



## Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen

- > onderzoeker:  
Ellen Fobé
- > projectbegeleiding:  
Marleen Brans, Ellen Wayenberg

# Inhoudstafel

<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
> 1.1. Aanzet	6
> 1.2. Situering	8
> 1.3. Doel	9
> 1.4. Structuur	10
<b>2. Ontwikkeling van de beleidsinstrumentenliteratuur</b>	<b>14</b>
> 2.1. Definities	15
> 2.2. Belangrijkste benaderingen	19
> 2.2.1. De economische benadering: marktfaalen aanpakken	21
> 2.2.2. Politiek-bestuurskundige inzichten: kenmerken versus context	26
> 2.2.3. Het beleidsinstrumentenkeuzep proces als synthese van de politieke benaderingen	29
> 2.3. Aanvullende beschouwingen: een veranderende visie op de rol van de overheid	33
> 2.4. Kort besluit	37
<b>3. Kenmerken van beleidsinstrumenten</b>	<b>40</b>
> 3.1. Categorisering obv middelen	42
> 3.1.1. NATO-model van Hood	43
	2

> 3.1.2. Wortel-stok-en-preek-model	47
> 3.1.3. Verfijningen	49
> 3.1.4. De drie-E-strategie en de instrumentenmix	53
> 3.2. <i>Categorisering obv staatsinterventie</i>	55
> 3.3. <i>Categorisering obv gebruiksdoel</i>	59
> 3.4. <i>Besluit: de functionaliteit van analysekenmerken</i>	62
<b>4. Het keuzeproces voor beleidsinstrumenten</b>	<b>66</b>
> 4.1. <i>Designcriteria</i>	68
> 4.1.1. Criteria om betere instrumenten in te zetten	70
> 4.1.2. Criteria om instrumenten beter in te zetten	78
> 4.1.3. Aanvullende beschouwingen	87
> 4.2. <i>Contextfactoren</i>	89
> 4.2.1. Macro	92
> 4.2.2. Meso	93
> 4.2.3. Micro	95
> 4.3. <i>Besluit: het beleidsinstrumentenkeuzeproces in perspectief</i>	96
> 4.3.1. Naiviteit over een te instrumentele doel-middel relatie in het designperspectief	97
> 4.3.2. Implicaties voor het uitvoeren van onderzoek naar de beleidsinstrumentenkeuze	98

5. Algemeen Besluit	101
Referentielijst	105



# 1. Inleiding

## > 1.1. Aanzet

Beleidsinstrumenten vormen het centrale onderwerp van dit rapport. Het betreft **tastbare aspecten van het dagelijkse overheidsoptreden**. Elke burger of organisatie in de samenleving wordt er wel op een of andere manier op dagelijkse basis mee geconfronteerd: op onze aankopen in de winkel wordt een *taks* geheven, als autobestuurder zijn we onderworpen aan de verkeers*reglementering*, we dienen een *vergunning* aan te vragen wanneer we een huis willen bouwen, we krijgen *informatiebrochures* van de gemeente die ons aanzetten tot het scheiden van ons huishoudelijk afval, we ontvangen een *pensioen* van de overheid als we de leeftijd van 65 bereikt hebben, we kunnen aanspraak maken op een tussenkomst van het *rampenfonds* als er onverwacht grote en uitzonderlijke schade is door hagel- of stormweer, we kunnen *dienstencheques* voor huishoudelijke hulp aanvragen, het geld dat we betalen voor kinderopvang is gedeeltelijk *afrekbaar* via onze belastingaangifte, etc.

Beleidsinstrumenten zijn daarnaast ook zeer zichtbaar als elementen van het overheidsbeleid. In de mediaberichtgeving gaat het vaak over specifieke beleidsinstrumenten en de beslissingen die daarover werden of moeten worden genomen. Denk aan het al dan niet invoeren van een kilometer*heffing* voor vrachtwagens, de hervorming van de *woonbonus*, de afschaffing van *subsidies* voor zonnepanelen, het persoonlijke *budget* voor personen

met een handicap, het toekennen van de school*toelage*, een eventuele hervorming van de kinder*bijslag*, het aanleggen of verbreden van autosnel*wegen* om de verkeerscongestie tegen te gaan, het rijgedrag van automobilisten controleren en eventueel bestraffen via traject*controle* en *verkeersboetes*, de Gemeentelijke Administratieve *Sancties* als middel om kleine overlast in gemeentes te bestrijden, de invoering van het rook*verbod* in de horeca, het aanpassen van de opgelegde, toegelaten *normen* voor gsm stralingen, etc.

Deze beleidsinstrumenten worden slechts zelden expliciet als dusdanig benoemd - zij het door de media die erover berichten, door de burgers en organisaties die er onderwerp van uitmaken, en zelfs door de overheid die ze invoert en vaak zelf hanteert. Uit de vele voorbeelden is echter duidelijk dat **beleidsinstrumenten een centraal element vormen van het overheidsbeleid.**

Er is reeds veel geschreven over beleidsinstrumenten, door wetenschappers als door praktijkdeskundigen, ook bij de Vlaamse overheid (VO). Publicaties bij de VO handelen veelal over de (efficiënte en effectieve) toepassing van één of meerdere instrumenten gelinkt aan een bepaalde beleidsthematiek. Deze publicatie gaat evenwel niet in op de *praktische* toepassing van instrumenten van de overheid. Het rapport (1) reflecteert over de ontwikkeling van de literatuur rond beleidsinstrumenten, en geeft de belangrijkste referentiekaders voor (2) een praktische analyse van het overheidsinstrumentarium, en (3) het keuzeproces dat hiertoe leidt.

## > 1.2. Situering

Dit rapport maakt deel uit van het SBOV III project “Ex ante evaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze”. Het rapport is theoretisch van aard en bevat een aantal aangrijpingspunten uit de beleidsinstrumentenliteratuur.

In dit rapport worden de ontwikkeling van inzichten in de beleidsinstrumententheorie en van inzichten omtrent het beleidsinstrumentenkeuzeproces toegelicht.

Er moet daarbij gewezen worden op het bestaan van een zeer uitgebreide wetenschappelijke onderzoekstraditie. Enerzijds zijn er de politiek-bestuurskundige en economische wetenschappen, die beleidsinstrumenten eerder vanuit metaperspectief benaderen en zich onder meer richten op de ontwikkeling van algemene typologieën en taxonomieën. Anderzijds bestuderen verschillende andere wetenschappelijke disciplines het gebruik en de kenmerken van specifieke beleidsinstrumenten uit het eigen onderzoeksveld, evenals hun effectiviteit of de wijze waarop ze gekozen worden. Belangrijke inzichten uit beide stromingen komen in dit rapport aan bod.



### > 1.3. Doel

Het ondersteunen van de beleidspraktijk begint bij het **informer**en van beleidsmakers. Het bestaande wetenschappelijke onderzoek omtrent beleidsinstrumenten steunt op een veelheid aan inzichten die niet altijd gekend of bekend zijn. Een overzichtelijke samenvatting van deze bevindingen verdient daarom in eerste instantie de nodige aandacht.

- **Uitgebreide aandacht gaat naar de belangrijkste referentiekaders die beleidsmakers toelaten een analyse van het overheidsinstrumentarium te maken.**

De elementen die in dit theoretische rapport worden aangehaald vormen bovendien de **wetenschappelijke basis waarop het SBOV onderzoeksproject verder zal steunen**. En hoewel in dit rapport nog niet expliciet wordt ingegaan op die andere pijler van het project (ex ante evaluatie), zal de aandachtige lezer wel een aantal zaken opmerken die hiermee verband houden: We verwijzen naar de assumptie dat een objectieve afweging van alternatieven in het beleidsinstrumentenkeuzep proces mogelijk is, of de aandacht voor effectiviteit en andere beleidscriteria bij de analyse van beleidsinstrumenten.

#### > 1.4. Structuur

Na deze inleiding in hoofdstuk één, geeft het tweede hoofdstuk van het rapport uitgebreid **toelichting bij de ontwikkeling van de beleidsinstrumententheorie**. Het begrip wordt omschreven aan de hand van verschillende definities, en de ontwikkeling van de onderzoekstraditie in de politiek-bestuurskundige en economische wetenschappen wordt geschetst. Beide stromingen komen tot interessante inzichten over beleidsinstrumenten, maar hanteren telkens verschillende perspectieven en aannames. Tot slot, wordt het gebruik van beleidsinstrumenten geplaatst binnen een veranderende visie op de rol van de overheid in de maatschappij.

In hoofdstuk drie, vervolgens, worden enkele belangrijke **referentiekaders voor de analyse van beleidsinstrumenten toegelicht**. Deze typologieën en taxonomieën geven dimensies en aspecten van beleidsinstrumenten weer die ook vandaag interessant zijn voor beleidsmakers wanneer zij hun instrumentarium in meer detail willen analyseren. We gaan in op vier verschillende perspectieven op de categorisering van beleidsinstrumenten. Vervolgens worden meer algemene beleidscriteria toegelicht. Deze criteria zijn niet objectief verbonden aan een bepaald beleidsinstrument, maar verschillen voor eenzelfde instrument naargelang het beleidsprobleem dat voorligt.

Hoofdstuk vier geeft dan weer belangrijke **inzichten over het beleidsinstrumentenkeuzeproces**, dat geen punt van aandacht vormde voor vele van de auteurs die zich richtten op de ontwikkeling van typologieën en taxonomieën. We

geven in dit hoofdstuk, ten eerste, aan op welke wijze de inzichten rond het keuzeproces de classificaties van beleidsinstrumenten in perspectief plaatst. We gaan vervolgens in op de elementen uit de macro- en mesocontext van de beleidsvoering die voor dit keuzeproces als belangrijk worden beschouwd, en bieden een zicht op een aantal procesmatige elementen waarmee rekening dient te worden gehouden. Daarmee bieden we een tweede belangrijk referentiekader voor de analyse van de beleidspraktijk.

In het algemene besluit blikken we ten slotte terug op de belangrijkste inzichten die in het rapport besproken werden.





## 2. Ontwikkeling van de beleidsinstrumentenliteratuur

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen in de literatuur rond beleidsinstrumenten weergegeven.

We bezorgen achtereenvolgens een overzicht van de definities van beleidsinstrumenten (paragraaf 2.1), de belangrijkste, historische inzichten uit benaderingen in de politieke en economische wetenschappen (2.2), en enkele meer recente aanvullingen op die inzichten (2.3). We sluiten af met een kort besluit (2.4).

## > 2.1. Definities

In de Engelstalige vakliteratuur is de term beleidsinstrumenten terug te vinden onder verschillende noemers

- policy instruments
- policy tools
- the tools of government (Hood, 1984)

Er bestaan verschillende definities van het begrip 'beleidsinstrument'. Vaak wordt er ook een specifieke klemtoon gelegd in die definitie, die erop wijst dat de term vanuit een specifiek oogpunt wordt benaderd (zie paragraaf 2.2 waarin de ontwikkeling van de onderzoekstraditie vanuit economisch en politiek wetenschappelijk perspectief wordt omschreven).

Laat ons beginnen met een zeer eenvoudige, **functionele omschrijving** van beleidsinstrumenten, afkomstig van Elmore (1987). Beleidsinstrumenten zijn:

*"the means to achieve policy goals"*

Of meer uitgebreid, in de woorden van Salamon (2002):

*"an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem"*

Of nog gedetailleerder:

*"methods of public action utilized by policy actors in order to structure and influence collective action for the purposes of achieving specific goals"* (Hand, 2012:1)

Beleidsinstrumenten hebben een centrale plaats in het beleidsproces, doordat ze in de aanpak van een specifiek beleidsprobleem beleidsdoelstellingen omzetten in concrete beleidsinitiatieven (Hoogerwerf, 1989). De rol die de overheid voor zichzelf ziet in de maatschappij wordt met andere woorden duidelijk gereflecteerd in de instrumenten die ze aanwendt. Instrumenten zijn vanuit beleidsanalytisch perspectief dan ook functionele middelen om doelen te bereiken.

Aanvullend op de bovenstaande beleidsanalytische beleidsinstrumentendefinities bestaan er ook **sociopolitieke omschrijvingen** van beleidsinstrumenten.

Een definitie die bijvoorbeeld rekening houdt met de veranderende rol van de overheid in de samenleving omschrijft beleidsinstrumenten als volgt:

*"techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation"* (Howlett, 2004)



We contrasteren de rol voor de overheid in de samenleving die uit deze definitie van beleidsinstrumenten volgt, met een definitie die verschillende jaren eerder werd gegeven. Daar zijn beleidsinstrumenten:

*"a way for governments of controlling society and individual conduct"* (naar Lowi, 1972; Hood, 1984)

Het verschil met de eerste definitie ligt in de inzichten in de beleids- en bestuurskunde over een veranderende rol van de overheid in de samenleving. De verwijzing naar het concept 'governance' in de definitie van Howlett (2004) wijst erop dat overheidsbeleid tot stand komt op een meer interactieve wijze in een complexer wordende samenleving. De mogelijkheid voor overheden om de maatschappij te controleren, zoals Lowi en Hood veronderstellen, zijn in deze governance benadering beperkt.

Lascoumes en Le Gales, ten slotte, gaan nog verder in hun definitie van beleidsinstrumenten. Een beleidsinstrument wordt door hen omschreven als...

*"a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries"* (2007:4)

De auteurs zitten met deze definitie niet alleen in een 'governance' context, maar wijzen ook op het niet-neutrale karakter van beleidsinstrumenten: deze vormen uiting van een specifieke relatie tussen de overheid en de samenleving

en dragen een bepaalde betekenis voor verschillende actoren. We gaan hier in paragraaf 2.2.2 verder op in.

Na deze korte uitweiding over de verscheidenheid aan definities van het begrip beleidsinstrumenten, wordt dieper ingegaan op de benaderingen en inzichten die deze definities reflecteren. De ontwikkeling van de onderzoekstraditie rond beleidsinstrumenten wordt in volgende paragraaf toegelicht. We gaan daarbij terug tot 'in den beginne'.

## > 2.2. Belangrijkste benaderingen

In landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada (Angelsaksische traditie) en Nederland en Duitsland (continentale traditie) is er reeds enkele decennia aandacht voor het ontwikkelen van kennis en inzichten omtrent beleidsinstrumenten. In het wetenschappelijke debat<sup>1</sup> hierrond nemen **politiek-bestuurskundigen** en **economen** hoofdzakelijk de meta- discussie op zich, met vragen zoals Wat is de aard van beleidsinstrumenten? en Wat is de rol van de overheid in de samenleving?

Deze vragen leidden tot de ontwikkeling van een beleidsinstrumententheorie. En hoewel de tweedeling niet absoluut te noemen is, kan gesteld worden dat wetenschappers uit domeinspecifieke disciplines dan weer *hoofdzakelijk* vanuit microperspectief naar de toepassing van één of meerdere specifieke instrumenten kijken, en daarbij vragen stellen als Wanneer is dit instrument effectief? of Hoe werd dit instrument gekozen?

Een van de eerste werken die beleidsinstrumenten als thema behandelen, dateert uit 1953. In *Politics, Economics and Welfare*, het boek van Robert Dahl en Charles Lindblom<sup>2</sup>, worden politieke en economische inzichten samengebracht.

---

<sup>1</sup> Ook in de beleidspraktijk is een veelheid aan evaluaties en analyses van beleidsinstrumenten terug te vinden is. In dit theoretische rapport gaan we evenwel niet in op de zaken die in deze analyses worden besproken of vastgesteld.

<sup>2</sup> Dahl en Lindblom zijn beide belangrijke figuren in de politieke en de beleidswetenschappen

De auteurs bespreken een variatie aan thema's waaronder beleidsinstrumenten, democratie, markt en socialisme, hiërarchische organisaties en bureaucratieën. Er wordt onder meer ingegaan op het steeds meer uitbreidende en complexer wordende (instrumenten)kader waarmee de overheid kan en tracht te interveniëren in de samenleving (Dahl & Lindblom, 1953).

Ondanks deze vroege samenvoeging van economische en politiek-bestuurskundige benaderingen bij Dahl en Lindblom, kennen beide onderzoekstradities een gescheiden ontwikkeling van inzichten omtrent beleidsinstrumenten.

→ De beleidsinstrumentenliteratuur kent sinds zijn opkomst in de jaren 60 de traditionele opdeling tussen een economische invalshoek en een politiek wetenschappelijke invalshoek.

Klassieke economen staan in de economische benadering tegenover welvaartseconomen, maar beiden vertrekken vanuit een eerder rationele afweging door de overheid bij het gebruik van beleidsinstrumenten. Politiek wetenschappers daarentegen trekken de rol van de overheid en het gebruik van beleidsinstrumenten om gedrag te sturen minder in twijfel en houden meer rekening met context en omgevingsfactoren in de keuze voor de toepassing van instrumenten.

We bespreken beide benaderingen afzonderlijk in de volgende paragrafen.

> 2.2.1. *De economische benadering: marktfalen aanpakken*

In de economische wetenschappen werden en worden beleidsinstrumenten benaderd vanuit twee verschillende stromingen. Beide stromingen zijn voor een beperkte rol van de overheid in de samenleving, en delen de aanname van “de relatieve efficiëntie van de markt ten opzichte van de overheid voor de verdeling van de schaarse goederen in de samenleving” (Howlett & Ramesh, 1993: 4). Bij de welvaartseconomen is de aandacht voor beleidsinstrumenten sterker uitgewerkt dan bij klassieke economen. Deze laatste pleiten voor een zo minimaal mogelijke interventie van de overheid in de markt en dus de samenleving, en besteden bijgevolg weinig aandacht aan beleidsinstrumenten om op die markt in te grijpen. Welvaartseconomen daarentegen zien wel een belangrijke rol voor de overheid weggelegd, met name als een mechanisme om *marktfaling* (zie kader) tegen te gaan (Howlett & Ramesh, 1993).

- Waar marktfaling dus het centrale argument is voor overheidsinterventie bij welvaartseconomen, is dit niet zo evident voor klassieke economen.

*Kader: Marktfaling en Pareto-efficiëntie*

*Marktfalen en marktefficiëntie zijn economische begrippen die een theoretische situatie toepassen op de markt (samenleving). Reeds in 1958, in The anatomy of market failure geeft Francis Bator aan wanneer kan gesproken worden van marktfalen. Een markt (samenleving) is optimaal in evenwicht wanneer het criterium van Pareto-*

*efficiëntie geldt. Dit veronderstelt dat bij vrije verhandeling van goederen en diensten tussen personen het verbeteren van de situatie van één persoon in het systeem er níét voor zorgt dat een andere persoon in het systeem slechter af is (Bator, 1958).*

*De markt faalt daarentegen wanneer hij niet meer Pareto-efficiënt is en dit kan worden veroorzaakt door verschillende zaken:*

*Monopolievorming leidt tot hogere prijzen en beperkte productie; informatie-asymmetrie zorgt voor suboptimale condities op basis waarvan beslissingen worden genomen; positieve of negatieve externaliteiten leiden tot een vertekening in de productie en consumptie van goederen; en het aanbod aan publieke goederen kan uitgeput geraken (Crampton, 2007; Greenwald & Stiglitz, 1986).*

Voor klassieke economen dient de wijze waarop de overheid intervenueert zo veel mogelijk beperkt in omvang en weloverwogen van aard te zijn. De kans op succes (het herstellen van marktevenwichten) is immers niet gegarandeerd via overheidsinterventie. Het maakt marktfaling dus geen voldoende voorwaarde voor overheidsinterventie (Crampton, 2007).

Het klassieke argument van economen tegen overheidsinterventie als middel om marktfaling op te lossen is meer precies **de kans op overheidsfalen**: Het overheidsbeleid zorgt voor nog grotere inefficiënties in de markt dan wanneer deze vrij zou zijn van overheidstussenkomst. Welvaartseconomen daarentegen

beschouwen beleidsinstrumenten wel als een middel om corrigerend op te treden tegen marktfaling.

Overheidsinterventie leidt daarbij tot het herstellen van marktevenwichten, maar het heeft ook een meer waardegebonden functie<sup>3</sup> (Atkinson, 2011). Een tweede element dat welvaartseconomen immers als belangrijk beschouwen is een rechtvaardige(re) verdeling van welvaart. Onder Pareto-efficiëntie in de markt is dit namelijk niet gegarandeerd. Om dit criterium van rechtvaardige welvaart te bereiken is het dus aan de overheid om corrigerend - zijnde herverdelend - optreden.

In de toegepaste welvaartseconomie worden de vragen waarom, wanneer en hoe beleidsinstrumenten dan het best worden ingezet tegen specifieke vormen van marktfalen geleid door de aandachtspunten/criteria van kost en efficiëntie (Kirschen et al., 1964; Mosher, 1980).

In elke situatie van marktfalen kunnen de kosten en de baten worden nagegaan van mogelijke overheidsinstrumenten, waarna een keuze kan worden gemaakt voor gepaste overheidsinterventie (Howlett & Ramesh, 1993). Deze welvaartseconomische benadering is typisch rationeel in de wijze waarop de keuze tussen beleidsinstrumenten verloopt.

---

<sup>3</sup> Zie ook John Rawls' *A Theory of Justice* (1971) in verband met rechtvaardigheidsprincipes en de herverdeling van economische welvaart in de samenleving.

Een veelgehoorde kritiek is dan weer dat informatie om de kosten en baten van elke maatregel in kaart te brengen vaak beperkt beschikbaar en subjectief is. Het strikt navolgen van de welvaartseconomische principes voor het kiezen van de 'juiste' beleidsinterventies zou dan eigenlijk een theoretische illusie zijn (Weimer & Vining, 2005). Beleidsmakers kunnen immers subjectief zijn in hun appreciatie van de kosten of baten van een bepaalde maatregel, en belangengroepen zouden er baat bij kunnen hebben onvolledige informatie kenbaar te maken over de kost of opbrengst van instrumenten.

De keuze voor overheden om te interveniëren in de markt (samenleving) is met andere woorden minder rationeel dan door welvaartseconomen doorgaans wordt verondersteld. Politieke strategieën van beleidsmakers maar ook van belangengroepen spelen vaak een (op zijn minst even) belangrijke rol. In de **public choice benadering** is er wel enigszins aandacht voor deze elementen.

De public choice theorie<sup>4</sup> wordt door een aantal neoklassieke economen gebruikt om politieke strategieën van overheden voor overheidsinterventie in kaart te brengen (Howlett & Ramesh, 1993). Trebilcock & Hartle (1982) bijvoorbeeld halen, zeer kort samengevat, aan dat politiek verantwoordelijken hun keuze voor het ene of het andere

---

<sup>4</sup> Door een van zijn grondleggers, James Buchanan, ook wel de 'economic theory of politics' genoemd, een theorie die het gedrag van individuele politieke actoren tracht te verklaren (Buchanan in Buchanan & Tollison 1984).



instrument zullen maken door de kost ervan af te wegen tegen de opbrengst van mogelijke stemmenmaximalisatie bij de te bereiken doelgroep. Kosten kunnen daarbij worden afgewend op een bredere groep in de samenleving dan de doelgroep. En indien de doelgroep toch enige perceptie van het dragen van de kosten voor een bepaalde maatregel zou hebben, dan moet dit afgewogen worden tegen de mate waarin de maatregel/het instrument tot een verhoogd stemmenpotentieel bij deze doelgroep leidt.

→ De public choice benadering brengt ons dicht bij de politiek wetenschappelijke ontwikkelingen in de beleidsinstrumententheorie.

Public choice hanteert meer politiek afgewogen voor- en nadelen van overheidsinterventie aan bod (stemmenpotentieel). Deze afweging is wederom rationeel van aard en wordt verondersteld te gebeuren onder volledige beschikbaarheid van informatie over de kosten/baten van overheidstussenkomst en over de preferenties van de doelgroep (die bovendien stabiel worden geacht). Opnieuw blijken deze assumpties niet altijd in de praktijk op te gaan. In de volgende paragrafen zal duidelijk worden dat de politiek wetenschappelijke perspectieven op beleidsinstrumenten veel sterker vanuit een breder handelingskader vertrekken. Deze benaderingen leggen de nadruk uitdrukkelijk op contextfactoren die de keuzes van beleidsmakers (vaak onbewust) kunnen sturen of beïnvloeden en die rationaliteit (sterk) inperken.

> 2.2.2. *Politiek-bestuurskundige inzichten:  
kenmerken versus context*

In de beleidswetenschappen ontwikkelen twee stromingen rond beleidsinstrumenten zich veeleer afzonderlijk, doch in aanvulling op elkaar.

- ➔ We spreken over het designperspectief op beleidsinstrumenten aan de ene kant, en over het contextperspectief op beleidsinstrumenten aan de andere kant.

De inzichten uit beide stromingen worden achtereenvolgens in deze paragraaf weergegeven.

Een vroege stroming in de beleidsinstrumentenliteratuur benadert instrumenten vanuit een designfunctie. In deze benadering wordt een brede variatie aan objectiveerbare kenmerken gehanteerd als basis om gelijkenissen tussen instrumenten te bepalen. De vergelijking tussen instrumententypes laat de beleidsmakers toe het meest geschikte te kiezen en dus het beleid vorm te geven (design).

Deze benadering van beleidsinstrumenten is sterk rationeel en doelgericht. Instrumenten zijn ook letterlijk instrumenteel van aard: Ze zijn erop gericht tot een zo effectief mogelijke beleidsvoering te komen, door afhankelijk van het specifieke beleidsdoel het gepaste instrument te selecteren (Linder & Peters, 1989).

De instrumentele definities van beleidsinstrumenten als 'middelen om doelen te bereiken' (Elmore, 1987) kunnen binnen dit perspectief worden geplaatst.

Vanuit de design functie rond beleidsinstrumenten ontwikkelt de literatuur zich naar het opstellen van **classificaties, typologieën en taxonomieën**. Een veelgebruikte en gekende classificatie van beleidsinstrumenten is deze van "*carrots, sticks and sermons*" (Vedung, 1998) - in het Nederlands "de wortel, de stok en de preek" (Winsemius, 1986). Het spreekt voor zich dat de ontwikkeling van deze classificaties van beleidsinstrumenten sterk gediversifieerd is. Er worden door verscheidene auteurs allerlei maatstaven gehanteerd om het overheidsinstrumentarium te onderscheiden. We gaan in het tweede deel van dit rapport dieper in op de belangrijkste typologieën en taxonomieën in de beleidsinstrumentenliteratuur.

Eerst is het evenwel belangrijk te wijzen op die andere stroming in de politiek-bestuurskundige literatuur rond beleidsinstrumenten. Deze **tweede benadering gaat voorbij aan de neutrale, technische karakteristieken van beleidsinstrumenten en wijst op het belang om de context en de motieven voor de keuze ervan in kaart te brengen** (Linder & Peters, 1989; Howlett, 1991; Ringeling, 1993; Bagchus, 1996 ; van Nispen & Ringeling, 1998).

Het belang van deze **contextbenadering** om beleidsinstrumenten en de wijze waarop ze worden gekozen, te begrijpen, wordt onder meer aangegeven door Kelman (1981). Die stelt dat de kans groot is dat beleidsmakers zelf geen technische conceptualisering van beleidsinstrumenten

hanteren en dat de beleidsinstrumentenkeuze misschien helemaal niet gestoeld is op de typologieën die door beleidswetenschappers werden opgesteld. Bovendien is de kennis waarover beleidsmakers beschikken niet volledig en zijn de keuzes die zij maken minder rationeel dan in het designperspectief wordt aangenomen (Ringeling, 2003).

In plaats van top-down een aantal neutrale categorieën voor analyse voor te stellen, wordt in dit perspectief dus meer rekening gehouden met aspecten uit de beleidspraktijk.

De *verfijnde* visie op beleidsinstrumenten (Bagchus, 1996) besteedt aandacht aan, bijvoorbeeld, het verschil in ideologische visie over de wijze waarop de overheid zou moeten ingrijpen in de samenleving, de gewoontes en voorkeuren van beleidsmakers, hun opleidingsachtergrond, de cultuur van de overheidsorganisatie die instrumenten implementeert, de tijdsdruk om alternatieven al dan niet grondig te bestuderen, of de wensen, gedragingen en kenmerken van de doelgroep (voor een overzicht, zie Linder & Peters, 1989).

Deze 'contextvariabelen' **onderstrepen het normatieve karakter van beleidsinstrumenten**. Naargelang de situatie en omstandigheden zullen andere instrumenten worden *geprefereerd*. Bovendien zullen gelijkaardige problemen in verschillende landen worden aangepakt via andere beleidsinstrumenten (Ringeling, 2005).

We zien dat in de beleidsinstrumentenliteratuur de aandacht vooral gaat naar het analyseren van de contextfactoren en

de wijze waarop beslissingen over instrumenten tot stand komen.

Verder kan nog opgemerkt worden dat de sociopolitieke definities van beleidsinstrumenten te linken zijn aan deze contextgebonden stroming in de wetenschappelijke beleidsinstrumentenliteratuur.

> 2.2.3. *Het beleidsinstrumentenkeuzeprocés als synthese van de politieke benaderingen*

Beide perspectieven (design en context) worden samengebracht in de literatuur door auteurs die het beleidsinstrumentenkeuzeprocés trachten te analyseren (Howlett & Ramesh 1995). Linder & Peters<sup>5</sup> geven bijvoorbeeld aan dat beide perspectieven elkaar aanvullen om dit keuzeprocés te verklaren. Ook Bagchus (1996) beaamt dit.

- Het design-perspectief kan dienen om elementen te identificeren die beleidsmakers gebruiken om instrumenten onderling te vergelijken en die verklaren *hoe* keuzes kunnen worden gemaakt.

---

<sup>5</sup> Die zich baseren op inzichten van onder meer Doern & Phidd, 1983; Hood, 1984; Lowi, 1972; Salamon, 1981

- De contextfactoren geven aan dat subjectieve preferenties van beleidsmakers (onbewust) beïnvloed kunnen worden. Ze bieden een verklaring voor de vraag *waarom* bepaalde keuzes worden gemaakt (Linder & Peters, 1989).

De aandacht in de beleidsinstrumentenliteratuur voor het onderliggende keuzeproces is bovenal van belang omdat het aantoonbaar is dat deze keuze niet uitsluitend op basis van de kenmerken van instrumenten plaatsvindt. Meer bepaald, stelt de contextbenadering de assumptie van doelrationaliteit, die voorop staat in het designperspectief, in vraag. Naast objectiveerbare kenmerken zijn er immers allerlei andere factoren die maken dat beleidsmakers een instrument (ver)kiezen. Ook politiek-strategische factoren waaronder organisatiedoelen, politieke motieven, persoonlijke ideologie spelen mee in het keuzeproces.

Het bereiken van beleidsdoelstellingen volgt hierdoor minder vanzelfsprekend dan uit een rationeel-instrumenteel perspectief op beleidsinstrumenten. De rationele ontwerper van beleid heeft in het designperspectief alle mogelijke beleidsinstrumenten ter beschikking, in tegenstelling tot de ontwerper van beleid in de contextbenadering. En zoals Bagchus het stelt:

*“Daarmee wordt de rationele ontwerper in het [design]perspectief van het traditioneel-instrumentalisme de subjectief-rationele ontwerper in het perspectief van een verfijnd-instrumentele [context]benadering” (1996:42).*

De assumptie van rationaliteit, van volledige controle en keuzevrijheid door de beleidsmaker is vals. Door de beperkingen die de context oplegt, zullen niet reeds op voorhand alle *tools* in beschouwing kunnen worden genomen (Bagchus, 1996). Beleidsmakers hebben het “niet voor het kiezen” en de keuze tussen beleidsinstrumenten is “veel beperkter dan op het eerste zicht lijkt” (Ringeling, 2003:145).

- Samengevat komen we dan tot het schema in de tabel dat aantoont hoe het contextperspectief op beleidsinstrumenten de inzichten uit het designperspectief aanvult en verfijnt.

Belangrijk op te merken, is dat wetenschappelijk onderzoek naar de keuze van beleidsinstrumenten hoofdzakelijk vanuit het eerste perspectief gevoerd werd en wordt (Linder en Peters, 1998; Hupe 2007). Inzichten worden functioneel aangewend door wetenschappers, als middel om beleidsmakers beter te helpen kiezen. Praktijkonderzoek naar de redenen (context) achter bepaalde keuzes tussen instrumenten is vooralsnog beperkt.

Tabel 1 - Vergelijking van perspectieven op beleidsinstrumenten

	Design perspectief	Context perspectief
<b>Kern</b>	Instrumenten hebben neutrale kenmerken	Instrumenten hebben verschillende kenmerken in verschillende situaties
<b>Aantal tools</b>	Onbeperkt; aanwezig in de <i>toolbox</i> van de beleidsmaker	Beperkt; de context bepaalt zichtbaarheid /beschikbaarheid
<b>Rol overheid</b>	Sturen vanuit het midden	Interageren met andere actoren met specifieke belangen
<b>Beslissing</b>	Obv objectieve doel-middel-rationaliteit	Obv beperkte doel-middel-rationaliteit, en volgend uit de context
<b>Beslissings criterium</b>	Optimaal; Effectiviteit: Wat werkt het best?	Suboptimaal; Effectiviteit en gepastheid: Wat werkt het best in de gegeven omstandigheden?
<b>Beleids-proces</b>	Lineair: Doelen bepalen, dan instrumentenanalyse en -keuze ifv effectiviteit, vervolgens instrumenten implementeren	Relationeel: Implementatievraagstukken vinden uiting in ontwerp van doelen waarvoor dan instrumenten worden gezocht

Bron: Bagchus 1996, eigen bewerking



> 2.3. Aanvullende beschouwingen: een veranderende visie op de rol van de overheid

In de laatste paragraaf van dit eerste deel wordt nog kort stilgestaan bij enkele bijkomende assumpties over de link tussen beleidsinstrumenten en de rol van de overheid in de samenleving.

We vertrekken daarbij vanuit de 'governance' gedachte (zie kader) - die ook reeds bij de bespreking van de definities van beleidsinstrumenten werd vermeld en die impliciet blijkt uit het contextperspectief.

Kader: Governance

*Governance is een begrip met vele dimensies en wordt door verschillende auteurs op diverse wijzen gedefinieerd. Door de vaak brede definities en overlappingen met andere concepten en begrippen lijkt 'governance' zo ongeveer alles te omvatten.*

*Klijn (2008) wijst de essentiële elementen van het begrip aan:*

- *De macht van de overheid, die steeds minder centraal en verticaal georganiseerd is, is beperkt.*
- *De horizontale relatie tussen overheidsorganisaties en andere organisaties, die vaak ook verschillende waarden kennen, komt tot uiting in netwerken.*
- *De overheid moet processen managen om gewenste uitkomsten in een complexe beleidsomgeving te bereiken.*

*“Beleidsinstrumenten kunnen worden aangewend door beleidsactoren, om het collectieve gedrag van burgers en bedrijven te structureren en te beïnvloeden, met het oog op het bereiken van bepaalde doelstellingen” (vrij vertaald naar Salamon, 2002; Van der Doelen, 1998 in Hand, 2012).*

Rekening houdend met de veranderende context waarin instrumenten worden toegepast, worden hieronder enkele aandachtspunten eerst kort samengevat en vervolgens verder toegelicht:

1. De actoren betrokken op het beleid zijn divers in aantal en belangen. Het beeld waarin ‘de overheid’ staat tegenover ‘de samenleving’ vat onvoldoende de **complexiteit van de onderlinge relaties** tussen de verschillende actoren.
2. Het sturen of beïnvloeden door de overheid van het collectieve gedrag van burgers of bedrijven, met het oog op specifieke doelstellingen, is minder vanzelfsprekend in een context waarin die **overheid afhankelijk is van andere actoren**.
3. Veranderende relaties tussen de overheid en de samenleving impliceren dat **beleidsinstrumenten kunnen en misschien ook moeten veranderen**.

Instrumenten worden verondersteld gehanteerd te worden door beleidsactoren, of door de overheid in het algemeen. We zien echter meer **complexe relaties** ontstaan tussen de overheid en allerlei maatschappelijke structuren en organisaties (Klok, 1989; Salamon, 2002). De overheid beslist dus niet (meer) alleen over beleidsinstrumenten, maar maakt beleid in een netwerkcontext.

De beleidsinstrumenten die gehanteerd worden zijn daardoor minder vaak top down en hiërarchisch van aard. Er wordt gewezen op de opkomst van 'nieuwe' soorten beleidsinstrumenten, die aanduiden dat de overheid zich aan de veranderende omstandigheden waarin beslissingen worden genomen, aanpast (Klok, 1989; Bagchus, 1996; Salamon, 2002).

De governancecontext waarin de overheid instrumenten hanteert, kan ook bepaalde **implementatieproblemen** met zich meebrengen:

*"instruments that are effective if government is the principal or sole relevant actor often are substantially less effective when they must work through a large and often largely autonomous collection of actors"* (Peters, 2000:37).

Anders gezegd, indien de overheid voor de oplossing van een beleidsprobleem alleen instaat voor het beslissen over beleidsinstrumenten en de implementatie ervan zal ze anders te werk (kunnen) gaan dan wanneer ze **beroep moet doen op andere - maatschappelijke - actoren om haar beleidsdoelen te bereiken**. De context bepaalt de wijze

waarop beleidsinstrumenten kunnen worden gekozen en leidt ertoe dat beleidsontwerp en beleidsimplementatie volgens een cyclisch (en dus non-lineair) proces verlopen.

Bovendien kunnen nieuwe instrumenten dus ook hun nut bewijzen in een veranderende context. Al haalt May aan dat deze *op zich* toch nog vaak onvoldoende blijken om het gedrag van doelgroepen bij te sturen (2005), zeker in een context waarin die overheid (sterk) afhankelijk is van andere (niet-overheids)actoren. Deze afhankelijkheidsrelatie doet zich voor bijvoorbeeld wanneer de overheid over weinig of geen informatie over een specifiek probleem beschikt, of indien de implementatie van een specifiek instrument via andere actoren gebeurt.

- De aanname dat instrumenten mechanismen zijn van de overheid voor het “beheersen van de maatschappij” zoals Hood het zag in 1983, is dus niet (meer) zo vanzelfsprekend wanneer we rekening houden met een veranderende context voor beleidsmakers.

Bovendien kan een veranderende governance context gevolgen met zich meebrengen voor ontwikkelingen in de beleidsinstrumentenliteratuur zelf, zowel met betrekking tot de instrumententypologieën als wat de contextfactoren betreft. De mogelijkheid voor het ontstaan van nieuwe en andersoortige instrumenten brengt immers de vraag met zich mee of de oude typologieën nog stand houden. En ook de relevantie van bepaalde contextfactoren die de keuze voor instrumenten beperken, zou in een governancecontext in vraag kunnen worden gesteld.

#### > 2.4. Kort besluit

We vatten dit eerste deel van het rapport aan met een overzicht van de verschillende definities van beleidsinstrumenten - ook wel gekend als *policy tools*. Uit deze definitie blijkt reeds dat we twee grote stromingen in de beleidsinstrumentenliteratuur van elkaar kunnen onderscheiden.

De eerste stroming, het designperspectief, beschouwt beleidsinstrumenten vanuit een functionele doel-middel-rationaliteit: de beste optie wordt gekozen door de beleidsmaker. Om de afweging tussen instrumenten te maken werden instrumententypologieën ontwikkeld.

De tweede stroming, het contextperspectief, stelt de assumptie van doel-middel-rationaliteit sterk bij. De context bepaalt de wijze waarop de beleidsmaker naar instrumenten kijkt en beperkt de mate waarin hij ze kan analyseren. Inzicht in deze contextvariabelen is noodzakelijk om de instrumentenkeuze te begrijpen.

Het contextperspectief is vooralsnog hoofdzakelijk theoretisch van aard. Wetenschappelijk onderzoek naar beleidsinstrumenten wordt veeleer vanuit functioneel perspectief gevoerd: Het beoogt een verbetering van het beleid door de kennis over instrumenten en hun kenmerken te verhogen. Recente onderzoeken naar het keuzeproces brengen inzichten uit beide perspectieven samen, al is hun aantal beperkt.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor de inzichten die door de introductie van het concept 'governance' ingang hebben gevonden in de beleidsinstrumentenliteratuur. Het begrip wijst op veranderingen in de beleidscontext die op hun beurt een effect kunnen hebben op de beleidsinstrumenten die de overheid hanteert. De opkomst van nieuwe soorten instrumenten wordt hier aan gelinkt, al blijft de feitelijke analyse van mogelijke nieuwe instrumenten in het wetenschappelijke onderzoek eerder beperkt.

*De ontwikkeling van de verschillende perspectieven in de beleidsinstrumentenliteratuur vormt de basis voor het volgende hoofdstuk van dit rapport dat de belangrijkste inzichten hieruit meer uitgebreid toelicht.*



### 3. Kenmerken van beleidsinstrumenten

In de volgende 2 hoofdstukken worden beleidsinstrumenten concreter gemaakt, in de zin dat er:

1. ingegaan wordt op de mogelijkheden voor objectieve analyse en categorisering van beleidsinstrumenten die door de overheid worden gehanteerd, op basis van hun kenmerken
2. wordt toegelicht met welke aspecten rekening moet worden gehouden bij een analyse van het instrumentenkeuzep proces binnen de overheid

**Dit hoofdstuk gaat in op het eerste aandachtspunt, nl. de mogelijkheden voor analyse en categorisering van beleidsinstrumenten op basis van hun kenmerken.**

Deze classificaties zijn vaak te linken aan het designperspectief. Ongeacht de gehanteerde assumptie van doelrationaliteit, die op veel kritiek stuit, biedt dat perspectief interessante inzichten voor een analyse van beleidsinstrumenten.

Omdat de twee benaderingen van beleidsinstrumenten belangrijk zijn als achtergrond waartegen de inzichten worden geschetst in dit hoofdstuk, worden ze in het kader nogmaals kort weergegeven.



We vertrekken daarbij van het beeld van een beleidsmaker die beschikt over een *toolbox* met beleidsinstrumenten.

Kader: rationele analyse vs. context

Het *designperspectief* vertrekt vanuit een specifieke doelrationaliteit en analyseert instrumenten volgens objectief te kennen eigenschappen (Geelhoed, 1983; Bagchus, 1996). Met andere woorden is

“a larger variety of instruments possible. These instruments together form a kind of toolbox, from which one can make a rational choice, taking into careful consideration the demands of the desired effects and the circumstances” (Bressers & Klok, 1987:78).

Het *contextperspectief* daarentegen, beschouwt de keuze voor een beleidsinstrument als een proces dat onmogelijk rationeel kan zijn. De ruimte waarbinnen een analyse van en vergelijking tussen instrumenten wordt gehouden, wordt door verschillende factoren of actoren bepaald en beperkt. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; Hufen, 1990). Anders verwoord:

“**A free choice of policy instruments is not possible.** A service or department has gained experience with a specific instrument. The proposals as to how the problem should be solved and which instruments should be used are a reflection of the experience. This restricts the possibilities to choose from the different policy instruments” (Ringeling, 1983:10).

De instrumenten in deze *toolbox* zijn objectief van elkaar te onderscheiden, maar de basis waarop dit onderscheid gemaakt wordt, verschilt naargelang de auteur.

- We geven in dit hoofdstuk de typologieën en taxonomieën weer waarop regelmatig wordt teruggevallen in studies van of over beleidsinstrumenten.

Achtereenvolgens worden besproken:

- Het viervoudige NATO-model van Hood, gebaseerd op de classificatie van middelen die de overheid kan aanwenden in het sturen van de samenleving.
- De driedeling tussen "de wortel, de stok en de preek", eveneens gebaseerd op een classificatie van overheidsmiddelen.
- De drievoudige typologie van Howlett & Ramesh, gebaseerd op een toenemende mate van overheidsinterventie.
- Het onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige instrumenten bij Howlett.

### > 3.1. Categorisering obv middelen

Instrumenten duiden op een concretisering van acties en handelingen van de overheid. Een klassieke, veelgebruikte en

eenvoudige classificatie om deze handelingen van elkaar te onderscheiden is gebaseerd op **de middelen die de overheid aanwendt voor die actie**. Twee belangrijke taxonomieën werden ontwikkeld: het NATO-model en het driedelige model van de Wortel, de Stok en de Preek.

> **3.1.1. NATO-model van Hood**

Christopher Hood's viervoudige typologie uit 1984 vormt de basis voor een aantal belangrijke inzichten in het typeren van beleidsinstrumenten.

- ➔ **Het NATO-model van Hood maakt het onderscheid *Nodality, Authority, Treasury* en *Organization* als basis, als middel, voor overheidsactie.**

De types van instrumenten houden telkens ook andere activiteiten vanwege de overheid in. Aan deze activiteiten zijn dan voorwaarden verbonden die het inzetten van het instrument effectief maken.

Vertaald naar het Nederlands zijn de bronnen voor overheidshandelen respectievelijk de volgende (Hood, 1984; Lodge & Wegrich 2012:120):

1. **Informatie** - **N**  
Om vooropgestelde doelstellingen te behalen, beschikt de overheid over instrumenten die bouwen op haar positie "*in the centre of information flows*".
2. **Autoriteit** - **A**  
De overheid kan haar wettelijke, legitieme autoriteit aanwenden om doelstellingen te bereiken.
3. **Geld** - **T**  
Als middel om doelen te bereiken kan de overheid beroep doen op de financiële (of andere transactie-) middelen waarover ze beschikt.
4. **Organisatie** - **O**  
Belangrijk is dat de directe mogelijkheid tot overheidshandelen, het voorzien van publieke diensten, eveneens beschouwd wordt als instrument voor de overheid om doelstellingen te bereiken.

De activiteiten en hun randvoorwaarden geven dan weer aan dat deze instrumenten manieren zijn voor de overheid '*to act upon the world*' - om op de ene of de andere manier op de samenleving in te grijpen (Hood, 1984:17). De maakbaarheidsgedachte is bij Hood duidelijk sterk aanwezig.

- Bij 'Nodality' als instrument bestaat de activiteit van de beleidsmaker uit het 'communiceren' met de burger en organisaties. Belangrijk aandachtspunt om dit instrument aan te wenden, is de 'geloofwaardigheid' van de overheid bij het overbrengen van boodschappen.
- Voor het instrument 'Authority' zal de overheid zaken wettelijk 'bepalen' voor de actoren in de samenleving. Om de instrumenten ook effectief te laten zijn, is het belangrijk dat de overheid voldoende wettelijk 'aanzien', of legale 'standing' en dus autoriteit heeft om op eerder hiërarchische wijze het gedrag van de burger en van organisaties in de samenleving te sturen.
- Het 'uitwisselen' van zaken die een bepaalde waarde hebben (geld of iets gelijkaardigs daaraan) wordt door Hood gezien als de centrale activiteit bij de instrumenten die vallen onder 'Treasure'. Uiteraard is de voorwaarde om dit instrument te hanteren dat de overheid over voldoende geld bezit, en dat ze dus haar 'uitgavevermogen' op peil houdt.
- Het instrument 'Organisation', ten slotte, laat de overheid toe 'direct op te treden' om zo het gedrag van de burger of de organisaties in de samenleving te beïnvloeden. Als voorwaarde geldt hier dan weer dat de overheid zelf over voldoende 'capaciteit' dient te beschikken.

We geven tot slot een aantal voorbeelden van de verschillende instrumenten in Hoods categorisering in het onderstaande kader.

<i><u>Kader: Beleidsinstrumenten volgens de middelen die de overheid inzet</u></i>	
<i>Nodality / Informatie</i>	<i>informatiecampagnes rond het dragen van de gordel, informatievoorziening omtrent het recycleren van afval, het aanvragen van schooltoelages, de sensibilisering omtrent huishoudelijk geweld, het toekennen van energielabels en -certificaten,...</i>
<i>Authority / Gezag</i>	<i>verkeersregels, het rookverbod in de horeca, de leerplicht voor kinderen vanaf 6 jaar, bouwvergunningen, collectieve arbeidsovereenkomsten, milieuconvenanten, ...</i>
<i>Treasure / Geld</i>	<i>schooltoelages, renovatiepremies, huursubsidies, de woonbonus, een taks op bedrijfswagens, kinderbijslag, groenestroomcertificaten, de belasting op spaarboekjes, subsidies voor duurzame landbouw, ...</i>
<i>Organisation / Organisatie</i>	<i>het inrichten van gevangenissen, de aanleg van wegen, het onderhoud van parken, het voorzien van opvang voor daklozen, zorginstellingen voor gehandicapten, opzetten van sociale verhuurkantoren, de organisatie van politiediensten en defensie, ...</i>

### > 3.1.2. *Wortel-stok-en-preek-model*

Nauw aansluitend bij de categorisering van het overheidsinstrumentarium door Hood onderscheidt Van der Doelen (1989) economische, juridische en informatieve instrumenten van elkaar. Door Evert Vedung worden deze tools dan weer getypeerd als *carrots, sticks and sermons* (1998). In het Nederlands:

- de wortel
- de stok
- de preek (Winsemius, 1986)

De overheid kan het gedrag van burgers en bedrijven beïnvloeden via diverse mechanismen. Ze kan een beroep doen op *dwang* (de stok) om gedrag te veranderen, maar ze kan ook *geldelijk* (de wortel) of *communicatief* (de preek) optreden om haar doelstellingen te bereiken.

- ➔ Afhankelijk van de aannames over de doelgroep waarvan de overheid het gedrag wenst te 'controleren', zullen andere 'controle-mechanismen' of instrumenten kunnen en moeten worden toegepast (Anderson, 2000).

Naar analogie met de activiteiten en randvoorwaarden bij Hood gelden ook hier dus per type van overheidsinstrument specifieke assumpties over de mate waarin gedrag effectief

kan worden beïnvloed (Schneider & Ingram, 1990; Van den Heuvel, 1998; De Bruijn & Hufen, 1998).

- Informatieve instrumenten steunen op de aanname dat actoren kunnen aangezet worden tot het gewenste gedrag op basis van de **waarden en normen** die ze hebben. Verondersteld wordt dat zij hun gedragingen dan waarschijnlijk wel zullen aanpassen als zij **op de hoogte gesteld** worden van die geldende norm.
- Economische instrumenten zijn erop gericht **incentives** te bieden aan burgers en organisaties in de samenleving. Ze gaan er vanuit dat deze actoren 'utility maximizers'<sup>6</sup> zijn en uit **eigenbelang** hun gedrag zullen aanpassen als ze daartoe geldelijk of via andere transactiemechanismen worden aangezet.
- Juridische instrumenten, ten slotte, zijn gebaseerd op de veronderstelling dat **dwingende beperkingen** op gedrag, met **sancties als stok achter de deur** noodzakelijk zijn om actoren ervan te weerhouden ongewenst of immoreel gedrag te stellen.

---

<sup>6</sup> Utility is een economisch begrip, gebruikt om consumentenvoorkeuren en -keuzes te analyseren (Arrow, 1958). Het verwijst naar de mate van 'happiness' (tevredenheid, genot) bij de consument bij de aanschaf van goederen. De consument zal dat goed kiezen dat hem de hoogste 'utility' schenkt.



> 3.1.3. *Verfijningen*

Een overzicht van de twee bovenstaande, gelijklopende instrumentenclassificaties werd weergegeven in de tabel.

Tabel 2 - Classificatie van instrumenten als middelen

<i>Hood</i>	<i>Van der Doelen</i>	<i>Vedung</i>
authority	juridische instrumenten	Sticks
treasure	economische instrumenten	carrots
nodality	communicatieve instrumenten	sermons
organization	/	/

Bron: eigen bewerking naar Hood, Van der Doelen, Vedung

- In vergelijking met Hood houdt de typologie van Van der Doelen en Vedung geen rekening met de actie die de overheid zelf kan opzetten. In dit opzicht is de typologie van Hood meer compleet.

Beide modellen laten wel een brede categorisering van een niet exhaustieve lijst van instrumenten toe. De sterkte van deze modellen is dus hun eenvoudige karakter. Ze worden dan ook vaak gebruikt voor de identificatie van beleidsinstrumenten in wetenschappelijke of praktijkgerichte onderzoeken.

Hood zorgt bovendien voor een eerste verfijning van de vier grote categorieën van instrumenten.

- De vier types van beleidsinstrumenten kunnen beschouwd worden als *detectoren voor* of *effectoren van* verandering.

Tabel 3 - Detectoren en effectoren van verandering

Interactie-aspect	Overheidsmiddel			
	<i>Info</i>	<i>Autoriteit</i>	<i>Geld</i>	<i>Organisatie</i>
<i>Input ontvangen = Detector</i>	Rapportering	Registratie, Aanvragen	Onderzoek	Overheidsarchivering
<i>Gedrag beïnvloeden = Effector</i>	Advies, Opleiding	Regulering, Vergunningen	Subsidies, Leningen	Publieke dienstverlening

Bron: Howlett, 2000 en Hood, 1984

De auteur verwijst daarbij naar twee **basisfuncties** waarover elk systeem (de overheid) dat in interactie komt met de buitenwereld (de maatschappij) beschikt: Instrumenten zijn er enerzijds op gericht informatie uit de buitenwereld op te vangen en trachten deze anderzijds actief te beïnvloeden.

Ook Van der Doelen verfijnt de driedeling van instrumenten en steunt voor zijn synthese op de inzichten van verschillende andere onderzoekers (Van der Doelen, 1989).

→ Twee bijkomende verfijningen voor de indeling van beleidsinstrumenten verdienen onze aandacht.

Tabel 4 - Algemene vs individuele instrumenten en verruimende vs beperkende instrumenten

	Algemeen	Individueel
juridische instrumenten	wet	overeenkomst, vergunning
economische instrumenten	prijsregulering	subsidie, heffing
communicatieve instrumenten	massamedia	advies
	Verruimend	Beperkend
juridische instrumenten	overeenkomst, vergunning	gebod, verbod
economische instrumenten	subsidie	heffing
communicatieve instrumenten	voorlichting, advies	propaganda

Bron: Van der Doelen (1989, 1993)

- **Algemene vs. individuele instrumenten**  
Het aantal actoren waar de overheid zich op richt, of het aantal gevallen of situaties waarop het instrument van toepassing is, kan groot, dan wel klein zijn. Instrumenten zijn dan algemeen gericht of van toepassing op individuele, specifieke gevallen of (groepen) van actoren.
- **Beperkende vs. verruimende instrumenten**  
Instrumenten kunnen het gedrag van burgers en bedrijven negatief ontraden of positief prikkelen waardoor de keuzevrijheid door de overheid eenzijdig beperkt wordt, dan wel behouden of zelfs vergroot. Instrumenten kunnen dus repressief of stimulerend van aard zijn.

Deze verfijningen laten toe eenzelfde type instrument vanuit verschillende invalshoeken te kaderen. Een economisch instrument zoals subsidies kent bijvoorbeeld verschillende plaatsen in de taxonomie. Subsidie-instrumenten zijn ten eerste individueel van aard, aangezien ze gericht zijn op een bepaalde groep van actoren of in een bepaalde situatie geldig zijn. Ten tweede verruimen subsidies de keuzevrijheid van actoren en zijn deze instrumenten dus niet beperkend van aard voor het gedrag dat burgers of organisaties in de samenleving kunnen stellen.

> 3.1.4. *De drie-E-strategie en de instrumentenmix*

Het typeren van beleidsinstrumenten op basis van overheidsmiddelen biedt een interessante houvast voor beleidsmakers die afstand willen nemen van het specifieke en meer zicht willen krijgen op het algemene.

Beleidsinitiatieven zullen in veel gevallen echter bestaan uit een beleidsinstrumentenmix, dan uit één specifiek instrument. Bij het dragen van de gordel als maatregel om het aantal verkeersdoden te doen dalen, wordt bijvoorbeeld via informatieve campagnes het gewenste gedrag aangemoedigd (gestimuleerd), is er een wettelijke verplichting voor de meeste categorieën bestuurders en passagiers (repressief), en kan bij niet-naleving sanctionerend worden opgetreden door het opleggen van een geldelijke boete (repressief). Voor veel beleidsinitiatieven is het evenwel niet zo gemakkelijk verschillende types instrumenten van elkaar te onderscheiden. Complexe of technische beleidsvraagstukken vragen een zeer gediversifieerde aanpak waarbij centrale initiatieven ondersteund worden door zijmaatregelen.

Het bestaan van een beleidsinstrumentenmix kan de categorisering en analyse van het beleidsinstrumentarium voor een specifiek beleidsinitiatief dus bemoeilijken. In dit kader is het interessant te wijzen op wat Van der Doelen (1989) omschrijft als de drie-E-strategie bij het uitwerken van overheidsbeleid.

- De drie-E-strategie houdt in dat binnen een beleidsproblematiek verschillende types van instrumenten, en daarmee ook verschillende sturingsmodellen van gedragingen van burgers en bedrijven, elkaar nuttig kunnen aanvullen.

In opklimmende mate van dwang zal de overheid het gedrag van burgers en organisaties trachten te wijzigen. Eerst inzetten op informeren of opvoeden, dan aanzetten tot gedragsverandering of sturen, en als ook dat niet werkt het gewenste gedrag verplichten en afdwingen (Van der Doelen, 1989).

Dit komt neer - in het Engels - op volgende acties waaruit een beleidsinstrumentenmix kan bestaan:

1. Education (opvoeden)
2. Engineering (aanzetten)
3. Enforcement (dwingen)



### > 3.2. Categoriëring obv staatsinterventie

We geven in deze volgende paragrafen een aantal minder gekende typologieën uit de beleidsinstrumentenliteratuur weer. Ze stellen de concepten 'dwang' en 'overheidsinterventie' centraal, of wijzen op verschillende gebruikdoeleinden van instrumenten. In al deze classificaties van beleidsinstrumenten wordt, zoals ook bij voorgaande typologieën het geval is, uitgegaan van de gemeenschappelijkheden die zij vertonen, ongeacht het beleidsveld waarin ze worden toegepast.

- ➔ **Howlett en Ramesh onderscheiden 3 types van beleidsinstrumenten, gebaseerd op de mate van staatsinterventie.**

Volgens de auteurs is er sprake van *legitimate coercion* (1995: 82) of legitieme dwang, wanneer instrumenten worden ingezet. Hoe nauwer de overheid zelf betrokken is bij de interventie, hoe dwingender de instrumenten worden voor de burger of bedrijven.

Instrumenten zijn daardoor vrijwillig, verplichtend of gemengd van aard. Deze categorieën bestaan vervolgens uit in totaal tien basisinstrumenten, weergegeven in de tabel.

- **Onder vrijwillige instrumenten** kunnen die instrumenten worden geplaatst die een zeer beperkte of zelfs geen inmenging door de overheid kennen.  
Howlett en Ramesh plaatsen hier onder meer de werking van markten, die het gedrag van burgers en

organisaties in principe vrij regelt, op basis van economische belangenmaximalisering. Hetzelfde geldt voor de instrumenten die steunen op familie- en gemeenschapsverbanden, en de werking van vrijwilligersorganisaties. Ook hier speelt niet zozeer de dwang van overheidswege, maar wordt gedrag gestuurd door normen en waarden en overtuigingen.

Tabel 5 - Typologie naar overheidsbetrokkenheid

Vrijwillige instrumenten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. familie en gemeenschapsverbanden</li> <li>2. vrijwillige organisatie</li> <li>3. private markten</li> </ol>
Gemengde instrumenten	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. informatie en aanmaning</li> <li>5. subsidies</li> <li>6. eigendomsrechten</li> <li>7. gebruikerstaksen en heffingen</li> </ol>
Verplichtende instrumenten	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. regulering</li> <li>9. overheidsbedrijven</li> <li>10. directe overheidsvoorziening</li> </ol>

Bron: Howlett & Ramesh, 1995

- **Verplichtende instrumenten** laten dan weer geen ruimte voor privaat initiatief om het gedrag van burgers en bedrijven in de maatschappij te bepalen. De overheid doet hier beroep op regulering, of



voorziet zelf in dienstverlenende initiatieven en overheidsbedrijven. De overheid stuurt hier zelf rechtstreeks, haar optreden is directief van aard.

- **Gemengde instrumenten** steunen ten dele op het dwingende karakter van het optreden door de overheid. Aan burgers en organisaties wordt echter **meer ruimte gelaten om zich hieraan te onderwerpen** of niet dan bij verplichtende instrumenten. Subsidies bijvoorbeeld, kunnen gedragingen stimuleren, maar zijn minder dwingend van aard dan wanneer een gebod of verbod voor het stellen van dat gedrag zou gelden.

De overheid is voor de effectiviteit van vrijwillige instrumenten afhankelijk van de vrijwillige medewerking van actoren, terwijl een 'tussencategorie' van instrumenten in het uiterste geval de burger wel toelaten om het ongewenste gedrag te stellen, maar daar een boete of taks tegenover plaatst. De categorie van sterk dwingende instrumenten legt dan weer formeel beperkingen op aan gedrag dat als onwenselijk gezien wordt.

- **Salamon deelt beleidsinstrumenten op een gelijkaardige wijze in, met name volgens de mate van handelingsvrijheid van actoren.**

Hij stelt dat de handelingen van actoren in de samenleving ofwel kunnen beperkt worden door beleidsinstrumenten, dan wel dat die instrumenten dat gedrag ontmoedigen of zelfs helemaal vrij laten (2002). Bij het onderverdelen van

instrumenten op deze driedelige schaal gaat hij echter niet zo ver als Howlett en Ramesh door ook markten, en gezin- en gemeenschapsverbanden als beleidsinstrumenten op te nemen. Zij bekijken beleidsinstrumenten dus vanuit een breder perspectief en wijzen er op dat de overheid er ook voor kan opteren het initiatief aan de markt/samenleving te laten.

Het aspect van dwang en staatsinterventie vormt volgens Salamon "waarschijnlijk de meest courante basis waarop instrumenten van elkaar worden onderscheiden" (2002:25) door economen en politieke wetenschappers.

- We moeten bij deze auteurs zeker ook verwijzen naar de link met het marktfalen in hun denken en de implicaties die dit heeft voor het invullen van de rol van de overheid in de samenleving: vrijblijvend als het kan en uitsluitend dwingend als het echt noodzakelijk is.

### > 3.3. Categorisering obv gebruiksdoel

In deze en laatste paragraaf omtrent de gangbare beleidsinstrumententypologieën wordt gewezen op een belangrijk basisonderscheid tussen twee soorten instrumenten:

- instrumenten voor procedureel gebruik door de overheid, bedoeld om meer indirecte effecten te genereren
- externe instrumenten, direct toegepast op het gedrag van burgers en organisaties (Howlett, 2000).

In de literatuur rond beleidsinstrumenten wordt in principe veel meer aandacht besteed aan de directe instrumenten, gericht op gedragsverandering, dan aan de instrumenten voor intern gebruik.

Maar, zoals Howlett aangeeft:

*“[Governments] have turned away from an exclusive reliance on a relatively limited number of traditional, more or less command-and-control oriented, “substantive” policy tools such as public enterprises, regulatory agencies, subsidies and exhortation that directly affect policy outcome. Instead, they have increasingly come to rely on the use of a different set of “procedural” tools designed to indirectly affect outcomes through the manipulation of policy processes (...) as administrators experimented with stakeholder*

*participation, a multitude of different types of private-public partnerships, and various other forms of "collaborative government."* (2000:413).

De auteur duidt hiermee op de relevantie van het onderscheid tussen beide en de opkomst van het gebruik van 'procedurele instrumenten' bij de overheid.

- De aandacht voor '*procedural*' instrumenten wijst er op dat de overheid niet altijd rechtstreeks zal (kunnen) sturen om gedragsverandering bij burgers en organisaties te bereiken.

Procedurele instrumenten vullen de inhoudelijke instrumenten dan aan. Ze zijn er op gericht de steun voor het overheidsoptreden in het algemeen te bevorderen (Howlett, 2000).

Deze laatste categorisering in ons overzicht kan ingebed worden in de klassieke typering van instrumenten in het NATO model van Hood.

Onderstaande tabel geeft een voorbeeld van het onderscheid tussen procedurele en substantieve instrumenten, met inbegrip van de onderverdeling die Hood maakt tussen informatieve, geldelijke, organisationele instrumenten en instrumenten gebaseerd op gezag.

Tabel 6 - Procedurele en substantieve instrumenten  
 onderverdeeld volgens het model van Hood

Gebruiks- doeleind	Overheidsmiddel			
	<i>Info</i>	<i>Autoriteit</i>	<i>Geld</i>	<i>Organisatie</i>
<i>Substantief</i>	Advies	Vergunning	Heffing	Dienst- verlening
<i>Procedureel</i>	Propaganda	Verdrag	Steun voor belangen- groepen	Reorganisatie

Bron: Howlett, 2000

#### > 3.4. **Besluit: de functionaliteit van analysekenmerken**

In dit hoofdstuk werden een aantal classificaties van beleidsinstrumenten toegelicht. De verdeling van instrumenten in verschillende soorten en types is veelal inductief tot stand gekomen, op basis van de waarnemingen die wetenschappers konden maken over de instrumenten die door de overheid gebruikt werden.

Veel gebruikte onderverdelingen zijn het NATO-model van Hood en de driedeling tussen de wortel, de stok en de preek van onder meer Van der Doelen. De verschillende andere onderverdelingen die daarnaast nog werden geschetst, wijzen in ieder geval op een veelheid aan instrumenten en een veelheid aan manieren waarop deze van elkaar kunnen worden onderscheiden.

**Het multidimensionele karakter van beleidsinstrumenten is daarmee duidelijk aangetoond.**

Beleidsinstrumenten zijn natuurlijk ook steeds ingebed in specifieke beleidsprogramma's en zijn gericht op het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen. Deze instrumentenclassificaties verklaren niet waarom en hoe beleidsinstrumenten worden gekozen om die doelstellingen te bereiken. Daarentegen bieden wel een zeer praktisch doel.

**Beleidsinstrumentenclassificaties kunnen worden gebruikt voor het analyseren van beleid.**

Meer precies:

- Ze laten toe de **instrumentenmix specifiek in kaart te brengen** op een gegeven moment, binnen een specifiek beleidsveld of met betrekking tot een specifiek beleidsprogramma.
- Ze geven inzicht in **evoluties in de beleidsinstrumentenmix** voor een beleidsveld of programma, en over een specifieke periode heen.
- Ze maken een **vergelijking van de instrumentenmix** over verschillende beleidsvelden en -programma's heen mogelijk, op basis waarvan deze dan verder getypeerd kunnen worden.

De instrumententypologieën en taxonomieën maken het met andere woorden mogelijk de beleidspraktijk systematisch te analyseren.

- Ze verschaffen inzicht in *welke* instrumenten worden gekozen en - ook - welke instrumenten *niet* worden gehanteerd om het gedrag van burgers of bedrijven te sturen.

*Om te verklaren echter waarom bepaalde instrumenten dan veel vaker worden gehanteerd dan andere types van instrumenten, dient ook de context van die keuze in rekening te worden gebracht. We gaan hier op in, in het volgende hoofdstuk.*







## 4. Het keuzeproces voor beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten zijn een centraal aspect van het beleidsproces (Howlett & Ramesh, 1995). In dit hoofdstuk staat volgende vraag centraal:

*Hoe worden beleidsinstrumenten gekozen?*

Deze vraag vormt een belangrijk onderwerp van onderzoek in de beleidsinstrumentenliteratuur. We onderscheiden opnieuw de twee grote benaderingen.

Een eerste benadering sluit aan bij het instrumentele, functionele perspectief op beleidsinstrumenten:

Beleidsinstrumenten worden *gekozen* door bepaalde criteria ten opzichte van elkaar af te wegen en de beste, of meest optimale optie te weerhouden.

Een tweede benadering benadrukt contextgebonden aspecten van de keuze voor beleidsinstrumenten:

Beleidsinstrumenten worden *verkozen* volgens de specifieke voorkeuren en veronderstellingen van personen of organisaties, of eigen aan een beleidssector.

Naargelang het perspectief dat gehanteerd wordt op de beleidsinstrumentenkeuze, zullen de factoren die deze keuze bepalen verschillen. We bespreken de keuzefactoren vanuit beide perspectieven in dit hoofdstuk.

In paragraaf 4.1. komen de keuzecriteria vanuit het designperspectief aan bod. Paragraaf 4.2. licht dan weer de criteria toe die in de contextbenadering van de beleidsinstrumentenkeuze worden vooropgesteld. We eindigen met een samenvattend besluit in paragraaf 4.3.

#### > 4.1. Designcriteria

Bij het 'design' van beleidsinstrumenten worden verschillende instrumentenalternatieven overwogen door de beleidsmaker. Dit perspectief gaat ervan uit dat de beleidsmaker de alternatieven kent en objectief analyseert aan de hand van bepaalde criteria.

Voor de keuze tussen die instrumentenalternatieven is het vanuit het designperspectief belangrijk dat oplossingen aansluiten op de problemen die ze verondersteld worden te adresseren.

We bespreken twee types *design*criteria. Ze sturen het keuzeproces voor beleidsinstrumenten vanuit het brede perspectief van een optimaal beleidsdesign, maar hanteren een verschillende invalshoek:

- Een eerste set van designcriteria heeft betrekking op de beleidsdoelstellingen die beleidsinstrumenten trachten te vervullen. Een afweging van alternatieven op basis van deze criteria laat toe **betere instrumenten in te zetten**.
- Een tweede type van designcriteria kan gelinkt worden aan de praktische implementatie van beleidsinstrumenten door de overheid. Wanneer instrumenten hierop worden afgewogen is het de bedoeling deze instrumenten **vlotter of beter in te zetten**.

Een objectieve afweging van alternatieven kan dus steunen op deze twee types van designcriteria en kan bijgevolg helpen om falend beleid te voorkomen. *Design failure* betekent namelijk dat er onvoldoende rekening is gehouden met verschillende alternatieven om een bepaald probleem aan te pakken, of dat vertrokken werd van wat door organisaties of doelgroepen als mogelijk of wenselijk wordt geacht in plaats van wat op beleidsmatig vlak nodig is om een probleem op te lossen (Linder & Peters, 1987; 1998).

De beide types van designcriteria die de link tussen problemen en oplossingen beter trachten te leggen worden hieronder in de volgende paragrafen in meer detail toegelicht. In eerste instantie komen de designcriteria aan bod die erop gericht zijn *betere instrumenten in te zetten*, waarna de criteria worden besproken die de *implementatie van instrumenten bevorderen*.

> 4.1.1. *Criteria om betere instrumenten in te zetten*

Het bereiken van de doelstellingen van het beleid vormt een belangrijk aandachtspunt bij het maken van een keuze tussen beleidsinstrumenten. Om te weten of een alternatief de doelstellingen van het beleid bereikt, dient het te worden afgezet tegen andere alternatieven. Deze afweging laat toe betere instrumenten in te zetten.

Traditioneel worden de criteria van **effectiviteit**, **kosteneffectiviteit** en **rechtvaardigheid** gehanteerd als maatstaf voor het bereiken van bepaalde doelstellingen in het beleid. Daarnaast worden ook de politieke en maatschappelijke **legitimiteit** van beleidsinstrumenten als belangrijk criterium beschouwd.

We geven deze criteria hieronder weer in de tabel en lichten ze toe. De bespreking gebeurt hoofdzakelijk op basis van Salamons beschrijving van criteria bij het toepassen van beleidsinstrumenten (Salamon, 2002: 19-24).

Tabel 7 - Designcriteria voor bereiken doelstellingen

Designcriterium	Aandachtspunt
Doelbereiking	De mate waarin doelen worden bereikt is een zeer belangrijke maatstaf om het succes van beleidsinstrumenten in te schatten.
Kosteneffectiviteit	De verhouding tussen resultaten die bereikt worden en de middelen die daarvoor werden ingezet moet optimaal zijn wanneer een beleidsinstrument wordt ingezet.
Rechtvaardigheid	Een van de belangrijkste principes bij het voeren van beleid is de mate waarin beleidsinstrumenten overheidsmiddelen gelijk verdelen of leiden tot een billijke <i>herverdeling</i> van middelen.
Legitimiteit	In de keuze voor een beleidsinstrument dient rekening gehouden te worden met de mate waarin het gelinkt is aan het gedrag van actoren, en het dus ook erkend en gewaardeerd kan worden.

## Effectiviteit

- Doelbereiking als maatstaf voor het succes van instrumenten.
- Om effectiviteit *ex ante* in te schatten, dienen enkele zaken in het achterhoofd te worden gehouden.

Doelbereiking geldt als het belangrijkste en meest gehanteerde criterium op basis waarvan instrumentenalternatieven kunnen worden afgewogen. Er wordt ook wel verwezen naar de adequaatheid van instrumenten om doelstellingen te bereiken (Duncan & Graham, 2013). Het is niet vanzelfsprekend de effectiviteit van beleidsinstrumenten op *ex ante* basis in te schatten. Volgende zaken verdienen de nodige aandacht (Klok, 1989; Van der Doelen, 1989; Van den Heuvel, 1998; Salamon, 2002):

- Vaak zijn **indicatoren** om effectiviteit na te gaan onvoldoende geoperationaliseerd, is **informatie** slechts beperkt beschikbaar, of is er sprake van **onduidelijkheid** over welke nu precies de doelstellingen van het beleid zijn waaraan de effectiviteit van het instrument wordt afgemeten.
- Er dient bovendien rekening te worden gehouden met mogelijke **neveneffecten** van de alternatieve beleidsinstrumenten. Belangrijk daarvoor is het huidige beleid en eventuele raakvlakken met andere



beleidsdomeinen, of tegenstrijdigheden met andere beleidsdoelstellingen.

- Tot slot is het niet altijd goed in te schatten in welke mate gedragsverandering echt het gevolg is van het inzetten van het beleidsinstrument. Belangrijk aandachtspunt in dit kader is het fenomeen van **free-riding** bij economische-stimulerende instrumenten, zoals subsidies. Free-riding wijst er dan op dat een actor bijvoorbeeld ook zonder een financiële tegemoetkoming het gewenste gedrag zou vertoond hebben.

### Kosten effectiviteit

- De verhouding tussen de mate van doelbereiking en de middelen die hiervoor werden ingezet.
- De link met effectiviteit is niet verzekerd en voor het inschatten van kosten moet rekening worden gehouden met belangrijke aandachtspunten.

Kosten effectiviteit houdt rekening met de relatieve mate van doelbereiking en de middelen om deze te bereiken. Het meest effectieve beleidsinstrument, zal niet altijd het meest kosteneffectieve instrument zijn om doelstellingen te bereiken.

Dat de kosten voor doelbereiking een belangrijke factor zijn voor de overheid om rekening mee te houden, spreekt voor

zich. Sinds de financiële crisis in 2008 is de druk op overheden om zuiniger met overheidsmiddelen om te springen alleen maar toegenomen.

Toch is het *ex ante* inschatten van de kosten effectiviteit van beleidsinstrumenten geen gemakkelijke taak (Klok, 1989; Van den Heuvel, 1998; Salamon, 2002):

- De **termijn** waarvoor de kosteninschatting gebeurt en de mate waarin **kosten voor de overheid** worden gelinkt aan het beleidsinstrument kan variëren, wat de kosten effectiviteit ervan sterk kan beïnvloeden.
- Bij de inschatting van kosten effectiviteit van een beleidsinstrument moet ook rekening worden gehouden met de **kosten voor de doelgroep** waarvoor het bestemd is. Als klassiek voorbeeld worden de verdoken kosten vermeld bij het opzetten van nieuwe regelgeving voor bedrijven, dat voor de overheid dan wel kosten effectief kan zijn, maar hoge administratieve lasten (kosten) voor bedrijven betekent.
- Kosten effectiviteit houdt een **optimale verhouding** tussen kost en doelbereiking voor ogen. Bij een optimale verhouding met de kost, is het evenwel mogelijk dat de **doelstellingen van het beleid** niet helemaal volledig worden bereikt.

## Rechtvaardigheid

- De *gelijke verdeling* van rechten en plichten of een herverdeling van middelen tussen categorieën van actoren.
  
- Opletten voor het Mattheüs-effect.

Een algemeen principe voor overheidsoptreden is dat het rechtvaardig moet zijn ten aanzien van de actoren in de samenleving. Hiermee kan bedoeld worden op een *gelijke verdeling* van de rechten en plichten van personen of organisaties waarvoor het beleidsinstrument bedoeld is. Een voorbeeld is de heffing van een belasting die het onderhoud van wegen moet financieren. Rechtvaardigheid betekent dan dat enkel de gebruikers van wegen betalen voor het onderhoud ervan.

Het principe kan daarnaast ook wijzen op een *herverdeling* van middelen in het geval een situatie als onrechtvaardig wordt geacht, door bijvoorbeeld fiscale voordelen toe te kennen aan mensen met een laag inkomen. Er geldt voor dit criterium één belangrijk aandachtspunt:

- Het **Mattheüs-effect** (Deleeck, 1977) stelt dat “aan wie heeft, zal gegeven worden”, en wijst op het negatieve neveneffect bij de toepassing van herverdelende beleidsinstrumenten. De **doelgroepen** die zelf het minst gebaat zijn met deze herverdelende maatregel zullen er wel het meeste (financiële) voordeel uit halen (Van der Doelen, 1989).

## Legitimiteit

- Publiek verantwoording mogelijk maken over het overheidsingrijpen.
- Aandacht voor directe link met het gedrag en erkenning en waardering van overheidsoptreden.

De afweging om beleidsinstrumenten in te zetten als oplossing voor specifieke problemen dient de vraag in rekening te brengen **of het overheidsoptreden zelf gewenst is of niet**. We leggen hier nogmaals de link met het marktfalen. In politieke systemen met een hoge mate van staatsinterventie (zoals landen in een Europese continentale traditie) zullen de overheid als actor en de instrumenten die ze gebruikt om in te grijpen op die markt als meer legitiem worden beschouwd dan in politieke systemen waar de staat traditioneel een zwakkere positie heeft (zoals de Verenigde Staten).

Op een lager niveau van abstractie kan bij de overweging tussen beleidsinstrumenten ook nagegaan worden in welke mate het instrument toelaat om publiek **verantwoording** af te leggen over het overheidsingrijpen. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- Een **directe link** tussen het inzetten van beleidsinstrumenten en het bij te sturen gedrag laat meer verantwoording toe. Zo is het invoeren van een kilometerheffing in het verkeer bijvoorbeeld meer expliciet gelinkt aan het gedrag van bestuurders (rijden of niet rijden) dan wanneer een

jaarlijkse verkeerstaks wordt aangerekend aan personen die een wagen bezitten (Duncan & Graham, 2013).

- Door de link tussen instrument en gedrag zichtbaar te maken, kan ook de perceptie omtrent de overheidsinterventie veranderen waardoor **meer erkenning en waardering** ten aanzien van beleidskeuzes en beleidsinstrumenten kan worden tot stand gebracht.

> 4.1.2. *Criteria om instrumenten beter in te zetten*

Waar voorgaande criteria passen in het streven naar betere instrumenten in het licht van de beleidsdoelstellingen, staat hier de overweging centraal om de implementatie ervan te vergemakkelijken.

De tabel geeft deze criteria weer.

Tabel 8 - Overzicht designcriteria voor implementatie

Designcriterium voor implementatie	Aandachtspunt
Dwang	De mate van dwang in beleidsinstrumenten om het gedrag van de doelgroep aan te passen is afgestemd op de weerstand tegen of net aanvaarding van het beleid.
Directheid	De mate waarin een beroep moet worden gedaan op niet-overheidsactoren, met als gevolg mogelijke problemen van coördinatie.
Automaticiteit	De mate waarin een apart systeem voor implementatie van een instrument moet worden ontwikkeld, wat de complexiteit en implementatietijd mogelijk verhoogt.
Zichtbaarheid	De mate waarin de kostprijs van het beleidsinstrument wordt opgenomen in de begroting, wat mogelijk een aanleiding kan vormen voor kritiek en weerstand.

De bespreking van deze criteria voor implementatie van beleidsinstrumenten gebeurt, onder meer, op basis van het werk van Salamon (2002: 25-37).

Belangrijk om aan te geven, is dat bij de bespreking van de afzonderlijke criteria ook **bijkomende aandachtspunten** worden geformuleerd die voor beleidsmakers van belang kunnen zijn om beleidsinstrumenten ten opzichte van elkaar af te wegen.

### Dwang

- Geeft aan in welke mate het gedrag van de doelgroep restrictief beperkt, dan wel ontraden of gestimuleerd wordt.
- **Belangrijk aandachtspunt is de wijze waarop de doelgroep tegenover de te bereiken doelstellingen staat.**

Dit eerste criterium is een klassieke manier om instrumenten te typeren (zie hoofdstuk 3), maar wordt hier met het oog op een optimale implementatie bekeken. Bij het afwegen van instrumenten ten opzichte van elkaar kan de beleidsmaker ervan uit gaan dat minder dwang meer ruimte laat voor vrijwillige gedragsaanpassing van de doelgroep in vergelijking met dwingende instrumenten.

In het kader van een optimale implementatie van beleidsinstrumenten gelden dan de volgende overwegingen (Peters, 2000; Woodside, 1998; Salamon, 2002):

- Om in te schatten welk soort instrument het best kan worden toegepast in termen van dwang, is het van belang de **weerstand bij de doelgroep** in te schatten tegen de doelstelling die de overheid wenst te bereiken. Naarmate de doelgroep meer weerstand biedt, of een instrument dus minder zal aanvaarden, zal een keuze voor dwingende instrumenten nodig zijn om het gedrag van die doelgroep uiteindelijk te veranderen.
- Ook de inschatting over de mate waarin er verwacht wordt dat de doelgroep de beleidsdoelstellingen **aanvaardt**, zal de afweging tussen types van beleidsinstrumenten mee sturen. Indien er weinig weerstand is bij de doelgroep tegen, en dus een grote aanvaarding van, de beleidsdoelstellingen, zal de overheid ook een beroep kunnen doen op minder dwingende of vrijwillige instrumenten om het gedrag te sturen.



### Directheid

- Geeft aan of de overheid zelf in staat voor de invoering van een beleidsinstrument.
- Belangrijke aandachtspunten zijn de mate waarin informatie beschikbaar is of flexibiliteit en beheersbaarheid vereist wordt.

Dit criterium wijst er op of de overheidsorganisatie die als autoriserende, financierende, of promotende actor van het beleidsinstrument, ook zelf instaat voor de invoering ervan.

Het komt in de praktijk heel vaak voor dat andere overheidsorganisaties verantwoordelijk zijn voor de implementatie van beleidsinstrumenten. Bovendien worden ook vaak niet-overheidsactoren betrokken bij de uitvoering van beleid - en dus de toepassing van beleidsinstrumenten.

Er zijn bij de afweging van instrumentenalternatieven verschillende overwegingen van belang (Klok, 1989; Salamon, 2002):

- Wanneer de hoeveelheid **informatie en kennis** over de implementatie van het instrument slechts beperkt voorhanden is bij de 'organiserende' overheid, kunnen de implementatiekosten voor toepassing en monitoring toch beperkt worden gehouden door een beroep te doen op indirecte instrumenten. Directe instrumenten kunnen dan weer worden verkozen wanneer de overheid zelf over voldoende informatie beschikt voor de implementatie van het instrument.

- Het voordeel van indirecte instrumenten die door andere actoren dan de initiatiefnemende overheidsactor worden geïmplementeerd, is ook dat ze meer ruimte laten voor aanpassing aan veranderende omstandigheden. Doordat de uitvoering wordt 'uitbesteed' dienen administratieve structuren immers niet te worden aangepast, wat de **flexibiliteit** bij de toepassing van het instrument verhoogt.
- De **beheersbaarheid** van indirecte instrumenten ligt dan weer lager dan die van directe instrumenten, waarvoor de overheid zelf in staat is voor de invoering. Dit geldt omdat doelstellingen moeten worden bereikt binnen complexe netwerken met een veelheid aan actoren. Wanneer de wens om het systeem te beheersen groot is, zijn directe instrumenten te verkiezen boven indirecte.
- De beheersbaarheid van indirecte instrumenten is ook beperkter omdat de mogelijkheid bestaat dat de andere, uitvoerende, organisatie de eigen organisatiedoelstellingen laat primeren op de beleidsdoelstellingen, of dat deze hier tegenstrijdig mee zijn. Directe instrumenten slagen er dan weer meer in een **gemeenschappelijke zingeving** voor de organisatie en haar werknemers te creëren.

### Automaticiteit

- Beleidsinstrumenten steunen al dan niet op reeds bestaande systemen voor implementatie.
- Aandacht voor de nood aan beheersbaarheid van het instrument en de kosten voor de implementatie ervan.

Bij het implementeren van beleidsinstrumenten is het van belang de organisationele capaciteit van de overheid voor ogen te houden om financiële, administratieve en juridische mechanismen op te zetten (Linder & Peters, 1989). Wanneer die capaciteit reeds aanwezig is, en **beleidsinstrumenten steunen op reeds bestaande systemen voor implementatie**, dan kennen ze een hoge mate van automaticiteit. Enkele voorbeelden:

Instrumenten kunnen beroep doen op een vrije marktwerking, maar ze kunnen ook bijgevoegd worden aan administratieve systemen zoals het belastingsysteem, ingepast worden in structuren van kredietverleners of de sociale zekerheid. Denk aan het verhandelen van emissierechten (markt), het toekennen van nieuwe belastingvoordelen (belastingsysteem), het systeem van de volkslening (kredietsysteem), of de terugbetaling van medische kosten (sociale zekerheidsstelsel).

Salamon benadrukt dat automaticiteit doorgaans als zeer relevant voor een succesvolle implementatie van beleidsinstrumenten beschouwd wordt (2002: 33).

Belangrijke aandachtspunten bij het inschatten van de automaticiteit van beleidsinstrumenten zijn de volgende elementen (Klok, 1989; Salamon, 2002):

- In de eerste plaats wordt door automaticiteit een kortere **tijdperiode** verondersteld waarin de implementatie van het beleidsinstrument plaatsvindt. De snelheid waarmee instrumenten kunnen worden ingezet vormt een belangrijk aandachtspunt voor beleidsmakers en is een voordeel voor die instrumenten die hieraan tegemoet komen.
- Automaticiteit maakt instrumenten ook meer **beheersbaar** omdat reeds bestaande systemen van controle gebruikt worden. Op basis van hetzelfde argument wordt echter ook het tegenovergestelde aangegeven. De systemen waarin instrumenten worden geïmplementeerd hanteren eigen doelstellingen die niet steeds aansluiten bij de objectieven die de overheid hanteert. In dat geval wordt best geopteerd voor minder automatische instrumenten.
- Automaticiteit is ook nauw verbonden met de kost die gepaard gaat om een beleidsinstrument te implementeren. Het opzetten van een nieuw administratief systeem vereist een **grotere inzet van mensen en middelen** dan wanneer wordt voortgebouwd op bestaande structuren.

## Zichtbaarheid

- Transparantie van het beleidsinstrument, zowel op begrotingsvlak als met betrekking tot de besluitvorming in het algemeen.
- Belangrijk om rekening te houden met de politieke gevolgen van transparantie.

Dit implementatiecriterium duidt aan in welke mate instrumenten worden opgenomen en weergegeven in begrotingsdocumenten.

Subsidies kunnen als kostenpost volledig in de begroting terug te vinden zijn, terwijl de administratieve, maatschappelijke en economische kost bij het invoeren van nieuwe regulering eerder verborgen blijft.

Er moet bij het afwegen van dit criterium van beleidsinstrumentenalternatieven rekening worden gehouden met volgende zaken:

- Zichtbare instrumenten dragen bij aan de **transparantie** van overheidsbeslissingen. Het laat burgers en bedrijven toe zicht te krijgen op het beleid, en kan zorgen voor een sterkere appreciatie van het overheidsoptreden doordat expliciet een link wordt gelegd tussen instrumenten en doelstellingen (Peters, 2000; Salamon, 2002; Woodside, 1998).
- Zichtbaarheid is als factor voor implementatie te verkiezen boven instrumenten die minder

transparant zijn. Het opnemen van de kosten en de opbrengsten van beleidsinstrumenten in de begroting heeft echter ook een politieke dimensie omdat expliciet wordt gemaakt dat zij een deel van de beschikbare middelen voor zich opeisen. Dit kan op politieke terughoudendheid of weerstand botsen (Duncan & Graham, 2013).

> 4.1.3. *Aanvullende beschouwingen*

In vorige paragrafen werd uiteengezet hoe beleidsmakers bij het afwegen van beleidsinstrumenten twee soorten criteria kunnen hanteren.

- Beide types criteria houden een *optimaal design* van beleidsinstrumenten voor ogen vanuit verschillende, aanvullende perspectieven.

Een eerste set van designcriteria helpt voor het inzetten van *betere instrumenten*, terwijl een tweede set van designcriteria gericht is op het *beter implementeren* van die instrumenten. Beide types van criteria behelzen bovendien een aantal belangrijke aandachtspunten die voor beleidsmakers van belang kunnen zijn in hun afweging van verschillende beleidsinstrumenten.

- Belangrijk op te merken is dat de designcriteria geen objectieve kenmerken zijn op basis waarvan beleidsinstrumenten analytisch van elkaar worden onderscheiden.

De designcriteria dienen dus *niet* om taxonomieën of typologieën op te stellen waarin alle instrumenten kunnen worden gevat. Ze kunnen immers wel of niet worden meegenomen in een afweging van alternatieven, en voor eenzelfde beleidsinstrument verschillend worden beoordeeld, naargelang het beleidsprobleem waarmee de beleidsmaker geconfronteerd wordt.

- Als aandachtspunt geldt dat de afweging van beleidsinstrumenten op deze criteria zo objectief en rationeel mogelijk gebeurt.

Het designperspectief op het keuzeprocés voor beleidsinstrumenten vertrekt zo van een functionele en instrumentele aanname rond de designcriteria. Een beter zicht op de designcriteria helpt het keuzeprocés voor beleidsinstrumenten te optimaliseren, wat dan weer kan leiden tot een optimalisering van het beleid zelf.

- We kunnen hier ook de link met het concept van *ex ante evaluatie* maken.

Ex ante evaluaties zijn er op gericht tot een zo optimaal mogelijk beleidsontwerp te komen (Hanemaeyer, 2012). Het hanteren van de designcriteria in het keuzeprocés voor beleidsinstrumenten kan helpen om dat proces te optimaliseren.

Wat in de beleidsinstrumentenliteratuur dus als aspecten betreffende het 'design' van instrumenten wordt beschouwd, kan ook onder de noemer van ex ante evaluatie vervat worden.

*In de volgende paragraaf hanteren we een ander perspectief op de beleidsinstrumentenkeuze dat dit proces veel minder vanuit instrumenteel en functioneel oogpunt benadert. De nadruk wordt eerder gelegd op situationele factoren die dat keuzeprocés ongewild en onbewust beïnvloeden en sturen.*



#### > 4.2. Contextfactoren

Instrumenten worden niet allen gekozen omwille van hun designkenmerken, vanuit het perspectief van het beste of meest geschikte instrument. Ze moeten ook passen binnen specifieke inhoudelijke, organisationele en politieke contexten (Weimer, 1992).

We volgen voor de bespreking van deze paragraaf over de beleidsinstrumentenkeuze het werk van Linder & Peters (1998). Zij baseerden zich op verschillende andere overzichten en werken in de beleidsinstrumentenliteratuur om een kader op te stellen waarin allerlei **contextfactoren** de keuze voor beleidsinstrumenten sturen en verklaren.

Een analyse van deze factoren kan een verklaring bieden voor verschillen in beleidsinstrumentenkeuzes tussen landen of beleidssectoren. Immers, indien beleidsinstrumenten uitsluitend gekozen zouden worden omwille van hun designcriteria, zouden in gelijkaardige omstandigheden, dezelfde instrumenten moeten worden gekozen. Onderzoek heeft echter gebleken dat er grote verschillen zijn tussen landen in de wijze waarop ze gelijkaardige problemen aanpakken.

→ De contextfactoren plaatsen de functionele, instrumentele benadering op deze keuze in perspectief.

Ze wijzen er op dat overwegingen tussen instrumenten niet altijd bewust toegepast worden door beleidsmakers. Het contextperspectief legt veel nadrukkelijker dan het

designperspectief de klemtoon op **onbewuste processen** die de keuze voor beleidsinstrumenten sturen of beïnvloeden.

Linder & Peters onderscheiden **drie soorten contextfactoren** die de beleidsinstrumentenkeuze kunnen beïnvloeden. Ze verwijzen naar

- **factoren op macroniveau**, zoals het politieke systeem waarin keuzes worden gemaakt
- **factoren op mesoniveau** die gelinkt zijn aan de beleidsomgeving waarin keuzes worden gemaakt of het specifieke probleem dat ter sprake ligt
- **factoren op microniveau**, waar de persoonlijke kenmerken en opvattingen van de beleidsmaker zelf centraal staan

In de volgende paragrafen volgt een bespreking van deze elementen en aandachtspunten voor de beleidsinstrumentenkeuze. We geven op de volgende pagina alvast het schema met de contextfactoren van Linders & Peters (1989) mee, dat als basis voor de bespreking dient.



#### > 4.2.1. *Macro*

Als macrofactoren verwijzen Linder en Peters naar verschillende aspecten van het beleidsmaken die vaak historisch bepaald zijn.

- Op macroniveau vinden we ten eerste de bestaande nationale beleidsstijlen en politieke culturen.

Denk bij deze eerste set van macrofactoren aan verschillen in opvattingen over de rol van de overheid tussen sterk marktgerichte systemen (bv. de Verenigde Staten) en systemen gericht op een sterke overheidsinterventie (Scandinavische landen). Dit soort verschillen kunnen duiden waarom in bepaalde systemen de voorkeur wordt gegeven aan marktgerichte instrumenten, en in andere systemen vaker gekozen wordt voor meer dwingende, directe overheidsvoorziening om een specifiek beleidsprobleem aan te pakken. Zoals aangegeven, zou vanuit rationeel oogpunt (designperspectief) dan voor eenzelfde type instrumenten moeten worden gekozen.

- Ten tweede bestaan er belangrijke breuklijnen die de beleidsinstrumentenkeuze op macroniveau sturen.

Een tweede set van macrofactoren die de beleidsinstrumentenkeuze beïnvloedt, heeft betrekking op het bestaan van politieke, sociale en culturele breuklijnen. Wanneer deze breuklijnen door de jaren heen worden geïnstitutionaliseerd in het beleidsproces, kan dit ook de

wijze waarop instrumenten worden gekozen beïnvloeden. Denk aan het klassieke onderscheid tussen meer pluralistische modellen van besluitvorming, waar de overheid de belangrijkste actor is, en neocorporatistische systemen waar grote maatschappelijke organisaties vaak belangrijke beslissingsmachten hebben. Ook hier kunnen voorkeuren voor bepaalde types van instrumenten ontstaan die verschillen van land tot land.

#### > 4.2.2. *Meso*

Uiteraard staat de macrocontext niet op zich, en bovendien spelen deze macrofactoren veel minder een rol wanneer we beleidsinstrumentenkeuzes binnen een specifiek land of een groep van vergelijkbare politieke systemen bekijken.

- Van groter belang voor de keuze van beleidsinstrumenten binnen een gelijkaardige politieke setting, zijn dan een aantal organisationele en probleem-specifieke variabelen.

#### Organisationele variabelen

Deze variabelen wijzen op mogelijke verschillen tussen organisaties in de **cultuur** die intern geldt en de wijze waarop gewerkt wordt. Dat kan een gevolg zijn van de **periode** waarin de organisatie werd opgericht, of de **opleiding** van de personen die er werken en die uiteindelijk de interne cultuur mee vorm geven.

Bijkomende factoren daarbij zijn de **tradities** en gewoontes binnen organisaties: welke instrumenten gewoonlijk worden gekozen, zal een indicatie zijn voor de beleidsinstrumenten die de organisatie in de toekomst zal verkiezen.

Ook de **aard van de relaties** tussen de overheidsorganisatie die over het beleidsinstrument de verantwoordelijkheid draagt en andere overheidsorganisaties of haar doelgroep zal bepalend zijn voor de beleidsinstrumentenkeuze. Deze relaties verschillen naargelang die initiërende organisatie meer of minder naar buiten gericht is in haar werking.

### Probleem-specifieke variabelen

De **timing** van een beleidsprobleem en de dringendheid en dwingendheid waarmee beleidsinstrumenten moeten worden ingezet, kan het aantal alternatieven dat ten opzichte van elkaar wordt afgewogen sterk beperken.

Eenzelfde opmerking geldt voor de **beschikbaarheid van kennis en informatie** over het beleidsprobleem, die mee zal bepalen welke instrumenten al dan niet door beleidsmakers in overweging worden genomen.

Een volgende beperking gelinkt aan de context van het beleidsprobleem, heeft betrekking op de actoren die hierbij betrokken zijn. De doelstellingen voor de aanpak van het probleem en die van de **implementerende organisatie** moeten congruent zijn om het draagvlak voor het beleidsinstrument te verhogen. Deze actor, maar bijvoorbeeld ook de **doelgroep** van het beleid, zullen bepaalde verwachtingen hebben over de wijze waarop

beleidsproblemen moeten worden aangepakt. Hun visie op het beleidsprobleem kan een aantal vooroordelen genereren ten aanzien van mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten.

> 4.2.3. *Micro*

- Op microniveau sturen de subjectieve preferenties van beleidsmakers de beleidsinstrumentenkeuze.

Factoren zoals de **opleidingsachtergrond of leeftijd** spelen hierbij in eerste instantie een rol. Beleidsmakers met een economische achtergrond zullen vaker gebruik maken van economische instrumenten in vergelijking met beleidsmakers die jurist van opleiding zijn en die de gewoonte hebben om regulerende instrumenten te hanteren/bestuderen. De leeftijd van de beleidsmaker zal medebepalend zijn voor de mate waarin andere, nieuwere beleidsinstrumenten worden overwogen.

Daarnaast kunnen opvattingen over instrumenten beïnvloed worden door de **positie** van individuele actoren in een specifieke organisatie, of door de eigen **persoonlijke ideologie**. De geldende opvattingen van beleidsmakers over de effectiviteit van specifieke beleidsinstrumenten zijn microfactoren die er voor zorgen hun keuzes voor het inzetten van instrumenten die niet per definitie optimaal zullen zijn voor het bereiken van vooropgestelde beleidsdoelstellingen.

> 4.3. **Besluit: het beleidsinstrumentenkeuzeprocés in perspectief**

De tabel geeft keuzeperspectieven weer, evenals de criteria die gebruikt kunnen worden bij het analyseren van dit keuzeprocés.

**Tabel 9 - Het beleidsinstrumentenkeuzeprocés**

Perspectief	Aannames over keuzeprocés	Criteria voor analyse van het keuzeprocés
Design-perspectief	Instrumenteel: Een goede afweging van criteria door beleidsmakers zal de kwaliteit van het beleid verbeteren en de implementatie ervan vergemakkelijken.	Criteria gelinkt aan de doelstellingen van het beleid. Criteria gelinkt aan de implementatie van het beleid.
Context-benadering	Situationeel: Allerlei overwegingen of factoren beperken, sturen of beïnvloeden onbewust de voorkeur van beleidsmakers voor bepaalde instrumenten.	Microcriteria, gelinkt aan de beleidsmaker. Mesocriteria, gelinkt aan de organisatie of het beleidsdomein. Macrocriteria, gelinkt aan het politieke systeem.



We besluiten dit vierde hoofdstuk met een kritische beschouwing bij de inzichten over het beleidsinstrumentenkeuzeproces en wijzen op de relevantie van deze inzichten voor een analyse van de beleidspraktijk.

> 4.3.1. *Naiviteit over een te instrumentele doel-middel relatie in het designperspectief*

We plaatsen eerst enkele belangrijke kanttekeningen bij de instrumentele en functionele doel-middel relatie zoals die voorop wordt gesteld in het design-perspectief (zie onder meer Linder & Peters, 1987; Van Nispen & Ringeling, 1998).

- ➔ In de beleidspraktijk zullen beslissingen over het inzetten van beleidsinstrumenten niet alleen worden genomen op basis van objectieve designcriteria.

Overwegingen van effectiviteit, automaticiteit of directheid kunnen belangrijk zijn, maar meer situationele factoren spelen eveneens een belangrijke rol in het keuzeproces voor beleidsinstrumenten - en hier hebben beleidsmakers vaak veel minder een rechtstreekse invloed op.

- ➔ Het is ook niet vanzelfsprekend dat een verbetering van inzichten in de designaspecten van beleidsinstrumenten ook zal leiden tot een *beter*e keuze van die instrumenten.

Impliciete voorkeuren en veronderstellingen of politieke overwegingen beperken immers de mate waarin alternatieve instrumenten overwogen zullen worden, net als imperfecte informatie waarover beleidsmakers in het keuzeproces zelf beschikken.

- Er moet ook rekening worden gehouden met de afwezigheid van een eenzijdige relatie tussen de beleidsmakers die de keuze tussen instrumenten bepalen en andere actoren die instaan voor de implementatie ervan.

Deze wederkerigheid kan impliciet uit het designperspectief worden afgeleid. In de praktijk hebben uitvoerende organisaties ook eigen doelstellingen en belangen die kunnen contrasteren met de afwegingen in het kader van een optimale beleidsinstrumentenkeuze. Bovendien steunt deze keuze meer en meer op overleg en inspraak van uitvoerende actoren en/of doelgroepen van het beleid.

#### > 4.3.2. *Implicaties voor het uitvoeren van onderzoek naar de beleidsinstrumentenkeuze*

Het designperspectief gaat er misschien al te simplistisch van uit dat keuzes zo optimaal mogelijk kunnen worden afgewogen ten opzichte van elkaar. Vanuit theoretisch oogpunt is deze strakke afbakening interessant, maar in de beleidspraktijk en bij het bestuderen ervan moeten deze objectieve normen veel sterker in perspectief geplaatst worden.

- Het voorspellen en verbeteren van beleidskeuzes, als normatieve assumptie in het designperspectief, is dus verre vanzelfsprekend in een complex beleidsproces.

De contextbenadering laat toe een al te instrumentele kijk op de beleidsinstrumentenkeuze in perspectief te plaatsen. Deze benadering brengt een aantal belangrijke factoren naar voor die in rekening moeten worden gebracht wanneer we overgaan tot een studie van de beleidspraktijk.

Bij het bestuderen van die concrete beleidspraktijk, zal een analyse van officiële beleidsdocumenten met designkeuzecriteria immers onvoldoende blijken om het keuze voor beleidsinstrumenten te vatten. Om goed te begrijpen op welke manier bepaalde keuzes werden gemaakt, zullen deze inzichten moeten worden aangevuld met de identificatie en het in kaart brengen van actoren, organisaties en voorkeuren binnen de specifieke beleidscontext die voorwerp van onderzoek vormt.

Beide benaderingen over de beleidsinstrumentenkeuze vullen elkaar dus op een waardevolle manier aan.



## 5. Algemeen Besluit

Dit rapport heeft tot doel een aantal theoretische inzichten te brengen omtrent beleidsinstrumenten en het keuzep proces voor beleidsinstrumenten. Rode draad is het onderscheid tussen (rationeel) design en (politieke) context.

**Hoofdstuk 2:** Het rapport maakt de lezer vertrouwd met de beleidsinstrumentenliteratuur en het belangrijke onderscheid tussen twee soorten perspectieven op beleidsinstrumenten.

Een designperspectief benadert beleidsinstrumenten rationeel, functioneel en instrumenteel. Een contextperspectief houdt sterker rekening met politieke en irrationele aspecten van beleidsmaken. De wijze waarop instrumenten gedefinieerd worden, zal gelinkt zijn aan het perspectief dat daarbij gehanteerd wordt. Daarnaast wordt gewezen op de veranderende rol van de overheid in het beleidsmaken en de gevolgen die dit heeft voor de geldende inzichten en aannames over beleidsinstrumenten.

**Hoofdstuk 3:** Om de veelheid aan instrumenten te vatten, worden een aantal analysekaders omschreven die hierbij kunnen helpen. Ze zijn er op gericht instrumenten van elkaar te onderscheiden en ze te categoriseren.

De inzichten uit het designperspectief zijn hier van belang. Belangrijkst, en veelvuldig gehanteerd, is het NATO-model van Christopher Hood en de driedeling 'wortel-stok-preek'.

Verskillende aanvullingen en verfijningen op dit model werden beschreven. Het vertrekt bovendien van specifieke aannames over de wijze waarop gedragsverandering bij maatschappelijke actoren tot stand kan worden gebracht. Ook andere modellen kunnen gebruikt worden om een analyse van beleidsinstrumenten bij de overheid te maken, zoals de mate van staatsinterventie of het gebruiksdoel dat beleidsinstrumenten voor ogen houden.

**Hoofdstuk 4: Waarom (ver)kiezen beleidsmakers bepaalde beleidsinstrumenten, en *hoe* gebeurt dus de keuze voor beleidsinstrumenten precies?**

Inzichten in het keuzeproces voor beleidsinstrumenten vormen een synthese van het design- en het context perspectief. Beide benaderingen leveren belangrijke inzichten voor het antwoord op de vraag hoe beleidsinstrumenten worden gekozen. Het designperspectief vertrekt vanuit de aanname dat het keuzeproces bewust gestuurd en geoptimaliseerd kan worden door een aantal criteria te *fine tunen* - af te stemmen op de gewenste situatie. Het contextperspectief nuanceert deze opvatting van maakbaarheid van het beleid en geeft een aantal onbewuste beïnvloedingsfactoren.

- De inzichten in dit rapport vormen de basis voor de analyse van de beleidspraktijk voor het SBOV III project "*Ex ante evaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze*". De rapportering van de onderzoeksresultaten gebeurt afzonderlijk van deze theoretische publicatie.







## Referentielijst

- Anderson J. (2000) *Public Policy Making. An introduction*. Boston-New York: Houghton Mifflin Company.
- Arrow K. (1958). Utilities, attitudes, choices: a review note. *Econometrica*, 26(1), pp.1-23.
- Atkinson A. (2011) The Restoration of Welfare Economics, *American Economic Review*, 101, pp.157-161.
- Bagchus R. (1998) Waardevolle instrumenten. De totstandkoming van beleidsinstrumenten als plicht, ritueel en zoektocht naar legitimiteit. Delft: Eburon.
- Bator F. (1958) The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), pp.351-379.
- Bressers J. & Klok P. (1987) Grondslagen voor een instrumententheorie. *Beleidswetenschap*, 1(1), pp.77-97.
- Buchanan J. (1984), Politics without romance : a sketch of positive public choice and its normative implications, in Buchanan J. & Tollison R. (Eds.) *The theory of Public Choice - II*. Michigan: University of Michigan Press. pp.11-22.
- Crampton, E. (2007), Market Failure. In Clark, D. (ed.) *Encyclopedia of Law and Society*, Sage Publications, pp.983-985.
- Dahl R. & Lindblom C. (1953) *Politics, Economics and Welfare*, Chicago, University of Chicago Press.

- De Bruijn, J. & Hufen H. (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments. In Peters G. & Van Nispen F. (Eds.) *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, New York: Edward Elgar. pp.11-32.
- De Bruijn J. & Ten Heuvelhof E. (1991) Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden: Stenfert Kroese.
- Deleeck H. (1977) *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, Antwerpen: De Nederlandsche boekhandel.
- Doern G. & Phidd R. (1983) Canadian public policy: ideas, structures and processes. New York: Methuen.
- Duncan D. & Graham J. (2013) Road User Fees Instead of Fuel Taxes: The Quest for Political Acceptability. *Public Administration Review*. 73(3). pp.415-428.
- Elmore R. (1987) Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), pp.174-186.
- Geelhoed L. (1983) De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Greenwald, B. & Stiglitz, J. (1986) Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *The Quarterly Journal of Economics*, 101(2), pp.229-264.
- Hanemaeyer, D. (2012) *Ex ante evaluatie in Nederland. De stand van zaken*. Den Haag: Boom Lemma.
- Hand, L. (2012), Public Policy Design and Assumptions About Human Behavior. Paper gepresenteerd op de Western

- Political Science Association's Annual Conference, Arizona, Arizona State University.
- Hood C. (1984) *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.
- Hoogerwerf A. (1989) *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Howlett M. (1991) Policy instruments, policy styles and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), pp.1-21.
- Howlett M. (2000) Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), pp.412-431.
- Howlett M. (2004) Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2), pp.1-17.
- Howlett M. & Ramesh M. (1993) Patterns of policy instrument choice: policy styles, policy learning and the privatization experience. *Policy Studies Review*, 12(1), pp.3-24.
- Howlett M. & Ramesh M. (1995) *Studying Public Policy. Policy Cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hufen J. (1990) *Instrumenten in het technologiebeleid: een onderzoek naar de instrumenten die gericht zijn op de technologische vernieuwing van de industrie*. Groningen.

- Hupe P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.
- Kelman S. (1981) *What Price Incentives?* Boston: Auburn House.
- Kirschen E., Bernard J., Besters H., Blackaby F., Eckstein O., Faaland J., Hartog F., Morrisens L. & Tosco E. (1964) *Economic Policy in our time*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Klijn E-H. (2008) Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), pp.505-525.
- Klok P-J. (1989) *Convenanten als instrument van milieubeleid*. Enschede: Universiteit Twente.
- Lascombes P. & Le Gales P. (2007) Introduction: understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Journal of Policy, Administration and Institutions*. 20(1), pp.1-21.
- Linder S. & Peters G. (1987) A design perspective on policy implementation the fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, 6(3), pp.459-475.
- Linder S. & Peters G. (1989) Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), pp.35-58.
- Linder S. & Peters G. (1998) The study of policy instruments: four schools of thought. In Linder S. & Peters G., *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*.

- Lodge, M. & Wegrich, K. (2012) Executive politics in times of crisis. Palgrave Macmillan.
- Lowi T. (1972) Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, pp.298-310.
- May P. (2005) Regulation and compliance motivations. Examining different approaches. *Public Administration Review*, January/February, 65(1), pp.31-44.
- Mosher F. (1980) The changing responsibilities and tactics of the federal government. *Public Administration Review*, November-December, pp.541-548.
- Peters G. (2000) Policy instruments and public management: bridging the gaps. *J-PART*, 10(1), pp.35-47.
- Rawls J. (1971) A Theory of Justice, Oxford: Oxford University.
- Ringeling A. (2005) Instruments in the Four: the Elements of policy design. In Eliadis P., Hill M. & Howlett M., *Designing government. From instruments to governance*. Quebec: McGill-Queen's University Press. pp.185-202.
- Ringeling A. (2003) Instrumenten in vier: een ontwikkelingsgang. In Bekkers V. & Ringeling A. (Eds.) *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma. pp.143-162.
- Ringeling A. (1993) De ontwikkeling van het denken over beleidsinstrumenten. Enige kanttekeningen. in Bressers J., De Jong P., Klok P. & Korsten A., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.

- Ringeling, Arthur B. (1983). *The Instruments of Government Policy*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Salamon L. (1981) Rethinking Public Management: Third party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, 29, pp.255-275.
- Salamon L. (2002) *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider A. & Ingram H. (1990). Behavioural assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, 52(2), pp.511-529.
- Trebilcock M. & Hartle D. (1982) The choice of governing instrument. *International Review of Law and Economics*, 2, pp.29-46.
- Van den Heuvel J. (1998) *Beleidsinstrumenten. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Van der Doelen F. (1989) *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede: Universiteit Twente.
- Van Nispen F. & Ringeling A. (1998) On instruments and instrumentality: a critical assessment. In Linder S. & Peters G., *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*.
- Vedung, E. (1998) Policy instruments: typologies and theories. In Bemelmans-Videc M., Rist R. & Vedung E. *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Weimer D. (1992) The craft of policy design. Can it be more than art? *Policy Studies Review*, 11(3) pp.370-388.

- Weimer D. & Vining A. (2005) *Policy analysis: concepts and practice*, Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.
- Winsemius P. (1986) *Gast in eigen huis : beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Woodside K. (1998) The acceptability and visibility of policy instruments. In Peters G. & Van Nispen F. (Eds.) *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, New York: Edward Elgar. pp.162-183.