schatting % naleving bij besnoeiende handhaving	potentiele verbetering	handhavingsrendement	maximale naleving
NMP3-lijst:							
ENERGIE-OPWEKKING "GROOT"							
Vdergaande lage-NOx-energie opwekking	BEES	4.2	82.0	60.0	13.3	22.0	95.3
Green kolenzet bij efficiëntieproductie	verbod	4.8	96.0	68.0	5.0	28.0	101.0
ENERGIE-OPWEKKING "KLEIN"							
Vdergaande lage-NOx-energie opwekking	BEES ?	3.6	70.0	43.8	12.5	26.3	82.5
WEGVERKEER							
2005-eisen voor brandstoffen wegverkeer	Samenstelling brandstoffen	4.0	85.0	70.0	10.0	15.0	95.0
snelwegen 90 km/h en verlaging en handhaving snelheid overige weg	verbod + handhaving	2.0	50.0	20.0	12.5	30.0	62.5
bestelauto's: 'schonere' (benzine-2005-norm)	EU-normen wegverkeer	3.7	76.7	63.3	5.0	13.3	81.7
bestelauto's: verhoging handenspanning	Voorlichting; meer pompen	3.0	60.0	40.0	3.3	20.0	63.3
parkeerbeleid (volume p.a.km. (% = 1)	parkeerbeleid	3.7	65.0	45.0	6.7	20.0	71.7
snelwegen 90 km/h en verlaging en handhaving snelheid overige weg	verbod + handhaving	2.0	43.3	18.3	12.5	25.0	55.8
personeelauto's: zuiniger	EU-normen wegverkeer	3.3	63.3	46.7	10.0	16.7	73.3
personeelauto's: economieër + cruise control	gebod + handhaving	2.7	46.7	23.3	15.0	23.3	61.7
personeelauto's: 'schonere' (benzine-2005-norm)	Samenstelling brandstoffen	3.7	73.3	56.7	5.0	16.7	78.3
personeelauto's: verhoging handenspanning	Voorlichting; meer pompen	3.0	60.0	40.0	3.3	20.0	63.3
stimulering aankoop 2005- personeelauto's	subsidie schonere voertuigen	3.3	73.3	56.7	5.0	16.7	78.3
variabele autokosten 1 (volume p.a.km. (% = 7.5)	prijzen	1.0					
Verbreiding rekeningrijden	prijzen	2.0	80.0	70.0	10.0	10.0	90.0
Volumebeleid personeelauto's							
stimulering Euro4- vrachtwagens, -trekkers en -bussen vanaf 2003	subsidie schonere voertuigen	3.0	60.0	50.0	10.0	10.0	70.0
vrachtauto's + trekkers: zuiniger	EU-normen wegverkeer	3.0	65.0	50.0	3.3	15.0	68.3
vrachtauto's/trekkers/bussen: snelheid autosnelwegen 80 km/h	verbod + handhaving	3.0	60.0	26.7	7.5	33.3	67.5
vrachtwagens + bussen: LPG-ombouw	gebod + handhaving	3.0	65.0	36.7	15.0	28.3	80.0
vrachtwagens+trekkers+bussen: Euro4-aanscherping	EU-normen wegverkeer	4.0	60.0	25.0	3.3	35.0	63.3
ANDERE MOBIELE BRONNEN							
binnenscheepen: 'schonere'	EU-normen binnenscheepen	3.0	70.0	50.0	10.0	20.0	80.0
stimulering schonere binnenscheepen (Euro3) vanaf 2001	subsidie schonere binnenscheepen	3.5	60.0	45.0	3.3	15.0	63.3
BTW op vliegtickets	BTW op vliegtickets	4.5	90.0	80.0	5.0	10.0	95.0
Mondiale kerosineheffing	Mondiale kerosineheffing	4.5	80.0	70.0	10.0	10.0	90.0
overige mobiele bronnen: 'schonere'	EU-normen werktuigen	3.5	80.0	70.0	10.0	10.0	90.0
zeescheepvaart: verlaging zwavelgehalte stookolie	Samenstelling brandstoffen	4.5	80.0	70.0	10.0	10.0	90.0
INDUSTRIE							

Bijlage B - onderscheid tussen maatregelen en instrumenten

Voorbeelden van instrumenten:	Voorbeelden van maatregelen:
Besluit rekening rijden, technische infrastructuur rekening rijden (overheidsprestatie)	Gedragsverandering automobilist als gevolg van invoeren rekening rijden
Verpakkingsconvenant	Verwijderen doosje om tube tandpasta als uitvloeisel van convenant
Gemeentelijk plan om gebruik bestrijdingsmiddelen terug te dringen	Schoffelen door plantsoendienst om gebruik bestrijdingsmiddelen terug te dringen
Plaatsen glasbakken	Gescheiden verwijderen glas
Besluit tot verlagen maximum snelheid; borden plaatsen; handhaving max. snelheid	Maximum snelheid aanpassen
Carpoolbaan aanleggen	Carpoolen
Bevorderen telewerken (voorlichting, bieden technische faciliteiten)	Telewerken zelf
VAMIL, BUGM	
Milieukeur, productinformatie op verpakkingen	Aanschaf milieuvriendelijker producten; aanpassingen productieprocessen om milieudruk terug te brengen
Maken milieubalans (onderzoek in opdracht van de overheid). Beleid voortvloeiend uit de MB.	
PB51 mededelingen	Wijziging gedrag als gevolg van PB51 mededelingen
Lichte rail-infrastructuur	
Herziening BTW in EU-verband	
Privatisering NS	
EU-emissie-eisen voertuigen	

Bijlage C - overzicht informatie per instrument

Deze bijlage geeft een overzicht op hoofdlijnen, van per instrument op te nemen informatie. De precieze invulling per categorie vindt plaats tijdens de pilotfase van de bouw van Ibase. Dit gebeurt in overleg met de toekomstige gebruikers, in eerste instantie de doelgroepen van het LAE. Bij de precieze invulling wordt rekening gehouden met doelgroepspecifieke wensen. Uiteindelijk moet dit wel resulteren in een uniform format voor alle instrumenten.

Ibase maakt onderscheid tussen instrumenten die aan *alle criteria* voldoen (A-instrumenten) (zie paragraaf 2.3.2) en de overige instrumenten (B-instrumenten). Van A-instrumenten wordt alle in deze bijlage beschreven informatie opgenomen. Van de B-instrumenten (de grote meerderheid) worden per instrument alleen een aantal formele gegevens opgenomen, aangevuld met de redenen waarom deze instrumenten niet volledig zijn beschreven.

Het is niet de bedoeling, dat per instrument alle categorieën tot in detail worden gevuld. In overleg met de gebruikers worden 'verplichte' velden en 'vrije' velden vastgesteld. Het is ook niet de bedoeling, dat omwille van het vullen van Ibase onderzoek wordt gedaan naar bijvoorbeeld de effectiviteit van een instrument. Ibase moet wel het vastleggen en toegankelijk maken van beschikbare kennis faciliteren en kan zichtbaar maken waar kennis ontbreekt.

Op te nemen gegevens B-instrumenten

Naam

Beleidsreferentie (volledige titel en datum; eventueel met doc-link)

Datum inwerkingtreding

Type instrument

Volgens indeling in bijlage D.

Beleidsstatus

Keuze uit

- historisch beleid (niet meer vigerende beleid)
- vigerend beleid (nu in werking zijnd beleid)
- in voorbereiding (aangekondigd beleid, nog niet in werking getreden)
- oplossingsrichtingen (opties voor toekomstig beleid)

Aangrijpingspunten (doelgroep/proces, maatregel, stoffen/thema's, regio)

Toelichting op Ibase-status

Op te nemen gegevens A-instrumenten

De informatie per instrument wordt onderverdeeld in 7 categorieën.

A. Formele gegevens.

B. Gegevens over inhoud en werking.

C. Gegevens over effectiviteit en monitoring.

D. Slaag- en faalfactoren.

- E. Referentieverwijzing en doclink naar integrale tekst.
- F. Aanvullende informatie en koppelingen naar andere MPB-instrumenten.
- G. Beheersaspecten Ibase.

0. Vaststellen Ibase status

Ibase status A of B

Toelichting op Ibase-status

A. Formele gegevens

Onder meer:

Naam, referentie, betrokken instanties/partijen, beleidsstatus en instrumenttype

B. Gegevens over inhoud en werking

Onder meer:

Beschrijving van de inhoud, beoogde werking/effecten/doelstellingen, ondersteunende instrumenten (instrumenten mix), aangrijpingspunten (zowel aangeven welke doelgroepen/processen op gedragsverandering worden aangesproken en bij welke doelgroepen de milieuwinst (stof/thema) wordt geboekt, op welke maatregelen een instrument aangrijpt), financiële consequenties, handhavings- en controle aspecten, uitvoeringsactoren

C. Gegevens over effectiviteit en monitoring

Onder meer:

Beoogde effectiviteit, gerealiseerde effectiviteit (vastleggen conclusies van studies naar effectiviteit, vastleggen uitkomsten monitoring); referentiesysteem voor effectiviteitsstudies die hierover uitspraken doen.

Eventueel voorspelde effectiviteit (uitkomsten scenario-analyse)

D. Slaag- en faalfactoren

Onder meer checklist van kenmerken (zie bijlage E) die een rol spelen/hebben gespeeld bij de effectiviteit van het instrument (kwalitatief); referentiesysteem voor effectiviteitsstudies die hierover uitspraken doen. Eventueel kwantificering van betekenis slaag-/faalfactor(en) voor effectiviteit van een instrument.

E. Referentieverwijzing en doclink naar integrale tekst

F. Koppelingen naar andere MPB-instrumenten

Onder meer (indien relevant):

Koppelingen naar GOALBASE, Rim⁺, MEI, etc.

G. Beheersaspecten Ibase

Onder meer: Datum invoer; datum bewerking en actualisatie; beheerder.

Bijlage D - selectie criterium 'type instrument'

I	II	III	IV	V
Communicatieve en stimulerende instrumenten	Directe regulering	Financiële instrumenten	Beleidsstukken	Overige instrumenten
<p><i>meerzijdig eenzijdig</i></p> <p>-bestuursakkoord</p> <p>-milieuconvenant:</p> <ul style="list-style-type: none"> -voorlichting -advies -educatie -..... -..... <p>-doelgroepconvenant</p> <p>-IMP</p> <p>-BMP</p> <p>-Voortgangsrapportage</p> <p>-meerjarenafpraak</p> <p>overige: -verpakkingsconvenant</p> <p>-.....</p> <p>-overige convenanten</p>	<p><i>wet/regelgeving</i></p> <p>-wet</p> <p>-amvb/</p> <p>min.regeling</p> <p>-verordening:</p> <p>-EU</p> <p>-provinciaal</p> <p>-gemeentelijk</p> <p>-waterschap</p> <p>-.....</p> <p>-vergunning:</p> <p>op hoofdlijnen</p> <p>-integraal</p> <p>-specifiek</p> <p>-revisie</p> <p>-algemene regels</p> <p>-EU-richtlijn</p> <p>-.....</p>	<p><i>negatieve prikkels</i></p> <p>(heffing/ belasting)</p> <p>-wvo</p> <p>-afval</p> <p>-accijnzen</p> <p>-brandstof</p> <p>-.....</p> <p><i>positieve prikkels</i></p> <p>(fiscaal en overig)</p> <p>-Vamil</p> <p>-EIA</p> <p>-groen beleggen</p> <p>-subsidie</p> <p>-.....</p> <p>rijk</p> <p>provinciaal</p> <p>gemeentelijk</p> <p>.....</p>	<p>-verhandelbaar</p> <p>-richtlijn:</p> <p>- EU</p> <p>- nationaal</p> <p>-programma</p> <p>-regeerakkoord</p> <p>-plan</p> <p>- NMP</p> <p>- Natuur/RO</p> <p>-</p>	<p>-verk. programma</p> <p>-infrastructuur</p> <p>-overheidsapparaat</p> <p>-.....</p> <p>-.....</p>

Bijlage E - succes- en faalfactoren

E1: succes- en faalfactoren MEI

Onderstaande factoren zijn in het kader van MEI (model effectiviteit instrumenten, concept mei 1997) geïdentificeerd en geoperationaliseerd om de penetratie van milieumaatregelen bij bedrijfsmatige actoren te modelleren.

Hoofdfactoren

1. Kosten in relatie tot de bedrijfseconomische situatie.
2. De sterkte van de beleidsimpuls.
3. Omvang maatschappelijke druk.
4. Uitvoeringsintensiteit door de overheid.
5. Mate van technische complexiteit.
6. Bereidheid van de doelgroep tot het treffen van maatregelen.
7. Handhaving

Ad 1. Kosten in relatie tot de bedrijfseconomische situatie.

- Mate van internationale concurrentie.
- Gelijkwaardigheid internationale richtlijnen en handhaving
- Jaarlijkse kosten maatregel.
- Omvang financiële regelingen (subsidies) en fiscale regelingen.
- Afname heffingen.
- Hoogte investeringsdrempel.

Ad 2. Sterkte beleidsimpuls.

- Sanctiemogelijkheden.
- Kwaliteitsnormen.
- but/bbt.
- Emissie- of afvalnormen.
- Richtlijnen.
- Emissie- of afvaldoelen per sector.
- Emissie- of afvaldoelen per stof.
- (Afstand tot zichtjaar.)
- (Internationale richtlijnen.)

Ad 3. Maatschappelijke druk.

- Publiciteit over bronnen van het milieuprobleem.
- (Voor prognoses mogelijk anders: kans op calamiteiten, potentiële milieu- en volksge-

zondheidseffecten.)

Ad 4. Uitvoeringsintensiteit overheid.

- Handhavingscapaciteit/prioriteit.
- (Kennisnivo bevoegd gezag.)

Ad 5. Technische complexiteit.

- Complexiteit productieproces + maatregelen.
- Bekendheid maatregelen bij branche.
- Organisatiegraad (informatie-uitwisseling).

Ad 6. Bereidheid doelgroep tot nemen van maatregelen.

- Penetratie voorgaande maatregelen.
- Organisatiegraad.
- Koplopers.
- Economische machtspositie.
- Convenant of andere meerjarenafspraak.

Ad 7. Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid is in MEI nog niet uitgewerkt. Een optie is hier onderdelen van de zg TAFEL van ELF te benutten (zie bijlage E2).

E2 Tafel van Elf: Motieven voor naleving en niet-naleving wetgeving¹

De Tafel van Elf (T11) is een instrument waarmee door het ministerie van Justitie de naleving en handhaving van milieuwetgeving kan worden geanalyseerd naar de motieven voor naleving en niet-naleving: maakt vergelijking mogelijk met effectiviteit wetgeving op andere beleidsterreinen.

De dimensies voor spontane naleving

- T1. Kennis van regels: de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
- T2. Kosten/baten: de (im)materiele voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen
- T3. Mate van acceptatie: De mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep.
- T4. Gezagsgetrouwheid doelgroep: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich a priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat.
- T5. Informele controle: De kans op ontdekking en sanctionering (afkeuring) van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties

De controle dimensies

- T6. Informele meldingskans: De kans dat een overtreding aan het licht komt bij de overheid anders dan door overheidscontrole, bijvoorbeeld door tippen
- T7. Controlekans: De kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.
- T8. Detectiekans: De kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.
- T9. Selectiviteit: De (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

De sanctiedimensies

- T10. Sanctiekans: de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is.
- T11. Sanctie-ernst: De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging, zoals reputatieschade.

¹ Overgenomen uit Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Rechtshandhaving 1998, Monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving, ontwerp en experiment.

Bijlage F - verslag gesprekken milieuplanbureautrekkers

Eind december 1997 hebben Corine Quarles en Bas van Esch gesproken met Rob Maas, Keimpe Wieringa, Michiel van Pelt, Janneke Hoekstra, Ronald Albers en Luc Kohsiek, over de behoefte naar en mogelijke invulling van een informatiesysteem voor beleidsinstrumenten. Deze bijlage bevat een geïntegreerd verslag van deze gesprekken.

MPB-vragen over instrumenten

- Wat is het beleid? Overzicht van beleid, status van beleid, implementatie van beleid.
 - Wie doet nu wat met welke effectiviteit?
 - Welke instrumenten (beleid) sturen welke processen en maatregelen aan (aangrijpingspunt in de keten)? Relaties tussen economie, technologie, maatschappelijke ontwikkelingen en beleid in beeld (LK). Grijpt het beleid op de juiste wijze aan/speelt het op de juiste wijze in op economie, technologie, maatschappelijke ontwikkelingen?
 - Welk beleid grijpt aan op welk aspect van milieukwaliteit?
 - Kosten instrumenten?
 - Effectiviteit instrumenten (kosteneffectiviteit, milieurendement, implementatie van maatregelen)? Welke instrumenten hebben een substantieel effect?
 - Waarom werkt beleid (niet)? Identificatie factoren die slagen beïnvloeden. Leren uit verleden en heden om effectiviteit toekomstig beleid/oplossingsrichtingen te kunnen inschatten. In welke combinaties werkt beleid?
 - Hoe functioneert de wisselwerking tussen verschillende overheden? Wie doet wat en wat komt ervan terecht?
 - Effectiviteit van uitvoering en handhaving?
 - Zicht krijgen op en evaluatie van (veranderende) sturingsfilosofie van de overheid? Hoe kan het RIVM grip houden op de relatie met milieukwaliteit, als de overheid steeds meer op proces gaat sturen?
 - Met welke instrumenten kan het gedrag van consumenten worden gestuurd?
-
- Evaluatie productenbeleid.
 - Evaluatie VINEX-beleid.

Functie instrumentendatabase

- Consistentie RIVM-breed over inzicht in en interpretatie van beleid (informatiesysteem milieubeleid). Kwaliteitssysteem.
- Spelen met instrumenten en scenario's (RA). Gevoeligheidsanalyse type instrumenten gegeven de buitenwereld.
- Onderdeel van geïntegreerd MPB-instrumentarium (bv. input voor rekenmodellen).
- Vakdeskundigheid dg-mensen vastleggen (LK).

Prioriteiten

Met betrekking tot vragen op hoofdlijnen:

1. beleid; 2. koppeling met maatregelen; 3. effectiviteit instrumenten; 4. slaag- en faalfactoren.

Met betrekking tot op te nemen beleid:

Onderscheiden: 1. huidig beleid; 2. voorgenomen beleid (pijplijn); 3. oplossingsrichtingen. In principe alle drie opnemen. RA nadruk op 2 en 3. RM/KW willen alle drie; DGM laten focussen op 1 en 2, RIVM op 3.

Met betrekking tot op te nemen beleidsterreinen:

1. milieubeleid in enge zin, aangevuld met natuur en water (RA: ook energie); 2. VenV, landbouw, energie, technologie (LK, MvP); 3. Sociaal-economisch beleid, ruimtelijk beleid (alleen op hoofdlijnen - (RA, LK); Vinex naar voren halen (JH)).

Met betrekking tot bestuursniveau:

1. Rijksoverheid, inclusief doorwerking naar andere overheden + internationaal beleid met doorwerking naar Nederland; 2. (eigen) beleid andere overheden; 3. doorwerking beleid bij individuele actoren (vergunningen, bedrijfsmilieuplannen). Wel link 1. en 2. met doelgroepen aangeven. (Alleen RM kiest expliciet voor 3. Anderen: of niet of alleen effectiviteit van instrument als geheel. Resultaten casestudies, vertalen (aggregeren) naar algemene kennis over type instrumenten.)

Met betrekking tot type instrumenten:

IN principe alle typen. Geen duidelijke prioriteiten. Als gekozen moet worden hebben financiële instrumenten de voorkeur. MvP geïnteresseerd in instrumenten die gedrag beïnvloeden via de economie (deels financiële instrumenten).

Overige opmerkingen:

-Alleen beleid met duidelijke link met milieukwaliteit (JH). Via Δ MK (meten) terugrekenen naar Δ MD en actoren, die daaraan hebben bijgedragen.

-Alleen beleid gericht op combinaties van belangrijke stoffen (Z/M, energie, geluid, enkele prioritair stoffen) (LK) en processen (LK, JH). Alleen beleid met serieuze impact op milieudruk. Kwantitatieve criteria opstellen voor deze inperking (LK).

Detailniveaus

-Gegeven kwantitatieve criteria (LK): beleid tot in alle details (bv. emissienormen per proces of technische maatregel uit AMvB's bij Wet Milieubeheer).

-Geen link leggen met alle doelgroepen/processen. Liever vereenvoudigd totaalbeeld, dan hoog detailniveau bij doelgroepen. TOOLBASE bedoeld voor nationale verkenningen, niet doelgroepverkenningen. Trend MD is belangrijk, niet het precieze aantal kilo's (RA). Niet tot op detail doorwerking van nationaal beleid, via andere overheden naar doelgroepen.

Gebruikers

- Werkvloer (KW, RM, LK, MvP, JH)
- Projectleiders MB, MV (RA)
- MBA (RM)
- Beleidsmakers, besluitvormers (lage prioriteit) (LK, RM)

Overige opmerkingen

- RA geïnteresseerd in een informatiesysteem scenariokenmerken.
- Zorg dat beheer goed wordt geregeld.
- Neem op basis van definitiestudie, na NMP3, contact op met DGM/SP (de opdrachtgever).
- Ruimtebeleid mogelijk koppelen aan ruimtescanner (JH).
- Maak gebruik van bestaande bestanden.

Bijlage G - verslag gesprekken lae-doelgroepafdelingen

22 en 23 juni 1998 zijn drie bijeenkomsten belegd met de doelgroepafdelingen van het LAE. Aan hen is het definitief-concept van de informatieanalyse voorgelegd. Er is gediscussieerd over de zin van een centraal informatiesysteem voor beleidsinstrumenten, over de hoofdlijnen van het beoogde instrument, over specifieke doelgroepen aan het instrument en over de prioritering van inhoud en functionaliteit in de eerste fase van de bouw. Deze bijlage bevat een geïntegreerd verslag van deze drie bijeenkomsten.

Vragen over instrumenten

- Wat zijn de effecten (milieudruk, kosten, penetratie van maatregelen) van beleid, van instrumenten?
- Welke factoren spelen een rol bij de effectiviteit van beleid?
- Zijn er alternatieven voor het huidige beleid?
- Wat is de invloed van het beleid geweest op een bepaalde ontwikkeling (bv. de inzet van een bepaalde technologie), naast bijvoorbeeld economische (autonome) factoren?
- Hoe verhoudt zich beleid in Nederland met de omringende landen of de EU?
- Hoe vergelijkbaar zijn de verschillende emissiescenario's (beleid dat daarin is meegenomen) van verschillende landen? Welke aannames over beleid en effecten van beleid heeft men genomen in de verschillende landen?
- Welk beleid moeten we inzetten om bijvoorbeeld 2050 doelen te realiseren (backcasting)?

Opvallend:

1. In tegenstelling tot de MPB-trekkers, wordt door het LAE niet de elementaire vraag gesteld 'wat is het beleid?'. Men wil van alles weten over dat beleid (effecten, slaag/faalfactoren). Alleen een inventarisatie van alle beleid is beperkt interessant. Toch ontbreekt een goed overzicht van het beleid. Bij de doelgroepen zijn op aanvraag A4-tjes van beleid te verkrijgen. Met name de doelgroepoverstijgende afdelingen van het LAE hebben geen zicht op alle doelgroepbeleid voor hun facet (energie, afval, kosten).
2. Nog steeds instrumenten en maatregelen door elkaar genoemd. Afbakening van Ibase wel helder. Echter voordat het onderscheid instrumenten en maatregelen door iedereen wordt gemaakt, moet er nog wel wat zendingswerk worden verricht.

Rechtvaardiging van een centraal informatiesysteem

- Vastleggen kennis over beleidsinstrumenten. Hierdoor kennis voor anderen toegankelijk en kennis vastgelegd in geval iemand vertrekt. Faciliteren kennisbeheer doelgroepen. Geheugen creëren.
- Toegankelijk maken doelgroepspecifiek beleid voor doelgroepoverstijgende projecten. Bijvoorbeeld t.b.v. de projecten effectiviteit beleidsinstrumenten en milieubeleidsadvise-

ring (MBA).

- Vastleggen en voor iedereen toegankelijk maken doelgroepoverstijgend beleid.
- Vastleggen beleidspakketten en aannames gemaakt in doorrekening van die beleidspakketten voor integrale producten. Vergroot de reproduceerbaarheid en uiteindelijk de kwaliteit van MPB-producten.
- Maakt communicatie naar DGM over door te rekenen beleid een stuk eenvoudiger. Wat is vigerend beleid? Wat voorgenomen beleid? Hebben jullie alles meegenomen? Waarom hebben jullie die instrumenten buiten beschouwing gelaten?

Inhoud

- Onderscheid maken tussen een kennissysteem (vastleggen en toegankelijk maken feitelijk informatie) en een procesondersteunend systeem (ondersteunen modelberekeningen door bijvoorbeeld het leveren van input en het opslaan van de output van modellen of vastleggen beleidspakketten). Ibase nu een beetje op beide sporen. Kies voor een kennis-systeem. Vastleggen beleid, aangrijpingspunten beleid en eventueel beschikbare informatie over effectiviteit en slaag- en faalfactoren (referentiesysteem). Overigens registratiemodule voor beleidspakketten met aannames en uitkomsten van doorrekeningen wordt wel als nuttig gezien.
- Er is nog teveel methodologische onduidelijkheid over het vaststellen van effectiviteit van instrumenten, om nu al in kwantitatieve termen iets met effectiviteit en slaag- en faalfactoren te doen. Voorlopig niet doen.
- Geen belangrijke opmerkingen over de voorgestelde inhoud en prioritering (paragraaf 2.3.2, toevoegen industriebeleid). Per doelgroep zal rekening worden gehouden met eigen prioriteiten (bv. verkeer en vervoer: 1. volumebeleid, parkeerbeleid, prijsbeleid, EU-beleid; 2. infrastructuurbeleid). Wel wordt ingegaan op de veelheid aan informatie die per instrument zou moeten worden opgenomen (bijvoorbeeld bijlage C). Voorgesteld wordt om in de pilotfase, in goed overleg met de doelgroepen, nog eens kritisch te kijken naar de op te nemen informatie. Niet alles per instrument opnemen. Aangeven welke informatie in ieder geval moet worden opgenomen (minimumvariant vaststellen). Ruimte bieden voor aanvullende, extra informatie.
- Zorg dat alle beleid erin zit. Van beleid met beperkt belang alleen registreren dat het er is; geen uitgebreide beschrijvingen.

Functionaliteit

- Algemene tendens: begin met iets eenvoudigs. Geen uitgebreide functies. Geen moeilijk koppelingen met andere systemen. Ondersteun mensen bij het vastleggen van basale informatie. Pas als dat goed loopt, dan voorzichtig uitbreiden.
- Niet alleen aansluiting zoeken bij Rim⁺, maar ook bij doelgroepmodellen (bijvoorbeeld in relatie tot de link instrumenten - maatregelen).
 - Ibase moet een informatiesysteem zijn, geen model.

Beheer

Men maakt zich zorgen over het vullen en up-to-date houden van Ibase. Een leeg of niet actueel systeem heeft geen waarde. Suggestie die voor het beheer worden gedaan zijn:

- Beheer - up-to-date maken van de inhoud - koppelen aan MPB-projecten, zodat de inspanning zich direct terugvertaalt naar een eigen behoefte voor dat project. Bijvoorbeeld voor elke MB, MV, NMP-doorrekening. Voorstel is om de initiële vulling van Ibase te koppelen aan de behoefte van de MLT-doorrekening t.b.v. de MB99.

- Beheer laten sturen door een centrale coördinator. De doelgroepen moeten zelf 'hun beleid beheren.

- Vastgesteld en voorgenomen beleid laten beheren door DGM. Beheer van 'oplossingsrichtingen' is een van het RIVM.

Overigens maakt het opstellen van een beheersplan onderdeel uit van de volgende fase van het project.

Prioriteiten

Eerste prioriteit

- Een kennissysteem gericht op registratie van het beleid en het aangrijpingspunt in de 'keten' (doelgroep/proces, maatregelen, stoffen/thema's).

- Een registratiemodule voor beleidspakketten.

Voor beide in eerste instantie minimumvarianten ontwerpen. Bij succes later uitbouwen.

- Een goed beheersplan.

- Eventueel een referentiesysteem voor informatie over effectiviteit van instrumenten.

- Nog onduidelijk hoe urgent het is om internationaal beleid en beleid van omliggende landen in Ibase op te nemen. Voor 1999 voorlopig richten op nationaal beleid. Mogelijk voor internationaal beleid het vullen van Ibase later koppelen aan een project.

Tweede prioriteit

- Systeem uitbouwen met effectiviteit en slaag- en faalfactoren. Nog steeds primair als kennissysteem.

Overige opmerkingen

- Overleg met RIZA over beleid gericht op water.

Bijlage H - Verzendlijst

1. Directie RIVM
2. Prof.ir N.D. van Egmond - directeur Milieu
3. Ir F. Langeweg - directeur Milieu
4. Ds J.A. Hoekstra - hoofd LAE
5. Drs. M. Weisz - VROM/B/DGM - IPC 660
6. J.C. van den Roovaart - RIZA
7. Drs R.J.M. Maas - hoofd MNV
8. mw. M. Busch - VTV
9. Ir K. Wieringa - MNV
10. Dr W. Slooff - MNV
11. Drs R. Reiling - MNV
12. D. Verkaar - MNV
13. Drs O.J. van Gerwen - MNV
14. Drs S.A. van Esch - MNV
15. Drs E. Drissen - MNV
16. Ir W.J.A. Mol - LLO
17. Ir R.A.W. Albers - LLO
18. Drs. H.C. Eerens - LLO
19. Dr ir. D. van Lith - LLO
20. Ir J.D. van Dam - LLO
21. Ir J.J.G. Kliest - IEM
22. Ir W. van Duijvenbooden - LBG
23. Dr L.C. Braat - CIM
24. Drs H. van den Heiligenberg - CIM
25. Dr. M. Kuijpers-Linde - LAE
26. Dr Th.G. Aalbers - LAE
27. Ir N.J.P. Hoogervorst - LAE
28. Drs J. Ros - LAE
29. Drs W. de Lange - LAE
30. Dr B. van Wee - LAE
31. ing. C.W.M. van der Maas - LAE
32. Drs A.H. Hanemaayer - LAE
33. Drs J.A. Annema - LAE
34. J.C. van den Berg - LAE
35. Ir P.M. van Egmond - LAE
36. Dr H.E. Elzenga - LAE
37. Ir J.G. Elzenga - LAE

38. Drs J.M. Joosten - LAE
39. Ir M.G.M. Harmelink - LAE
40. Ir E. Honig - LAE
41. Drs W. de Lange - LAE
42. Dr M.M.P. van Oorschot - LAE
43. Mw C.H. Oostenrijk - LAE
44. Ing C.B.W. Schilderman - LAE
45. Ir E. Schols - LAE
46. Ing J. Sloomweg - LAE
47. Ir J. Spakman - LAE
48. Drs D. Nagelhout - LAE
49. Dr R. Thomas - LAE
50. Ir C.H.A van Ufford - LAE
51. Mr G.L. Duvoort - LAE
52. H. Booij - LAE
53. Drs M.W. van Schijndel - LAE
54. Ir R. Engelen - LAE
55. Drs T. Rood - LAE
56. Ir E. Schols - LAE
57. Depot Nederlandse Publikaties en Nederlandse Bibliografie
58. Bibliotheek RIVM
59. Bureau Rapportenregistratie
60. SBD/Voorlichting & Public Relations
- 61-70 Rapportenbeheer
- 70-90 Reserve-exemplaren