



Planbureau voor de Leefomgeving

# LEIDRAAD MILIEUBELEIDS- INSTRUMENTEN: STURING BINNEN KADERS

*Op zoek naar effectieve milieubeleids-  
instrumenten*

# PBL



# **Leidraad milieubeleids- instrumenten: Sturing binnen kaders**

Herman Vollebergh en Gusta Renes

**Leidraad milieubeleidsinstrumenten:****Sturing binnen kaders****Op zoek naar effectieve milieubeleidsinstrumenten**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2019

PBL-publicatienummer: 3622

**Auteurs**

Herman Vollebergh en Gusta Renes

Met medewerking van Frans Oosterhuis

(IVM-VU)

**Contact**

herman.vollebergh@pbl.nl

**Figuur**

Beeldredactie PBL

**Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vollebergh, H.R.J. & G.Renes (2019), *Leidraad milieubeleidsinstrumenten: Sturing binnen kaders. Op zoek naar effectieve milieubeleidsinstrumenten*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

|          |                                                             |           |
|----------|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding en motivatie</b>                               | <b>6</b>  |
| 1.1      | Doel van de leidraad                                        | 6         |
| 1.2      | De leidraad in perspectief                                  | 7         |
| 1.3      | Het belang van vormgeving en context van een instrument     | 10        |
| <b>2</b> | <b>De structuur van de leidraad in het kort</b>             | <b>13</b> |
| 2.1      | Stap I: Afbakening voorliggende interventievraag            | 13        |
| 2.2      | Stap II: Beoordeling kennis keuzealternatieven              | 15        |
| 2.3      | Stap III: Evaluatie en selectie                             | 17        |
| <b>3</b> | <b>Een uitgebreide toelichting van de leidraad per stap</b> | <b>18</b> |
| 3.1      | Stap I: Afbakening voorliggende interventievraag            | 18        |
| 3.2      | Stap II: Beoordeling kennis keuzealternatieven              | 21        |
| 3.3      | Stap III: Evaluatie en selectie                             | 26        |
|          | <b>Literatuur</b>                                           | <b>28</b> |

# 1 Inleiding en motivatie

## 1.1 Doel van de leidraad

Het doel van deze leidraad is om beleidsmakers zo veel mogelijk te ondersteunen bij het lastige zoekproces naar een goede vormgeving van een milieubeleidsinstrument of instrumentenpakket dat effectief en efficiënt is. Die vormgeving is namelijk verre van vanzelfsprekend, omdat er vaak veel mogelijke instrumenten, vormgevingsmogelijkheden en contexten bestaan om milieubeleid te voeren. En vooral omdat details er voor een goede vormgeving toe doen. Juist daarom schieten welgemeende beleidsadviezen op basis van versimpelde tekstboekwijsheden vaak tekort.

In de zoektocht naar een ontwerp voor een specifiek milieubeleidsinstrument in een bepaalde context is kennis nodig, zoals kennis over welk instrument wanneer werkt en waarom. Het is zaak dat de beleidsmaker de juiste kennis aanboort over factoren die van belang zijn voor de effectiviteit en dus ook de efficiëntie van een instrument. Die kennis hoeft de beleidsmaker natuurlijk niet allemaal zelf in huis te hebben of te vergaren. De planbureaus, andere kennisinstituten en adviesorganen hebben daarbij een wezenlijke rol; zij kunnen derhalve ook baat hebben bij het volgen van deze leidraad.

In deze leidraad voor milieubeleidsinstrumenten identificeren we de relevante aspecten van dit zoekproces, zoals een goede afbakening van de voorliggende interventievraag en de beoordeling van de aanwezige kennis over de keuzealternatieven. De keuze van een effectief beleidsinstrument én de vormgeving daarvan hangen namelijk sterk af van de specifieke omstandigheden waarin dit wordt ingezet. Dat geldt voor de beleidscontext waarbinnen de beleidsmaker opereert, maar ook voor kenmerken van de beoogde interventie zelf, zoals de aard van het (milieu)probleem en de context waarbinnen dit probleem zich openbaart en aangepakt zou moeten worden.

Deze leidraad komt dus neer op een werkwijzer hoe systematisch om te gaan met de vormgevingsvraag. Daarbij worden te stellen vragen expliciet gemaakt, evenals de benodigde analyses en de iteratieslagen waarbij stap voor stap meer inzicht kan worden verkregen in de verwachte werking van een specifiek vormgegeven instrument in een bepaalde context. Met andere woorden: het vinden van zinvolle beleidsalternatieven op grond van zo veel mogelijk relevante kennis wordt hier als de kern van het zoekproces gezien.

## 1.2 De leidraad in perspectief

De overheid kan veel verschillende rollen spelen. Ze kan reguleren, stimuleren, ontmoedigen, informeren, faciliteren, bemiddelen, regisseren, organiseren, netwerken, investeren en zelf bepaalde maatschappelijke taken uitvoeren. Een van de klassieke rollen van de overheid is het maken van beleid dat burgers en bedrijven ertoe moet bewegen om hun gedrag (meer) in overeenstemming te brengen met wat maatschappelijk gezien wenselijk is (bijvoorbeeld: schadelijke stoffen vervangen door onschadelijke; afval scheiden en recycelen). Voor die 'sturende' rol heeft de overheid instrumenten nodig.

### 1. Beleidsinterventies, maatregelen en beleidsinstrumenten

Net als in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) wordt in deze leidraad onder een beleidsinstrument verstaan: een actieve overheidsinterventie gericht op een door het beleid gewenste te bereiken doelstelling. In de praktijk worden de termen 'interventie', 'maatregel' en 'instrument' vaak door elkaar gebruikt, zonder duidelijk onderscheid.

We gebruiken in deze leidraad de term '(beleids)instrument' om te benadrukken dat het gaat om een specifieke vorm van *overheidsoptreden*, waarbij verschillende typen instrumenten kunnen worden onderscheiden op basis van het veronderstelde werkingsmechanisme (zoals bindende normen, financiële prikkels, overreding of informatievoorziening). Zo'n instrument wordt ingezet in het kader van een door de overheid gewenste interventie vanwege de gevoelde noodzaak tot het voeren van milieubeleid, bijvoorbeeld het verminderen van broeikasgasemissies.

Een maatregel betreft een aanpassing van het gedrag van huishoudens of bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een andere wijze van vervoer of de aankoop van een nieuwe technologie. In dat laatste geval gaat het in het bijzonder om technische maatregelen. Ter illustratie: het installeren van een warmtepomp is een voorbeeld van een technische maatregel. Het verhogen van de energiebelasting op gasverbruik is een beleidsinstrument in het kader van interventies gericht op minder klimaatemissies.

Milieubeleidsmakers worden regelmatig op pad gestuurd met de vraag of zij met een voorstel voor het ontwerp van een beleidsinstrument (of een instrumentenpakket) willen komen. Zo'n instrument kan op veel onderwerpen betrekking hebben. Een voorbeeld is de aanpassing van het huidige verhandelbare rechtenstelsel voor de beteugeling van broeikasgassen, maar ook het stimuleren van duurzame consumptie of de aanpassing van de fiscale behandeling van personenauto's gericht op een verlaging van het energiegebruik per gereden kilometer. Hoewel een dergelijke vraag op het eerste gezicht vrij concreet lijkt, is dat bij nader inzien meestal niet het geval. Voordat de beleidsmaker met zijn advies kan komen, moeten er nog tal van vragen worden beantwoord.

Als het in principe mogelijk is om een bepaald probleem met verschillende beleidsinstrumenten te lijf te gaan, doet zich de vraag voor welk instrument of instrumentenmix het meest geschikt is om de doelstellingen tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten te realiseren. Om dat te bepalen, kan gebruik worden gemaakt van theoretische inzichten en van de ervaringen die met de verschillende instrumenten zijn opgedaan in vergelijkbare situaties. Dit past goed in een streven om 'evidence based' beleid te voeren.

De behoefte aan een weloverwogen beleidsinstrumentenkeuze is recentelijk versterkt door de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016. Artikel 3.1 van deze wet bepaalt dat voorstellen, voornemens en toezeggingen van het Rijk een toelichting moeten bevatten. In die toelichting moet worden ingegaan op: de doelstellingen, de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie) die worden nagestreefd; de beleidsinstrumenten die worden ingezet; en de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren. Aangezien deze onderbouwing sinds kort ook aan de Tweede Kamer moet worden toegezonden, is de verwachting dat weloverwogen instrumentkeuzes nog veel belangrijker gaan worden.<sup>1</sup>

De vraag 'wat is het beste instrument' is momenteel ook een van de zeven kernvragen die in het IAK<sup>2</sup> aan de orde komen. De hier gepresenteerde leidraad kan worden gezien als een extra hulpmiddel voor beleidsmakers bij het beantwoorden van de vraag naar het beste instrument. Daarbij gaan we er in deze leidraad van uit dat een deel van de voorafgaande IAK-vragen (waaronder die naar de rechtvaardigingsgrond voor overheidsinterventie) al beantwoord zijn. In deze leidraad komt dan vooral het belang terug van de beleidscontext waarbinnen de vormgevingsvraag aan de orde is en van de beoordeling van de aanwezige kennis over de keuzealternatieven.

Wat betreft de beleidscontext is het voor een goed onderbouwd advies van de beleidsmaker over een voor te stellen milieubeleidsinstrument van belang om goed te begrijpen welke vraag de opdrachtgever precies beantwoord wil hebben. Deze opdrachtgever is normaliter een bewindspersoon of een hogere ambtenaar die de instrumenteringsvraag heeft gesteld. Voor de beleidsmaker is het vervolgens relevant om goed vast te stellen in welke beleidscontext deze vraag precies wordt gesteld. Belangrijk om te weten is bijvoorbeeld welk probleem precies opgelost moet worden met het instrument (het doel), of met welke andere beleidsdoelen en beleidsmaatregelen rekening moet worden gehouden. Vaak is er sprake van effecten op andere beleidsterreinen of zijn er beperkingen in het spel die de ruimte voor het instrument inperken. Het verzamelen van dit soort informatie is relevant voor een eerste indruk van het relevante zoekproces naar de effectiviteit en efficiëntie van een uiteindelijk voor te stellen specifiek beleidsinstrument.

Behalve deze informatie die vooral gericht is op het verduidelijken van de voorliggende opdracht, is het ook van belang op voorhand al zo goed mogelijk zicht te krijgen op factoren die de effectiviteit en efficiëntie van een specifiek beleidsinstrument bepalen.



Drie factoren zijn daarbij van essentieel belang:

- Allereerst is het *type instrument* van belang. Regelgeving heeft bijvoorbeeld een heel ander karakter dan belastingheffing en zal daarom heel ander gedrag oproepen.
- Ook is er de rol van de *vormgeving*. Eén specifiek instrument kan op heel verschillende wijzen worden vormgegeven en dat bepaalt mede de effectiviteit van het beleidsinstrument. Denk aan de keuze van een standaard zoals een energieprestatienorm of de belastinggrondslag van een groene belasting. Is daarbij bijvoorbeeld het idee om het gebruik of het bezit van de auto te belasten om tot een schoner wagenpark te komen?
- Als derde factor speelt dan nog de *context* waarbinnen een instrument (of een aanpassing ervan) wordt ingezet een rol. Deze instrumentcontext is van groot belang voor de uiteindelijke bijdrage die het beleidsinstrument aan het doel zal leveren. Zo is de marktform van invloed op de mate waarin de kosten van maatregelen kunnen worden doorberekend aan de klant. Op markten waar bijvoorbeeld de extra kosten van milieueisen of belastingen simpel kunnen worden doorberekend in de prijzen die de consumenten moeten betalen, zal het uiteindelijke effect op het gedrag van consumenten juist veel groter zijn dan wanneer zo'n doorberekening veel minder mogelijk is.

Enmaal gewapend met een goede afbakening van de interventievraag is het voor de beleidsmaker zaak om ook de relevante kennis aan te boren. Voor het ontwerpen van effectieve beleidsinstrumenten is veel kennis nodig over het betreffende beleidsonderwerp en de werking van mogelijke typen instrumenten, de vormgeving ervan en de instrumentcontext. Deze kennis heeft de betrokken beleidsambtenaar niet altijd. Voor onderwerpen waar een beleidsmaker minder goed in thuis is, is het lastiger om de impact van de verschillende factoren goed in kaart te brengen. En niet alleen beleidsambtenaren, maar ook de bij het proces betrokken stakeholders, zoals bedrijven of ngo's, kunnen kennis bezitten over het milieuprobleem en de mogelijke oplossingen. Gebruik van deze kennis is een nuttig onderdeel bij het ontwerpproces van een beleidsinstrument.

Het is een grote uitdaging om alle relevante kennis te vergaren en op de goede plek mee te nemen in het beleidsproces, juist ook omdat details belangrijk kunnen zijn. Het gaat daarbij dus niet alleen over empirische kennis over effecten, maar ook over kennis over de invloed van de beleidscontext, het type instrument, de vormgeving en de instrumentcontext.

Zoals gezegd is deze leidraad bedoeld als hulpmiddel bij het beantwoorden van een van de zeven vragen uit het IAK, namelijk: 'Wat is het beste instrument?' Deze vraag kan niet los worden gezien van de andere IAK-vragen en vooral niet de laatste: 'Wat zijn de gevolgen?' Immers, de geschiktheid van een bepaald instrument hangt in belangrijke mate af van de verwachte gevolgen: die zijn bepalend voor effectiviteit en efficiëntie.

Om de gevolgen van milieubeleidsmaatregelen (ex ante<sup>3</sup>) te kunnen beoordelen, wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende hulpmiddelen. We gaan in het bijzonder in op de vraag hoe effectieve beleidsinterventies vormgegeven kunnen worden, met speciale aandacht voor kwantitatieve methoden om milieubeleid te evalueren. Daarbij ligt de nadruk op het vaststellen van een causale relatie tussen de beleidsinterventie en het maatschappelijke effect. Dit stelt een aantal eisen aan de evaluatiemethode en de afbakening van de beleidsinterventie.

Afhankelijk van de aard van het probleem en de voorgestelde maatregelen kan zo'n hulpmiddel voor de beoordeling bijvoorbeeld een econom(etr)isch model zijn (zowel via bottom-up- als top-downanalyses), een risicoanalyse, een milieueffectrapportage, en/of een levenscyclusanalyse. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)<sup>4</sup> kan worden toegepast om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de positieve en negatieve effecten van een voorgestelde interventie op de maatschappelijke welvaart.

Deze leidraad en de genoemde hulpmiddelen zijn complementair, maar vertonen ook een zekere overlap. De gevolgen van beleid worden medebepaald door het gekozen type beleidsinstrument. En de informatie die nodig is voor de keuze van het beleidsinstrument komt voor een groot deel overeen met de informatie die nodig is voor de analyse van de gevolgen. De stappen van deze leidraad zullen dan ook in samenhang en interactie met de toepassing van de andere hulpmiddelen gevolgd moeten worden.

### 1.3 Het belang van vormgeving en context van een instrument

De leidraad beoogt een kader te bieden dat geschikt is voor allerlei verschillende typen opdrachten die spelen rond de instrumentering van beleid. Het gaat daarbij niet alleen om keuzes tussen verschillende typen instrumenten gericht op het bereiken van een specifiek doel, maar op een veel breder palet aan instrumenteringsvragen, variërend van heel specifiek tot heel breed geformuleerde ontwerp vragen. Belangrijk element daarbij is dus om voldoende aandacht te besteden aan verduidelijking van de voorliggende vraag zelf, omdat de door de opdrachtgever gestelde vraag vaak onvoldoende houvast geeft voor een gericht onderzoek. Soms is de vraag mogelijk te eng, soms juist te ruim geïnterpreteerd. Daarom is het essentieel voldoende aandacht aan dit aspect te besteden.

Maar daarnaast is het ook essentieel dat de beleidsmaker voldoende tijd en energie steekt in het verkrijgen en beoordelen van relevante kennis over de mogelijke beleidsinstrumenten in de daarbij relevante context. In de afgelopen dertig jaar zijn er talloze instrumenten ontwikkeld en ook met succes ingezet in het milieubeleid. Te denken valt aan regulering (verplichtingen en normstelling), voorlichting, convenanten, fiscale instrumenten en emissiehandel. Toch ontbreekt gestructureerde informatie over de effectiviteit van verschillend vormgegeven instrumenten in relatie tot de context waarbinnen de instrumenten worden ingezet. Dergelijke informatie is juist van groot belang, omdat de effectiviteit van een interventie niet alleen afhangt van het type instrument en de exacte vormgeving daarvan, maar evenzeer van de context waarbinnen een instrument wordt toegepast. Deze rol van vormgeving en context bij het vinden van bruikbare beleidsinstrumenten komt ook heel duidelijk naar voren uit onze systematische analyse van instrumenttoepassingen en wordt in de leidraad zo veel mogelijk expliciet gemaakt.

Hoe de met behulp van de leidraad opgedane inzichten het beste een rol kunnen spelen in het (politieke) besluitvormingsproces komt hier maar beperkt aan de orde. Die vraag is namelijk meer een kwestie van vormgeving van het besluitvormingsproces, en niet van de keuze van (de vormgeving van) het instrument zelf. Uiteraard kunnen veel van de inzichten die zijn opgedaan bij de zoektocht naar de beste vormgeving van een beleidsinstrument wel een rol spelen bij de besluitvorming, bijvoorbeeld waar het gaat om te maken afwegingen of om kansen voor synergie.

Deze korte leidraad wordt vergezeld van een uitgebreide achtergronddocument (Vollebergh & Renes 2019), waarin we dieper ingaan op de verschillende stappen en relevante factoren. Daarin worden ook casussen uit de praktijk behandeld waarin het belang van die factoren voor de keuze van het instrument en voor de effectiviteit en efficiëntie ervan naar voren komt.

Deze leidraad is primair bedoeld voor het milieubeleid en is ook gebaseerd op inzichten en ervaringen die op dat beleidsterrein zijn opgedaan. Dat neemt niet weg dat de hier gepresenteerde systematische benadering (mogelijk in aangepaste vorm) ook op andere beleidsterreinen kan worden toegepast.

De leidraad is tot stand gekomen na uitgebreide en systematische studie van een aantal casussen alsmede interviews met beleidsmakers. Op basis hiervan is vastgesteld welke aspecten in het proces van instrumentontwerp precies van belang zijn om tot een goed doordacht ontwerp te komen. Deze aspecten komen in de huidige beleidspraktijk vaak al wel impliciet of expliciet aan bod, maar soms ook helemaal niet. Deze leidraad is daarom vooral bedoeld om de structuur van het zoekproces bij het vinden van relevante kennis voor het ontwerp vast te leggen. Dit helpt beleidsmakers om lopende processen aan te scherpen en om eventuele kennishiaten aan het licht te brengen.

## Noten

- 1 Mede daarom zijn de voorschriften die uit artikel 3.1 volgen ook opgenomen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en zijn teksten over de begrippen effectiviteit en efficiëntie opgesteld die binnenkort onderdeel gaan uitmaken van het IAK.
- 2 De zeven IAK-vragen luiden: Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument? Wat zijn de gevolgen? Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving> (geraadpleegd 17 oktober 2018).
- 3 Deze leidraad richt zich primair op het beoordelen van beleidsinstrumenten voordat deze worden ingezet (ex ante). Maar zoals aan het begin van dit hoofdstuk al werd gesteld kan een belangrijke bron van informatie over de effecten en effectiviteit van beleidsinstrumenten worden gevonden in evaluaties achteraf (ex post) van reeds bestaande of in het verleden toegepaste instrumenten. Als er met een type instrument (in een bepaalde context) nog geen ervaring bestaat, kunnen experimenten (pilots) nuttig zijn om aan die informatie te komen.
- 4 Hoe een MKBA wordt opgesteld en welke plaats de MKBA heeft in het besluitvormingsproces wordt beschreven in de algemene leidraad MKBA (Romijn & Renes 2013) en voor milieu verder uitgewerkt in werkwijzer milieu uit 2017 (zie De Bruijn et al. 2017). Bij de aanbidding van deze leidraad aan de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën vier noodzakelijke voorwaarden genoemd om een zinvolle MKBA te kunnen opstellen: (1) er is sprake van vraagstukken met gevolgen voor de totale welvaart; (2) er moet voldoende informatie zijn over de effecten van het beleid; (3) de inspanningen en benodigde middelen voor het opstellen van een MKBA moeten in verhouding staan tot het belang van de maatregel; en (4) het is raadzaam om in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding te besluiten of er een MKBA wordt opgesteld of dat het 'MKBA-gedachtegoed' kan worden toegepast.

# 2 De structuur van de leidraad in het kort

De leidraad milieubeleidsinstrumenten maakt een onderscheid in de volgende drie processtappen, die hierna in het kort worden gepresenteerd (zie ook figuur 1). In de hoofdstukken 3 t/m 5 worden de drie stappen nader uitgewerkt.

## 2.1 Stap I: Afbakening voorliggende interventievraag

De eerste stap is bedoeld om meer duidelijkheid te krijgen over de precieze vraag die de beleidsmaker moet beantwoorden. Allereerst is van groot belang dat de vraag of opdracht zoals gesteld door de opdrachtgever (bewindspersoon, hogere ambtenaar) zelf goed is begrepen (stap IA). Het duidelijk expliciteren van die opdracht is daarbij behulpzaam. Daarnaast is het relevant te vragen naar de randvoorwaarden voor het te doorlopen zoekproces. Denk bij die randvoorwaarden bijvoorbeeld aan de beschikbare doorlooptijd. Afhankelijk van die tijd zal het onderzoek meer of minder diepgravend kunnen zijn. Dit gedeelte heeft daarom vooral betrekking op de *beleidscontext* waarbinnen de taakopdracht moet worden vervuld.

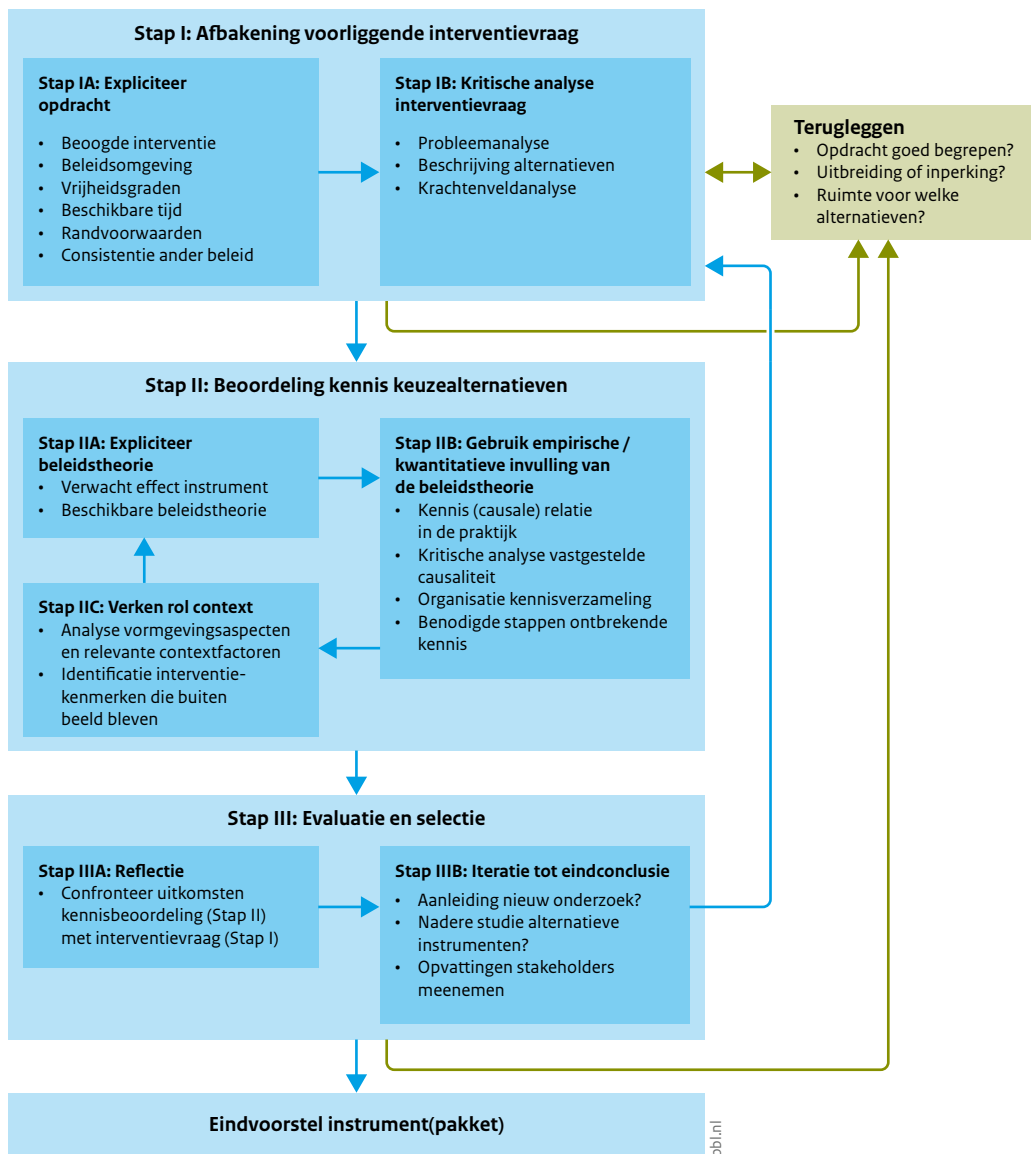
Daarna volgt een eerste kritische analyse van de voorliggende interventievraag zelf (stap IB). Welk (achterliggend) probleem moet eigenlijk opgelost worden (wat is het doel van het beleidsinstrument)? Is het doel breed geformuleerd (verhogen van het aandeel duurzame energie) of smal (realisering van 2.000 megawatt windvermogen op land)? Ook moet hierbij aan de orde komen wat de rol van de overheid is, welk type instrument wordt overwogen en (voortuitlopend op stap IIA) wat hierover de beleidstheorie eigenlijk is – welke invloed mag waarom van welk instrument worden verwacht.

Een volgend element in deze stap IB is de beschrijving van de alternatieve instrumenten die voorliggen en wat hiervan wordt verwacht. In het vervolg kunnen daar eventueel nog andere alternatieven aan worden toegevoegd. In deze fase kunnen stakeholders worden betrokken voor het verduidelijken van de taakopdracht en/of het afbakenen van alternatieven. Ook verdient het aantal beleidsalternatieven aandacht in deze stap.

Vervolgens moet duidelijk worden *wie* – welke beslissers – volgens de taakopdracht eigenlijk moeten worden aangesproken en *waarover* – wat wordt er van hen verwacht? Een nuttig instrument daarbij is een krachtenveldanalyse. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt wie de ‘stakeholders’ precies zijn, welke belangen zij hebben en welke

Figuur 1

Leidraad voor keuze van milieubeleidsinstrumenten



Bron: PBL

informatie hierover bekend is. Voorkomen moet worden dat (potentiële) stakeholders die minder 'zichtbaar' zijn, worden 'vergeten' of buitengesloten. Belangrijk element van deze analyse is ook de vraag hoe de publieke belangen in de afweging met stakeholders een plaats krijgen.

Bij deze stap past ook een eerste afbakening van de *instrumentcontext*. Relevant daarbij is wat, gegeven de voorliggende problematiek, de rol is van andere beslissers dan de direct aangesprokenen, en wat bekend is over de beslisprocessen waar de interventie op gericht is. Daarbij is bijvoorbeeld van belang binnen welke marktomgeving het instrument beslissingen van betrokkenen zou moeten veranderen. In tekstkader 2 gaan we wat dieper in op de instrumentcontext.

Hiervoor is al aangegeven dat een belangrijk element in het hele keuzeproces bestaat uit verduidelijking van de voorliggende vraag zelf (stap IA). Het lijkt daarbij verstandig al in een vroeg stadium te zorgen voor terugkoppeling naar de opdrachtgever.

## 2.2 Stap II: Beoordeling kennis keuzealternatieven

In de tweede stap staat het zoekproces naar kennis over het instrumentarium centraal; instrumentarium dat op effectieve en efficiënte wijze de beoogde beleidsdoelstelling dichterbij brengt. In deze fase dient zoveel mogelijk de beschikbare (wetenschappelijk gefundeerde) kennis te worden verzameld en beoordeeld. Zowel empirische als theoretische kennis is relevant. Een belangrijk onderdeel is daarom het organiseren van het verzamelen van kennis; niet alleen literatuur, maar ook kennis bij collega's is een belangrijke bron. Als benodigde kennis niet voorhanden is, moet aandacht worden besteed aan de vraag hoe die informatie in de toekomst wel beschikbaar komt. Dit maakt beter bijsturen in de toekomst – gefundeerd op nieuw verworven kennis – mogelijk.

Alternatieven worden in deze stap zoveel mogelijk geëvalueerd en beoordeeld op hun potentie voor het doelbereik. De beleidstheorie over de verwachte effecten en de efficiëntie daarvan moet verder worden uitgewerkt. Ook is het nodig om de bestaande kennis over de effectiviteit en efficiëntie te verzamelen en te interpreteren. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de mate waarin de empirische kennis past bij de voorliggende situatie. En tot slot moet worden nagegaan of voldoende oog bestaat voor factoren die ook een rol spelen maar waar mogelijk niet meteen aan is gedacht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in eerste instantie afgebakende context waarbinnen het instrument wordt verondersteld effectief te zijn. Specifieke aandacht voor context vergroot ook de kans dat er meer zicht komt op onbedoelde effecten en mee- of tegenkoppelende doelen.

## 2. Uitwerking rol instrumentcontext

In hoeverre een instrument effectief en efficiënt kan zijn, hangt zoals gezegd niet alleen af van de vormgeving van dat instrument (beleidsontwerp), maar ook van de (situationele) context waarin het instrument wordt ingezet. Het is dan ook van belang om bij het (ex ante) doordenken van de effectiviteit van een instrument vooraf te identificeren wat de relevante contextfactoren zijn. In het kader van milieubeleid gaat het dan om de cruciale kenmerken van het milieuvraagstuk, de andere actoren dan degenen die direct worden aangesproken, hun beslisprocessen (informatiebeperkingen), de technische karakteristieken, de marktomgeving (monopolie of niet) en het mee- of tegenkoppelen van ander beleid.

Het begrip 'context' is breed.. De kunst is om de *relevante* contextfactoren te bepalen. Bij de uitwerking van stap IIC is een checklist opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald wat zoal tot de context van een beleidsinterventie kan worden gerekend. De vormgeving van een interventie ('beleidsontwerp') speelt eigenlijk al in op wat de beleidsmaker weet over de relevante context. Immers, als de beleidsmaker niets weet is uiteindelijk alles context. Maar ook niet alle relevante contextfactoren zijn even belangrijk. Het is dus niet voldoende om alleen de relevante context te bepalen. Ook moet een inschatting van het *relatieve belang* van de verschillende contextfactoren bepaald worden. Sommige contextfactoren kunnen bijvoorbeeld betekenen dat het beleid toch niet efficiënt zal blijken.

Het is denkbaar dat niet alle relevante contextfactoren een rol spelen in de in stap II gespecificeerde beleidstheorie. De beleidstheorie zal dan aangepast moeten worden. Ook kunnen omgevingskenmerken op korte termijn gegeven lijken, maar in de loop der tijd toch veranderen en dan ook een andere invloed uitoefenen. Ruimte voor iteratie en leren is daarom van groot belang bij het nadenken over de vormgeving van een instrument in relatie tot de voor dat instrument relevante context.



## 2.3 Stap III: Evaluatie en selectie

Inzichten opgedaan in stap II verdienen een nadere beoordeling; daarvoor is stap III. Hier moet worden nagegaan wat de inzichten precies opleveren ten opzichte van de bij stap I nader afgebakende interventievraag. Moet de beleidstheorie nog worden aangepast? Is er voldoende empirische kennis beschikbaar of moet op het mogelijk ontbreken hiervan nog worden ingespeeld? Is er voldoende inzicht in de relevante context verkregen? Afhankelijk van de antwoorden op dit soort vragen kan het nodig zijn om de hele cyclus nogmaals te doorlopen, net zo lang tot conclusies kunnen worden getrokken over het beste alternatief.<sup>1</sup>

### Noot

- 1 Zo'n iteratief proces kan niet alleen bij de keuze van beleidsinstrumenten, maar ook bij andere onderdelen van het IAK gewenst zijn.

# 3 Een uitgebreide toelichting van de leidraad per stap

## 3.1 Stap I: Afbakening voorliggende interventievraag

In deze eerste stap van het evaluatiekader ligt de nadruk op het verhelderen van de precieze opdracht die de beleidsmaker moet beantwoorden en de daarbij geldende randvoorwaarden. Daarnaast gaat het om een eerste verkenning van de voor de instrumentkeuze relevante factoren. De *beleidscontext* dient daarbij goed in beeld te worden gebracht. Deze fase is bedoeld om meer duidelijkheid te verkrijgen over de precieze vraag die moet worden beantwoord.

De belangrijkste deelstappen in deze fase zijn:

- Stap IA: Expliciteer opdracht
- Stap IB: Kritische analyse interventievraag

### Stap IA: Expliciteer opdracht

Uitgangspunt van dit kader is dat de vraag óf de overheid wel in zou moeten grijpen al bevestigend is beantwoord. In termen van het Integraal Afwegingskader gaat het om de vraag ‘Wat is het beste instrument?’. Het is in deze stap dan ook zaak om helderheid te verkrijgen over de aard van de interventie en het daarmee beoogde resultaat. Bovendien is het van belang goed zicht te hebben op de omgeving waarbinnen de interventie een rol moet gaan vervullen en welke mogelijkheden en beperkingen zich daarbij voordoen in het licht van de taakopdracht.

Kernvragen in deze stap zijn:

- Welke interventie wordt precies beoogd?
- Binnen welke beleidsomgeving is de interventie aan de orde?
- Welke vrijheidsgraden zijn hierbij mogelijk?
- Wat is de beschikbare tijd om tot een onderbouwde instrumentkeuze te komen?
- Welke (andere) randvoorwaarden spelen een rol?
- Wat is de consistentie met ander beleid?

Deze stap levert een duidelijke taakomschrijving op waarna de vervolgvraag gericht op de beoogde instrumentering zelf moet worden beantwoord.

### Stap IB Kritische analyse interventievraag

In deze stap wordt een eerste kritische analyse verzorgd van de voorliggende interventievraag zelf. Duidelijk moet worden welk (milieu)probleem precies wordt aangepakt, wat hierbij het doel is, welke interventie wordt beoogd en waarom, wie hierbij in het geding is, en, tot slot, welke interventiealternatieven in aanmerking komen gezien de beleidsomgeving en taakopdracht. Het ligt voor de hand te starten met de alternatieven die in de taakopdracht zelf al zijn omschreven. In het vervolg kunnen daar eventueel nog andere alternatieven aan worden toegevoegd. De voor deze stap relevante kernvragen zijn weergegeven en toegelicht tekstkader 3.

Stap IB begint met een goede *problemanalyse*. Hierbij komen vragen aan de orde als: welk (achterliggend) probleem moet eigenlijk worden opgelost en wat is het doel van de interventie? Daarbij is van belang duidelijk te krijgen welk type instrument wordt overwogen en (voortuitlopend op stap IIA) wat hierover de beleidstheorie eigenlijk is; welke invloed wordt waarom van welk instrument verwacht.

Het tweede element in deze stap is de *beschrijving van alternatieven*. Daarbij is het essentieel dat eerst de beoogde interventie al nader is geconcretiseerd of vormgegeven, en dat is vastgesteld of er, binnen de gestelde randvoorwaarden en vrijheidsgraden, überhaupt alternatieven zijn om het doel te halen. Kan bijvoorbeeld het doel van emissiereductie, waarvoor een verbod of verplichting wordt beoogd, in principe ook worden bereikt met een heffing, een subsidie of een convenant?

Vooraf moet ook duidelijk worden *wie* door de interventie wordt aangesproken; producenten en importeurs, de detailhandel, consumenten? Tot slot is (voortuitlopend op stap IIC) ook een eerste afbakening van de instrumentcontext relevant. Hierbij komt onder meer de vraag aan de orde wat de rol is van andere beslissers dan de direct aangesprokenen en wat voor gedrag mag worden verwacht in het licht van wat bekend is over de situatie waarbinnen de interventie plaatsvindt.

### 3. Checklist relevante factoren stap IB

Eerste verkenning en kritische analyse interventievraag

Kenmerken **probleemanalyse**:

- a. Wat is het milieuprobleem dat opgelost moet worden (wat is het 'doel')?
- b. Wat zijn de kenmerken van het *milieuprobleem*? Bij een 'klassiek' milieuprobleem zijn dat bijvoorbeeld: aard van vervuiling (bijvoorbeeld kankerverwekkend of niet), medium (lucht, water, bodem) en schaal (lokaal, sectoraal, nationaal, mondiaal).
- c. Welk *type instrument* word(t) (of *welke typen instrumenten* worden) overwogen?
- d. Wat is de *beleidstheorie* over de werking van de interventie?

Kenmerken **beschrijving alternatieven**:

- a. Wie wordt precies *waarover* aangesproken? Oftewel, aan welke *vormgeving* wordt gedacht?
  - Op welke actor, welk proces of product heeft het instrument betrekking?
  - Welke eisen worden precies aan het instrument gesteld (grondslag; striktheid van de normstelling, enzovoort)?
- b. Wat zijn mogelijk *andere* instrumenten?
- c. Hoe ziet de *instrumentcontext* eruit, dat wil zeggen de beslissituatie waarin de interventie plaatsvindt (eigendomsrecht; technologische ontwikkeling; ander beleid; verdelingsaspecten)?

Kenmerken van het **krachtenveld**:

- a. Wat is de rol van degenen op wie het instrument is gericht? Welke positie hebben zij in de productie- of consumptieketen?
- b. Wat is de rol van andere actoren ('stakeholders') en hun gedrag?
- c. Wat is de rol van het publieke belang?

Bij voorkeur worden dus in deze eerste verkenning al een aantal alternatieven naast elkaar gezet om tunnelvisie te voorkomen. Aan de andere kant moet niet te veel aandacht uitgaan naar minder zinvolle alternatieven en moet het totale aantal alternatieven overzichtelijk blijven. In deze fase kunnen stakeholders worden betrokken voor het verduidelijken van de taakopdracht en/of het afbakenen van alternatieven.

Een derde element is een *krachtenveldanalyse*, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt wie de 'stakeholders' precies zijn, welke belangen zij hebben en welke informatie hierover bekend is. Zo kan worden voorkomen dat (potentiële) stakeholders die minder 'zichtbaar' zijn, worden 'vergeten' of buitengesloten. Belangrijk element van deze analyse is ook de vraag hoe de publieke belangen in de afweging met stakeholders een plaats krijgen. Bij deze stap moet – als eenmaal duidelijk is wie door de interventie wordt aangesproken – worden verkend wat de rol is van de direct aangesprokene en hoe deze moet veranderen –

volgens de taakopdracht, maar vooral ook welke andere betrokkenen mogelijk hun invloed zullen gaan uitoefenen (en hoe).

### Conclusie stap I

Na het beantwoorden van deze vragen bestaat meer duidelijkheid over de vraag naar en het doel van het invoeren van een milieubeleidsinstrument. Hiervoor is al aangegeven dat een belangrijk element in het hele ex-ante-evaluatieproces bestaat uit verduidelijking van de voorliggende vraag zelf. Waar nodig en noodzakelijk is het verstandig al in een vroeg stadium te zorgen voor terugkoppeling naar de opdrachtgever. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak waarin de taakopdracht nader uitgewerkt wordt. Als eenmaal overeenstemming is tussen beleidsmaker en opdrachtgever over een plan van aanpak kan in vervolgstap II meer specifiek worden nagegaan wat uiteindelijk kan worden verwacht van de verschillende alternatieven; hoe effectief en efficiënt kunnen die zijn?

## 3.2 Stap II: Beoordeling kennis keuzealternatieven

In de tweede stap staat centraal hoe het te kiezen instrument op effectieve en efficiënte wijze de beoogde beleidsdoelstelling dichterbij kan brengen. In deze fase dient zoveel mogelijk gebruikgemaakt te worden van beschikbare (wetenschappelijk gefundeerde) kennis. Zowel empirische als theoretische kennis is relevant. Als benodigde kennis niet voorhanden is, moet aandacht worden besteed aan de vraag hoe het proces zo kan worden ingericht dat deze informatie in de toekomst wel beschikbaar komt. Dit maakt beter bijsturen – gefundeerd op nieuw verworven kennis – later mogelijk.

De belangrijkste deelstappen in deze fase zijn:

- Stap IIA: Expliciteer beleidstheorie
- Stap IIB: Gebruik empirische/kwantitatieve invulling van de beleidstheorie
- Stap IIC: Verken rol context

Vanwege de complexiteit in deze fase verdient het aanbeveling deze stappen in samenhang te doorlopen.

### Stap IIA: Expliciteer beleidstheorie<sup>1</sup>

Deze stap draait om het vaststellen van veronderstelde causale relaties die de keuze van het instrument rechtvaardigen in het licht van de beoogde interventie. De beleidsmaker dient hier te expliciteren welke veronderstellingen in het beleid bestaan over de effecten van (de gekozen vormgeving van het) instrument op het gedrag. Met andere woorden, de beleidstheorie expliciteert de verwachte *causale effecten* van het instrument in het licht van de beoogde interventie. Ook kan de beleidstheorie iets zeggen over de mate waarin deze effecten op een kosteneffectieve manier worden gerealiseerd, en daarmee informatie geven over de verwachte efficiëntie van de interventie, en of de beoogde doelstelling erdoor dichterbij komt.

In deze stap gaat het om het expliciteren van de verwachtingen over de beïnvloedingsrelatie:

- Wat is het verwachte effect van het instrument?
- Welke beleidstheorie over effectiviteit (en efficiëntie) is beschikbaar in dit geval?

Deze stap expliciteert en onderbouwt derhalve de verwachtingen ten aanzien van de beoogde interventie.

### Stap IIB: Gebruik empirische/kwantitatieve invulling van de beleidstheorie

In deze stap wordt gezocht naar bestaande, theoretische en empirische kennis over de relatie tussen de beoogde interventie en het effect daarvan. Nagegaan wordt welke kennis beschikbaar is dan wel ontbreekt. In deze stap wordt veel gevraagd van de beleidsmaker. Causaliteit vaststellen is verre van eenvoudig. Van belang is daarom dat de beleidsmaker in deze stap nagaat welke kennis beschikbaar is en wat hiervan de kwaliteit is. Hij hoeft dit uiteraard niet allemaal zelf te doen, maar kan gebruikmaken van de diensten van planbureaus en andere kennisinstellingen. Zodoende kan een zo goed mogelijk inzicht worden verkregen in de veronderstelde werking van de beoogde interventie en de vormgeving daarvan.

Kernvragen in deze stap zijn:

- Welke kennis bestaat er over de veronderstelde (causale) relatie in de praktijk?
- Houdt het beschikbare materiaal voldoende rekening met bekende valkuilen bij vaststellen van causaliteit (correlatie, selectiviteit, enzovoort)?
- Hoe moet de (ontbrekende) kennisverzameling georganiseerd worden?
- Als er geen kennis beschikbaar is, wat is dan nodig om deze kennis in de toekomst wel beschikbaar te krijgen?

In deze stap wordt de aanwezige beschikbare kennis verzameld en op waarde geschat. Het verzamelen van kennis over de empirie verdient speciale aandacht. Het gaat hierbij niet alleen om kennis die in de literatuur gevonden kan worden over de werking van instrumenten en de empirische invulling daarvan. Het gaat ook om kennis die aanwezig is bij (voormalige) collega's en andere stakeholders en experts in het beleidsveld. Door beide soorten bronnen te gebruiken wordt voorkomen dat bestaande kennis over het onderwerp over het hoofd gezien wordt. Een vast patroon voor het verzamelen van kennis is niet te geven; de organisatie van dit proces is een belangrijke activiteit.

Inventarisatie van bestaande kennis over de werking van instrumenten via goed ex post onderzoek is essentieel voor een lerend vermogen van de overheid. Het kan zijn dat er geen kennis beschikbaar is over de werking van het instrument. Bij beperkt aanwezige kennis is het van belang om de mogelijkheid te onderzoeken om empirische kennis te verzamelen bij de eerste opzet van het beleidsinstrument. Soms kan via het inrichten van pilots, proeftuinen en het opzetten van experimenten empirische informatie over de werking van het beleidsinstrument verkregen worden. Het ontbreken van empirische informatie kan een extra stimulans betekenen om bij het instellen van het instrument

voor te sorteren op een ex post evaluatie en mogelijkheden voor leerprocessen via bijvoorbeeld een nulmeting.

### Stap IIC: Verken rol context

Kennis over specifieke instrumenten (ex post) in relatie tot de beoogde interventie is dus essentieel voor het lerend vermogen van de overheid. Maar dergelijk onderzoek is wel beperkt tot die interventies die daadwerkelijk zijn toegepast en konden worden geëvalueerd. De effectiviteit en efficiëntie van interventies hangen echter niet alleen af van het type instrument en de specifieke wijze waarop het instrument is vormgegeven, maar ook van de context waarbinnen die interventie plaatsvindt. Relevante contextfactoren verschillen tussen milieuproblemen en naar tijd en plaats. Dat is de reden dat dient te worden nagegaan welke factoren mogelijk allemaal een rol spelen terwijl daar niet meteen aan is gedacht.

Kernvragen in deze stap zijn:

- Wordt in de empirische analyse adequaat rekening gehouden met de specifieke vormgevingsaspecten en de relevante context waarbinnen het reeds bekende beleidseffect geldt?
- Zijn er kenmerken van de interventie die mogelijk van invloed zijn op de achtergrond maar waar het beschikbare empirisch onderzoek geen rekening mee houdt?

Door beantwoording van deze vragen aan de hand van een checklist ontstaat een zo goed mogelijk zicht op eventuele alternatieven, onbedoelde effecten en mee- of terugkoppelende doelen. Interventies beogen gedrag te veranderen – in de richting van het gespecificeerde doel – en het is dus van belang goed na te gaan of de interventie hieraan ook zal bijdragen gegeven de specifieke situatie waar de beleidsmaker zich voor gesteld ziet. In tekstkader 4 is een checklist opgenomen met relevante contextvariabelen. Bij het naspeuren welke contextfactoren relevant zijn voor de (ex ante) vormgeving van een interventie en de effectiviteit en efficiëntie daarvan is het van belang hierop zo goed mogelijk zicht te krijgen.

#### 4. Checklist relevante factoren stap IIC

Aandachtspunten bij het onderzoeken van de relevante instrumentcontext:

- a. *Kenmerken van beslissituatie* waarop de interventie betrekking heeft:
  - ii. Informatiegebruik
  - iii. Intrinsieke kenmerken aangesproken actor (informatie, wijze van beslissen)
  - iv. Eigendomsrechten (milieugebruik; productie; eigendom)
  - v. Marktvorm ((natuurlijk) monopolie; oligopolie; volledig vrije mededinging)
  - vi. Dynamiek (innovatie; globalisering)
  - vii. Samenhang met bestaande en voorziene overheidsinterventies (regelgeving; belastingen; enzovoort)
  
- b. *Andere* dan de door het instrument direct aangesproken *actoren* ('stakeholders') en hun gedrag
  - i. Rol van informatieasymmetrie
  - ii. Heterogeniteit
  - i. Onderhandelingsmacht
  
- c. *Overige kenmerken*
  - i. Algemene economische situatie (moment in conjunctuurcyclus)
  - ii. Verdelingsaspecten
  - iii. Legitimiteit

In de checklist worden drie groepen van factoren onderscheiden die medebepalend zijn voor de effectiviteit en efficiëntie van een bepaalde interventie. Allereerst zijn er *kenmerken van de beslissituatie* waarop de interventie betrekking heeft. Een voorbeeld is de aanwezige kennis van (subsidie)regelingen bij gebruikers (bedrijven of huishoudens). Als die kennis beperkt is, is de veronderstelde en mogelijk in een andere situatie zelfs ook als effectief bestempelde werking van de voorliggende interventie mogelijk toch beperkt. Dan is mogelijk aanvullend beleid nodig om daarop in te spelen. Maar ook zijn er vaak kenmerkende verschillen tussen actoren bij het gebruik van een regeling. Zeker grote bedrijven zullen in de regel meer gebruikmaken van geavanceerde rekenmethoden om investeringsbeslissingen te evalueren. Dat gebruik heeft dan op zijn beurt weer effect op de effectiviteit.

Behalve de kenmerken van de beslissituatie zoals de relevante kennis van de beslisser, zijn omgevingskenmerken relevant. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de eigendomsrechten op vervuiling zijn geregeld. Zo hebben tuinders die vervuild water uit de Rijn betrekken maar niet beschikken over de eigendomsrechten van dat water, een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van de vervuilers die zich stroomopwaarts op de Rijn bevinden. In de praktijk kunnen deze vervuilers dan zonder problemen hun emissies lozen. De effectiviteit van overheidsbeleid is mede afhankelijk van deze situatie.



Een overdracht van eigendomsrechten zou de onderhandelingspositie van de tuinders flink verbeteren, terwijl de afdwingbaarheid van een belasting op watervervuiling in dit geval niet effectief is omdat de vervuiler in het buitenland actief is. Andere relevante factoren zijn bijvoorbeeld de marktform – is er sprake van een (natuurlijk) monopolie, oligopolie of volledig vrije mededinging? –, de marktdynamiek – is er sprake van veel innovatie en/of globalisering – in de specifieke markt, en de samenhang met bestaande en voorziene overheidsinterventies zoals andere regelgeving, belastingen enzovoort.

De tweede contextfactor heeft betrekking op *de rol van andere dan de door het instrument direct aangesproken actoren* en hun gedrag, de zogenoemde stakeholders. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer een regeling is gericht op gedragsverandering van bepaalde partijen, maar de relevante beslissingen niet door een consument of het bedrijf zelf worden genomen, maar door andere partijen. Denk in dit geval aan isolatie van huurwoningen of het maken van een financiële afweging bij investeringsbeslissingen. In die gevallen hangt de effectiviteit van een instrument mede af van het al of niet bereiken van eigenaren van de woningen of de intermediairs bij de investeringsbeslissing. Het is dan ook van belang om goed na te gaan of hier bij een eventueel vastgestelde effectiviteit van een regeling rekening mee is gehouden.

Een ander voorbeeld is het beschikbaar komen van nieuwe technologie bij het invoeren van een regeling. Zo bleek het aanbod van nieuwe motortypes na de invoering van de CO<sub>2</sub>-prijkkels in de bpm veel flexibeler dan vooraf gedacht. Blijkbaar konden aanbieders van nieuwe technologie veel gemakkelijker inspelen op deze prikkel. Dit blijkt vaker het geval en de beleidsmaker dient zich daarvan bewust te zijn. Kosten van nieuwe, schonere technologie blijken in onderhandelingen vooraf nogal eens te worden overschat door partijen die zich tegen regulering verzetten, de gevestigde partijen oftewel de zogenoemde *incumbents*. Dit toont het belang van het betrekken van een breed scala aan relevante actoren, inclusief potentiële aanbieders van innovatieve oplossingen die nog niet tot de *incumbents* behoren en derhalve in eerste instantie misschien buiten beeld blijven.

Tot slot is er nog een categorie *overige kenmerken*. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de rol van de conjunctuur, verdelingsaspecten of de legitimiteit van de ingreep. Omgevingskenmerken kunnen op korte termijn gegeven lijken, maar in de loop der tijd toch veranderen en dan ook een andere invloed uitoefenen. Dit is het geval met de economische conjunctuur. Zo is het waarschijnlijk dat een sloopregeling van auto's eerder effectief is als de conjunctuur tegenzit dan wanneer dat niet het geval is. In tijden van budgettaire krapte bij bedrijven of huishoudens zal deze prikkel immers sterker doorwerken. Ook het belang van verdelingsaspecten kan variëren: als een bepaalde groep relatief zwaar door een milieubeleidsinstrument wordt belast, zal het verzet tegen dat instrument uiteindelijk groter zijn dan in tijden van hoogconjunctuur. De (ervaren) legitimiteit van een instrument wordt verder mede bepaald door (politieke) preferenties, sentimenten en 'draagvlak' onder burgers en bedrijven, die eveneens aan fluctuaties onderhevig zijn.

## Conclusie stap II

Na het doorlopen van al deze drie tussenstappen van stap II heeft de beleidsmaker een goed beeld van de verwachtingen over de effectiviteit en efficiëntie van de in beschouwing genomen alternatieven, het al of niet bestaan van kwantitatieve empirische kennis hierover, alsmede inzicht in de rol van de relevante context bij de effectiviteit en efficiëntie van de alternatieven.

## 3.3 Stap III: Evaluatie en selectie

In de derde en laatste stap wordt nagegaan of de inzichten opgedaan in stap II aanleiding zijn tot een verdere aanscherping van de onderzochte alternatieven dan wel het in de beschouwing betrekken van nieuwe opties. Terugleggen van de bevindingen bij de opdrachtgever kan ook deel uitmaken van deze stap.

De belangrijkste stappen in deze fase zijn:

- Stap IIIA: Reflectie
- Stap IIIB: Iteratie tot eindconclusie

### Stap IIIA: Reflectie

Inzichten opgedaan in stap II verdienen nadere reflectie. Nagegaan wordt wat de huidige inzichten zijn en wat dat betekent voor de nagestreefde doelen en de interventie.

De antwoorden op de vragen uit stap II worden geconfronteerd met de kritische analyse van de interventievraag uit stap I. Zo'n reflectie leidt idealiter tot een verdere aanscherping van onderzochte alternatieven of zelfs het ontdekken van nieuwe opties.

In deze stap is de kernvraag:

- In hoeverre geven de uitkomsten van de kennisbeoordeling (stap II) antwoord op de interventievraag en voldoen ze aan de verwachtingen (stap I)

### Stap IIIB: Iteratie tot eindconclusie

Afhankelijk van de conclusie in de vorige stap kan er aanleiding zijn tot een verdere aanscherping van de onderzochte alternatieven dan wel het verkennen van nieuwe opties.

Daarna kan het proces vanaf stap IB opnieuw worden doorlopen. Inzicht in kosten of verdeling als beperkende factor kan hier relevant zijn, maar ook het betrekken van 'stakeholders' kan aanleiding geven tot het opnieuw opstarten van de cyclus.

Kernvragen in deze stap zijn:

- In hoeverre geeft de reflectie op de kennis over de instrumenten aanleiding tot het opnieuw onderzoeken van de inzichten?
- Zijn er mogelijk alternatieve instrumenten/interventies aan het licht gekomen die nadere studie rechtvaardigen?
- Wat vinden stakeholders en is het zinvol of nodig om deze expliciet bij de bevindingen te betrekken?

Wanneer beantwoording van één van deze vragen aanleiding is voor herbezinning, kunnen stap IB en stap II opnieuw worden doorlopen. Dit proces gaat net zo lang door tot er stabiele inzichten zijn verkregen.<sup>2</sup> Tot slot kan vervolgens de opdrachtgever worden geïnformeerd. Vanzelfsprekend staat het de opdrachtgever vrij om daarna de instrumenteringsvraag aan te scherpen of zelfs te heroverwegen waarna een nieuwe kennisronde kan worden ingebouwd. Uiteindelijk wordt zodoende de conclusie getrokken over het beste alternatief gegeven de diverse beperkingen die binnen het beleidsproces gelden. Als het goed is, is hierdoor tevens inzicht ontstaan in de kosten en baten van de verschillende keuzes.

## Noten

- 1 De term 'beleidstheorie' is vergelijkbaar met de term 'intervention logic' die bijvoorbeeld wordt gebruikt door de Europese Commissie in het kader van haar uitgangspunten en richtlijnen voor 'Better Regulation'. Zie [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en).
- 2 Zo'n iteratief proces kan niet alleen bij de keuze van beleidsinstrumenten, maar ook bij andere onderdelen van het IAK gewenst zijn.

# Literatuur

- Bruyn, S. de, M. Blom, E. Schep & G. Warringa (2017), *Werkwijzer voor MKBAs op het gebied van milieu*. Delft: Centrum voor Energiebesparing (CE).
- Romijn, G. & G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB/PBL.
- Vollebergh, H.R.J. & G. Renes (2019), *Leidraad milieubeleidsinstrumenten: Sturing binnen kaders. Achtergronddocument*. Den Haag: PBL.



---

**Planbureau voor de Leefomgeving**

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)  
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

September 2019