
De effectiviteit van instrumenten voor milieubeleid

13.1 Inleiding

Het einddoel van het milieubeleid wordt de laatste jaren omschreven als 'een duurzame samenleving'.

Hieruit spreekt het besef dat wij niet door kunnen gaan met het steeds meer belasten van het milieu en het verbruiken van eindige hulpbronnen. De omschakeling naar zo'n duurzame samenleving vergt echter grote veranderingen (Opschoor, 1987).

Er zijn onder meer nieuwe, schone technologieën nodig. Zij kunnen de noodzakelijke milieumaatregelen goedkoper maken. In een aantal gevallen kunnen zij voorkomen dat inkrimping van de bedrijvigheid de enige manier is om terug te keren binnen de grenzen die de draagkracht van het milieu ons stelt. Uiteindelijk gaat het echter om een hervorming van het gedrag van mensen. Het beleid van de overheid ten aanzien van het milieu is dan ook in de meeste gevallen gericht op het veranderen van het gedrag van mensen. Deze mensen handelen individueel, maar ook als groep, bijvoorbeeld een huishouden, of als organisatie, bijvoorbeeld een bedrijf. Het succesvol beschermen van het milieu hangt vaak af van het vermogen van de overheid om burgers en bedrijven te bewegen tot een ander gedrag. De voor het milieu benodigde gedragsverandering komt immers niet spontaan tot stand. Daarvoor staat te veel en te omvangrijk eigenbelang in de weg. De klassieke vertolking daarvan is het artikel 'The tragedy of the commons' van Garrett Hardin (1968). Veel literatuur gaat over de mogelijkheden om dit eigenbelang te overwinnen, zo niet in te schakelen (Schultze, 1977; Udo de Haes, 1987).

Voor het eerst na het decennium van de ideologie van de terugtrekkende overheid klinkt dan ook weer ongegeneerd en breedgedragen de roep om een ingrijpender overheidsbeleid. In 'Vanaf de top gezien' (Hoogerwerf, 1986) is de ideologie van de terugtrekkende overheid nog volop aanwezig in de uitspraken van de geïnterviewde politieke en bestuurlijke elite. Ook in wetenschappelijke kring keert men zich weer af van de ideologie van de

terugtrekkende overheid (Dryzek & Ripley, 1988). Ook de Nederlandse bevolking als geheel is steeds minder enthousiast over een vermindering van de taken van de overheid (Sociale en culturele verkenningen 1990, 1989). Inderdaad valt moeilijk in te zien hoe zonder een ingrijpender milieubeleid de noodzakelijke gedragsverandering tot stand kan worden gebracht. Dat inzicht stelt echter een probleem. Want was het niet zo dat wij ons juist in de afgelopen jaren pijnlijk bewust zijn geworden van de beperkte mogelijkheden van overheidsbeleid (In 't Veld, 1982)?

De uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleid blijken aan een heleboel beperkingen onderhevig te zijn. De 'stuurbaarheid van de samenleving' is lang niet zo groot als velen tot halverwege de jaren zeventig nog dachten. Randvoorwaarden en misrekeningen zijn hindernissen bij de vorming van een effectief beleid, zelfs wanneer de meerderheid van de betrokkenen oprecht naar zo'n beleid streeft. Zeker op korte termijn lijken de mogelijkheden tot bijsturen van de samenleving gering. Ze zijn niet altijd aanwezig en als zij er wel zijn, kan men niet veel bijsturen, maar slechts enigszins.

De bestuurskunde staat daarmee voor een geweldige uitdaging. Juist omdat men beseft dat de mogelijkheden tot sturing beperkt zijn, wordt meer en meer een beroep op haar gedaan om de volgende vragen te beantwoorden. Waar zijn die mogelijkheden tot sturing en hoe kunnen wij ze het best benutten? De kennis die nodig is om een antwoord te geven op die vragen vergt in de eerste plaats empirisch onderzoek naar het functioneren van het milieubeleid in de praktijk. Er zijn in de jaren tachtig vele studies naar de uitvoering en effecten van overheidsbeleid geweest. Vergeleken met de rest van Europa neemt Nederland op dit terrein een voorhoede-positie in. Binnen Nederland is het terrein van het milieubeleid daarbij één van de meest intensief onderzochte gebieden (Bressers & Coenen, 1989b; Schuddeboom, 1990).

Al met al beschikken wij op het moment over een schat aan empirische kennis over de feitelijke uitvoering en effectiviteit van milieu- en ander beleid. Deze empirische kennis vormt een basis voor een bestuurskundige analyse van het instrumentarium van het milieubeleid. Toch is meer nodig. Het directe gebruik in de beleidsvoering van de resultaten van deze evaluatiestudies is weliswaar aanwezig, maar ook beperkt (Korsten, 1983; Propper, 1989). Bovendien leent het meeste onderzoek zich slecht voor generalisatie naar andere deelterreinen van het milieubeleid of naar andere tijdsperiodes. Voor de veredeling van deze kennis is theorievorming nodig over de relaties tussen instrumenten, uitvoering en effecten van beleid (Van Vught, 1985; Palumbo, 1987). Zo'n theorie moet de omstandigheden kunnen beschrijven waaronder volgens de evaluatiestudies beleidsinstrumenten wel of juist niet uitvoerbaar en effectief waren. Daarbij gaat het om zaken als welke organisaties bij de uitvoering en doorwerking van het beleid betrokken zijn en wat hun doeleinden, informatie en macht is. Zo'n theorie kan niet alleen de empirische kennis systematisch in kaart brengen. Zij kan ook in andere situaties die zich laten beschrijven in termen

van de theorie voorspellen welke beleidsaanpak het meest succesvol zal zijn. Daarom laat de uitdaging die het milieuvraagstuk aan de bestuurskunde stelt, zich op dit moment vooral vertalen in een noodzaak tot theorievorming.

13.2 Procesanalyse en instrumententheorie

Het onderzoek naar de uitvoering en effecten van het beleid overschrijdt de grenzen van het studieterrein van het openbaar bestuur. De basismodellen die aan de Universiteit Twente en elders worden gebruikt bij dit onderzoek bouwen voort op het invoer-omzetting-uitvoer model van het politieke systeem van David Easton (1964). Zij voegen er echter ook allerlei zaken aan toe (Bressers, 1983). Het onderwerp van onderzoek naar de uitvoering en effecten van beleid in kaart brengen vergt meer dan het weergeven van het politieke systeem met zijn inputs en outputs. In het model van Easton ligt de nadruk op de beleidsvorming. Daarom is het belangrijk het politieke systeem uit te splitsen naar de verschillende deelprocessen van het beleid. Dan komt ook het proces van de beleidsuitvoering in beeld. Een heel aardig antwoord op de vraag of de beleidsuitvoering wel in de beschouwing moet worden betrokken biedt Bardach (1980).

Binnen het proces van beleidsuitvoering kan de toepassing van verscheidene beleidsmiddelen worden onderscheiden. Vergunningverlening, subsidiëring of handhaving zijn te beschouwen als deelprocessen van de beleidsuitvoering. Buiten het politieke systeem moeten ook de processen in het beleidsveld in kaart worden gebracht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de industriële produktie, het verkeer of de landbouw. Als dat voor het onderzoek gewenst is, kan men ook deze processen nader onderverdelen in deelprocessen. Voor al deze processen geldt, net als in het systeemmodel van Easton (1964), dat het gaat om omzettingsprocessen. Op basis van een invoer (een aantal 'inputs') komt in het proces een uitvoer (een aantal 'outputs') tot stand.

De verschillende deelprocessen van het beleid en in het beleidsveld zijn vaak met elkaar verbonden. Outputs van het ene proces zijn op hun beurt inputs van een ander proces. Bij elk van deze processen zijn personen en organisaties betrokken, die wij actoren zullen noemen. Bij het milieubeleid bijvoorbeeld gaat het onder meer om waterschappen, bedrijven, opsporingsambtenaren en automobilisten. Hun gedrag bepaalt het verloop van deze processen.

Bij de verklaring van de uitvoering en effecten van het beleid gaat het er dan ook om dit gedrag te verklaren. Wanneer het gaat om processen waarbij verscheidene actoren betrokken zijn, wordt in veel onderzoek het gedrag verklaard uit de doeleinden, informatie en macht van deze actoren. Vaak worden in onderzoek meer concrete factoren genoemd dan deze drie. Vrijwel altijd zijn deze factoren echter tot deze drie te herleiden, ofwel omdat zij er onderdeel van uitmaken, ofwel omdat zij hun invloed ontleenen

aan de invloed die zij hebben op de doeleinden, informatie en/of macht van de betrokkenen. Deze drieslag wordt ook wel aangeduid als 'willen, weten en kunnen'. De beleidsmaatregelen waartoe de overheid besluit, bijvoorbeeld wetten en subsidieregelingen, oefenen invloed uit op de doeleinden, informatie en macht van de betrokken actoren. Doordat en voor zover zij dat doen, kunnen deze beleidsmaatregelen het verloop en de uitkomsten van de betreffende processen beïnvloeden.

Beleidsmaatregelen zijn echter niet de enige, meestal niet de eerste en zelden de grootste bron van doeleinden, informatie en macht. Het valt niet moeilijk in te zien dat beslissingen van bedrijven over hun produktie niet alleen of zelfs maar voornamelijk door milieumaatregelen van de overheid worden bepaald. Een bedrijf dat een nieuwe produktielijn installeert zal dat zelden alleen of in de eerste plaats doen vanwege de hinderwetvergunning. Wel kan deze vergunning een rol spelen in de overwegingen.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat deze voorstelling van zaken niet alleen opgaat voor processen in het beleidsveld, maar ook voor de beleidsuitvoeringsprocessen (Ringeling, 1983).

Nieuwe beleidsmaatregelen zorgen doorgaans niet voor de eerste contacten tussen de beleidsuitvoerders en de doelgroep van het beleid. Er is dan geen sprake van een blanco situatie. De nieuwe beleidsinstrumenten veranderen slechts de omstandigheden waaronder deze contacten plaatsvinden. Zo zal een nieuwe subsidiemogelijkheid het wellicht voor de overheidsfunctionarissen gemakkelijker maken dan daarvoor om met de leden van de doelgroep vruchtbare contacten op te bouwen.

Deze kijk op de uitvoering en effecten van beleid heeft ten grondslag gelegen aan veel evaluatiestudies. Zij vormt een nuttig analysekader, maar is nog geen theorie. De stap daarnaar werd in 1986 gewaagd en leverde 'Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid' op (Bressers & Klok, 1987a en 1987b; Kuks, 1987).

Deze theorie bouwt voort op de hierboven kort aangeduide vorm van procesanalyse en maakt volop gebruik van inzichten uit de studies naar de uitvoering en effecten van milieubeleid. De theorie probeert een verklaring te geven voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten onder verschillende omstandigheden. Ten opzichte van de theorieën over de werking van beleidsinstrumenten die in de economische wetenschap gebruikelijk zijn, voegt deze theorie de volgende zaken toe:

- de aandacht gaat niet alleen uit naar de gedragskeuze van de doelgroep, maar ook naar de toepassing van de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering;
- ook altruïstische motieven en motieven van gezagsgetrouwheid van de doelgroep worden in de beschouwing betrokken.

Daar staat tegenover dat de theorie op kwalitatief niveau is uitgewerkt, met variabelen op dichotoom en ordinaal niveau (Baumol & Oates, 1975; Bressers & Ringeling, 1989a).

Dat zij ook de omstandigheden waaronder de beleidsinstrumenten worden toegepast in de beschouwing betreft, heeft alles te maken met de gedachte dat het beleid maar één van de factoren is die de processen beïnvloeden. Dat maakt de theorievorming natuurlijk wel ingewikkelder. Daar komt nog bij dat de invloed van de ene omstandigheid op de uitvoerbaarheid en effectiviteit van een beleidsinstrument wordt beïnvloed door de andere omstandigheid (Vermeulen, 1988, 1989).

Om die reden had Renate Mayntz (1983) al eerder naar voren gebracht dat een dergelijke theorie altijd rekening zou moeten houden met contingenties. Dat wil zeggen dat niet de invloed van elke omstandigheid afzonderlijk in de beschouwing moet worden betrokken, maar de gezamenlijke invloed van de hele combinatie van omstandigheden. Voor de theorievorming levert dat een groot probleem op. Er zijn heel veel omstandigheden te bedenken die van belang zouden kunnen zijn. Samen kunnen die al snel tot ongelooflijk veel combinaties leiden. Zo leveren vijftien verklarende factoren die elk slechts twee waarden aan kunnen nemen al meer dan 30 000 verschillende mogelijke combinaties op. Dat zou theorievorming ondoenlijk maken.

Met een van de basisideeën uit de procesanalyse kon dit probleem worden opgelost. Dat basisidee houdt in dat weliswaar vele omstandigheden, waaronder overigens ook de beleidsinstrumenten, het verloop van een proces kunnen beïnvloeden, maar dat die invloed altijd loopt via een beperkt aantal kernomstandigheden, zoals de doeleinden, informatie en macht van de betrokken actoren. Dat elke situatie te typeren is met deze kernomstandigheden wordt ons geleerd door het empirische onderzoek, waarop wij kunnen voortbouwen (Schuddeboom, 1990). De situatie waarin het proces verloopt, wordt bepaald door de combinatie van deze kernomstandigheden. Alle andere omstandigheden voegen geen nieuwe combinatie-mogelijkheden toe, maar bepalen welke combinatie in de gegeven situatie optreedt. Op deze manier zijn alle praktijksituaties rond de uitvoering en effectiviteit van het beleid te beschrijven met enkele tientallen combinaties van verklarende factoren, in plaats van tienduizenden.

Bij de beknopte verdere uitleg over de instrumententheorie hieronder, zal worden uitgegaan van de tweede versie van de theorie. Deze is in extenso weergegeven in het proefschrift van Klok (1991).

In het Nederlandse milieubeleid wordt een groot aantal beleidsinstrumenten toegepast om het milieugedrag van de doelgroepen te beïnvloeden. Deze beleidsinstrumenten laten zich in een aantal categorieën verdelen.

1. Instrumenten die nieuwe gedragalternatieven voor de doelgroep mogelijk maken of bestaande gedragalternatieven juist onmogelijk maken (glasbakken, wegversperring in een bos);
2. Instrumenten die van invloed zijn op de eigenschappen van de gedragalternatieven. Zij maken één of meer gedragalternatieven aantrekkelijker of juist onaantrekkelijker voor de doelgroep van het beleid (vergunningenstelsel, subsidieregeling).;
3. Instrumenten die van invloed zijn op de informatie die de doelgroep

heeft over zijn gedragalternatieven en de eigenschappen daarvan, dan wel op de gewichten die de doelgroep aan deze eigenschappen toekent (voorlichting, overreding).

Beleidsinstrumenten die het aantal gedragalternatieven voor de doelgroep vergroten of verkleinen spelen geen rol van betekenis in het tot nu toe gevoerde Nederlandse milieubeleid. Van voorlichting en andere communicatieve instrumenten wordt wel veel gebruik gemaakt. De instrumententheorie beperkt zich echter vooralsnog tot de als tweede genoemde categorie. Veruit de omvangrijkste categorie beleidsinstrumenten in het Nederlandse milieubeleid zijn de instrumenten die de eigenschappen en daarmee ook de consequenties van de verschillende gedragalternatieven van de doelgroep veranderen. Daarbij gaat het zowel om financiële prikkels als om voorschriften.

In de instrumententheorie wordt de werking van deze instrumenten onderscheiden in twee processen. Het eerste proces is het beleidsuitvoeringsproces. Dat proces bestaat uit de activiteiten en interacties met betrekking tot de toepassing van het beleidsinstrument. Het is zeer wel mogelijk dat een deel van deze activiteiten en interacties bestaat uit pogingen om de daadwerkelijke toepassing van het beleidsinstrument tegen te houden. Vaak neemt het beleidsuitvoeringsproces de vorm aan van overleg tussen verschillende partijen, met name vertegenwoordigers van de overheid en leden van de doelgroep.

Het uitvoeringsproces wordt in de theorie dan ook voorgesteld als een proces met twee groepen actoren, de beleidsuitvoerders en de doelgroep, waarbij de combinatie van hun doeleinden, informatie en macht het verloop en de uitkomst van het proces bepaalt. Voor elke relevante combinatie van omstandigheden wordt door de theorie een voorspelling gedaan van de uitkomsten van het uitvoeringsproces. Bij deze uitkomsten is het van belang in hoeverre het instrument zoals dat door de beleidsmakers is bedoeld zonder al te veel kleerscheuren het uitvoeringsproces doorstaat. Daarbij gaat het ten eerste om de kans op feitelijke toepassing van het instrument en ten tweede om de mate waarin het instrument op correcte wijze wordt toegepast.

Met het eerste wordt de kans bedoeld dat het instrument wordt toegepast in die gevallen dat een lid van de doelgroep door zijn omstandigheden of gedrag daarvoor in aanmerking komt. Dat geldt zowel voor de toepassing in eerste instantie, bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning aan een vergunningplichtig bedrijf, als voor de toepassing in tweede instantie, zoals het opleggen van sancties wanneer het betreffende bedrijf zijn vergunningsvoorschriften schendt. Wanneer de toepassing met veel conflicten gepaard gaat, kan de legitimiteit van het beleid bij de doelgroep worden aangetast. Ook dat wordt in de theorie onderscheiden als een mogelijke uitkomst van de beleidsuitvoering.

Bij het tweede aspect gaat het om de mate dat het instrument wordt toegepast op zodanige wijze dat de beoogde relatieve verandering van voor-

en nadelen van gedragalternatieven ook daadwerkelijk optreedt. Wanneer bijvoorbeeld wel een vergunning wordt verstrekt aan een bedrijf, naar de voorwaarden daarin nauwelijks beperkingen opleggen aan de bedrijfsvoering, dan kan van de toepassing van het instrument weinig effect worden verwacht. Wanneer een opgelegde boete nog lager is dan de jaarlijkse winst die de betreffende overtreding oplevert, dan zal de handhaving hooguit effectief kunnen zijn wanneer het bedrijf haar imago in gevaar ziet komen. Overigens wordt ook in de praktijk het in de publiciteit brengen van overtredingen wel gebruikt als informeel sanctiemiddel. Wanneer de mate van correcte toepassing van het instrument laag is, kan dat ook gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid van het beleid bij de doelgroep.

Het is nodig om het aspect van de mate van correcte toepassing afzonderlijk te analyseren van het aspect van de kans op toepassing, omdat de verklarende factoren in beide gevallen heel verschillende waarden kunnen aannemen. Zo is het bijvoorbeeld goed mogelijk dat de beleidsuitvoerders voldoende informatie hebben om te weten welke bedrijven heffingsplichtig zijn, maar onvoldoende informatie om te weten hoe hoog de heffing in het geval van een bepaald bedrijf precies moet zijn. Ook is het mogelijk dat de doelgroep van het beleid weinig weerstand heeft tegen de toepassing van het instrument op zich, denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling, maar wel een hoge weerstand heeft tegen een correcte toepassing ervan, waarbij aan vele voorwaarden moet worden voldaan, waar men liever onder uit komt.

De werking van beleidsinstrumenten die zijn gericht op gedragsverandering hangt ook af van het proces van gedragskeuze van de leden van de doelgroep. Dit is het proces dat wij uiteindelijk zullen moeten beïnvloeden willen wij kunnen komen tot de verandering van het gedrag die zo noodzakelijk is voor het milieu. De inputs voor dit proces worden mede gevormd door de outputs van de twee uitvoeringsprocessen. Daarnaast spelen ook allerlei andere omstandigheden een rol. In de theorie wordt dit keuzeproces voorgesteld als een proces waarbij telkens één actor betrokken is. Dat kan een individuele automobilist zijn, maar ook een landbouwbedrijf of industriële onderneming.

Daardoor verandert ook het karakter van de kernomstandigheden die het verloop van het proces bepalen. Onderscheiden worden: de subjectieve beschikbaarheid van alternatieven, de invloed van de persoonlijke consequenties van de gedragalternatieven, de invloed van de maatschappelijke gevolgen van de gedragalternatieven en de invloed van de rechtmatigheid van de gedragalternatieven (Jacob, 1980).

Deze kernomstandigheden zijn afgeleid van het subjectief rationele besluitvormingsmodel, dat vaak in de economie wordt gebruikt. Het is aangevuld met altruïstische en rechtsnormatieve gedragsmotieven. Er wordt geen afzonderlijke rol als verklarende factor toegekend aan attitudes zoals bij een aantal sociaal psychologische gedragskeuzetheorieën. Bij de

bepaling van deze variabelen komen overigens weer aspecten van doeleinden, informatie en macht terug.

Samen bepalen de kernomstandigheden in hoeverre de doelgroep haar gedrag zal aanpassen in de door het beleid gewenste richting. Ook op dit punt bevat de theorie voor alle combinaties van omstandigheden hypothesen.

De grootste gebruikswaarde van de theorie ligt overigens niet zozeer in het voortbrengen van voorspellingen. Veeleer kan de theorie een systematisch kader verschaffen waarin nieuwe informatie snel een plaats kan worden gegeven. Deze kan dan worden geconfronteerd met eerder aanwezige informatie. Verder is de theorie een hulpmiddel om snel de omstandigheden op het spoor te komen die in het betreffende geval van doorslaggevend belang zijn voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van verschillende alternatieve beleidsstrategieën (Klok, 1987b).

In paragraaf 13.3 bespreken wij het functioneren van enkele instrumenten van Nederlands milieubeleid in de praktijk zoals dat naar voren komt uit empirisch onderzoek. De ruimte ontbreekt in dit hoofdstuk om daarbij de instrumententheorie uitgebreid toe te passen. Wel zullen telkens enkele opmerkingen gemaakt worden ter verklaring van de werking van het instrument die zijn gebaseerd op de denkwijze die aan de theorie ten grondslag ligt.

13.3 Instrumenten van milieubeleid

In deze paragraaf komen vijf voorbeelden van beleidsinstrumenten aan de orde. Als voorbeeld van een vergunningenstelsel wordt de voormalige Hinderwet besproken. Het waterkwaliteitsbeleid staat centraal als voorbeeld van een heffing. Overleg komt in het Nederlandse milieubeleid, behalve als wijze van toepassing van bijna alle andere instrumenten, het meest zuiver naar voren bij convenanten tussen overheid en bedrijfsleven over produkten. Belastingmaatregelen zijn in Nederland toegepast bij de stimulering van de introductie van schonere auto's. Energiebesparing in de industrie is een terrein waarop de overheid veel met subsidies heeft gewerkt.

13.3.1 Vergunningenstelsel

De kern van het instrumentarium van het Nederlandse milieubeleid wordt gevormd door het verbod om zonder vergunning allerlei soorten milieubelastende activiteiten te verrichten. Vooral in de loop van de jaren zeventig kwamen voor bijna alle onderdelen van het milieu wetten tot stand waarin zulk een verbodsbepaling de hoeksteen van het beleidsinstrumentarium vormt. De daarop gebaseerde vergunningenstelsels vormden lang vrijwel de enige gedragsregulerende instrumenten in het milieubeleid. De belangrijkste vergunningenstelsels hebben betrekking op hinder, lucht-

kwiteit, oppervlaktewaterkwaliteit, (chemische) afvalstoffen en ioniserende straling. Een deel van deze vergunningenstelsels is inmiddels opgenomen in de nieuwe Wet Milieubeheer. Bij wijze van voorbeeld zullen wij hier de voormalige Hinderwet bespreken.

De eerste grote studies over de werking van de vergunningenstelsels werden verricht op het terrein van de Hinderwet. Deze wet beoogde overigens niet alleen hinder in de zin van overlast voor mensen te bestrijden, maar dient ook voor de bescherming van het milieu tegen activiteiten die niet door één van de overige milieuwetten worden gereguleerd.

De resultaten van deze eerste studies werden alom als schokkend ervaren. Geschat werd dat in 1976 slechts 25% van de betreffende inrichtingen over een geldige vergunning beschikte. Dat, terwijl de wet al sinds 1952 in werking was en voorlopers ervan zelfs een nog veel langere geschiedenis hadden. De behandeling van vergunningaanvragen duurde gemiddeld acht maanden, maar bij 15% van de gemeenten, vooral de grotere steden, was dat meer dan een jaar. Deze lange duur kwam mede voort uit het feit dat de inrichtingen in bijna alle gevallen al lang in bedrijf waren voordat de vergunning was verleend. Niemand had daarom veel haast. 'Hinderwetafdelingen van gemeenten worden dan ook in veel gevallen, wat bemanning en ondersteuning betreft, stiefmoederlijk behandeld' (Twijnstra Gudde, 1976).

In het vervolgonderzoek uit 1979 (Twijnstra Gudde, 1976) blijkt dat slechts 38% van het naar schatting half miljoen Hinderwet-plichtige inrichtingen een vergunning hadden. Slechts 24% had een vergunning die als toereikend wordt gezien. Bij industriële en landbouwbedrijven was dat percentage nog lager (20%). Verder constateerde men dat diverse bedrijven Hinderwet-plichtig waren die geen of zeer kleine milieubelasting veroorzaakten, terwijl sommige andere bedrijven, die wel milieubelasting veroorzaakten, niet Hinderwet-plichtig waren. Bij een derde van de bedrijven is na de laatst verleende vergunning de milieubelasting verder toegenomen. Ongeveer 65% van de totale tijdsbesteding die ambtenaren aan de Hinderwet-uitvoering besteedden werd gebruikt voor het behandelen van vergunningaanvragen. Taken als controle en het opsporen van Hinderwet-plichtige inrichtingen werden slechts minimaal uitgevoerd.

Aalders concludeert uit een onderzoek in vijf gemeenten dat het formele sanctiemiddel, de sluiting van de inrichting, zelden of nooit wordt toegepast. Het sanctiemiddel en daarmee de wet lijkt louter symbolisch (Aalders, 1980).

In zijn in 1984 verschenen proefschrift werkt Aalders dat thema nog nader uit (Aalders, 1984). Dat de handhaving van de Hinderwet zo in het gedrang komt verklaart hij uit de volgende factoren:

- gebrek aan voldoende personeel;
- ernstige vormen van hinder zijn vaak het gevolg van haast onomkeerbare erfenissen uit het verleden;
- handhaving van de Hinderwet heeft bij de politie-ambtenaren geen

- prioriteit, mede omdat men wil vermijden precedentes te scheppen ('als je er één controleert, moet je ze allemaal controleren');
- economische belangen, vooral werkgelegenheid, wegen bij de gemeenten vaak zwaarder dan milieubelangen.

Met het doel een gemakkelijker hanteerbaar sanctiemiddel dan de sluiting van de inrichting te zijn werd de mogelijkheid tot een dwangsom in de Hinderwet opgenomen. In de praktijk blijkt deze mogelijkheid echter vrijwel even moeilijk te gebruiken, doordat de rechter zeer zware zorgvuldigheidseisen stelt (Hillen & Nijhoff, 1983).

Aalders en Jans (1990) bevestigen het beeld dat er een kloof bestaat tussen de wettelijke regels en handhaving. Als oorzaak noemen zij onder andere de gebrekkige coördinatie tussen bestuur en justitie.

In 1983 ziet een onderzoeksbureau het beeld uit de eerdere studies nog eens bevestigd in een eigen onderzoek (Berenschot, 1983).

De Hinderwet wordt passief, respectievelijk selectief, uitgevoerd. Van een stipte uitvoering van de wet (naar de letter en de geest) is (vaak bewust) geen sprake. Er bestaat kwantitatief en kwalitatief een achterstand in de benodigde mankracht en apparatuur. Meer intergemeentelijke samenwerking is nodig, maar komt moeizaam van de grond.

Ook nog in 1986 blijkt bij een tweetal categorieën inrichtingen die dan nog vergunningplichtig zijn (de propaaninstallaties en de bakkerijen; later zullen zij onder het regime van algemene regels vallen) de situatie allerm minst optimaal te zijn (Twijnstra Gudde, 1987).

Van de bakkersbedrijven heeft weliswaar 86% een vergunning, maar slechts 44% heeft een vergunning die toereikende eisen stelt. Bij de inrichtingen voor propaanopslag is de situatie per saldo iets gunstiger. Weliswaar heeft slechts 72% een vergunning, maar bij 64% worden toereikende eisen gesteld. Deze vergunningen worden overigens nauwelijks actief gehandhaafd. De gemeenten treden vrijwel alleen op wanneer er klachten van omwonenden komen (Twijnstra Gudde, 1987).

In zijn proefschrift stelt Aalders (1984) dat slechts door middel van 'sociale neveneffecten' (mentaliteitsbeïnvloeding) en informeel overleg de uitvoering van de wet nog enig effect heeft. Het door Aalders gesignaleerde belang van onderhandelingen tussen industrie en overheid wordt ondersteund door Bennett. Uit het onderzoek van Bennett blijkt dat bij ernstige meningsverschillen beide partijen onvermijdelijk naar een compromis zoeken (Bennett, 1984).

Uit de onderzochte cases komt tevens naar voren dat de overheden bereid waren om aan de wensen van het bedrijfsleven tegemoet te komen, niet in de laatste plaats uit economische (werkgelegenheids)overwegingen.

Om de uitvoering en daarmee de effectiviteit van de wet te verbeteren wordt het middel van het Hinderwet-uitvoeringsprogramma (HUP) toegepast. Daarin worden de achterstanden in de uitvoering geïnventariseerd en worden maatregelen opgesteld om de vergunningverlening en de handhaving te verbeteren. Gemeenten die zo'n HUP laten opstellen krijgen

de kosten daarvan vergoed door de rijksoverheid. Een groot deel van de gemeenten heeft van deze regeling gebruik gemaakt. Een evaluatie-onderzoek, verricht door adviesbureau DGV, is niet gepubliceerd. Wel is van de gegevens uit dit onderzoek gebruik gemaakt door Ten Elshof (1988), die er ook eigen onderzoeksgegevens aan toevoegde. Uit deze studie blijkt dat door het werken met een HUP weliswaar de achterstand bij de vergunningverlening sneller wordt ingelopen, maar dat de handhavingsinspanningen nauwelijks toenemen. Aangezien voor een effectieve gedragsbeïnvloeding in het kader van de Hinderwet beide aspecten nodig zijn, concludeert hij dat het HUP een ontoereikend instrument is. Hij uitte twijfel of het ooit wel goed zou komen met de Hinderwet (Ten Elshof, 1988).

De Hinderwet was voor de gemeenten de belangrijkste milieuwet. Uit de besproken evaluatiestudies blijkt dat de gemeenten een grote achterstand hebben in het verlenen van vergunningen. Niet alleen het verlenen van vergunningen, maar ook de handhaving van de Hinderwet was problematisch.

Ook al heeft een gemeente een kennisgeving van voorgenomen sluiting naar een inrichting doen uitgaan dan houdt dit nog niet in dat de betreffende inrichting daadwerkelijk wordt gesloten. Dat is slechts zelden het geval. Als een gemakkelijker te hanteren sanctiemiddel is de dwangsom in de Hinderwet opgenomen. De stimuleringsregeling HUP heeft er wel toe bijgedragen dat de achterstand in de vergunningverlening enigszins is ingelopen, maar de handhavingsinspanningen zijn nauwelijks toegenomen.

Concluderend kan men stellen dat de Hinderwet, gezien de resultaten van de verschillende onderzoeken, tal van uitvoeringsproblemen met zich meebracht. De kans op toepassing van de vergunning zelf is verre van compleet en die van sancties zelfs nagenoeg afwezig. Ook met de mate van correcte toepassing is het slecht gesteld. Pas in recente jaren lijkt in het algemeen de doelgerichtheid van de beleidsuitvoerders toe te nemen. De informatie van de uitvoerders verbetert langzaam onder invloed van het beschikbaar komen van meer geld voor de uitvoering van de milieuwetten. Hun machtspositie ten opzichte van de doelgroep is echter nog steeds niet sterk. Dat komt onder meer door de moeizame wegen waarlangs eventuele sancties kunnen worden opgelegd. Er worden momenteel weliswaar veel pogingen ondernomen om deze situatie te verbeteren, maar het resultaat daarvan is nog lang niet bevredigend.

13.3.2 *Heffingstelsel*

De mogelijkheden van financiële prikkels zijn vaak eerder prikkelend geweest voor de fantasie van wetenschappers die zich met milieubeleid bezighouden, dan dat zij in operationele vorm daadwerkelijk het milieuge drag van de bedrijven hebben beïnvloed. In de hele westerse wereld zijn weliswaar veel instrumenten gebruikt die als financiële aanmoedigingen kunnen worden aangeduid, maar meestal zijn die niet zodanig opgezet dat

er ook werkelijk een gedragsbeïnvloedende werking van te verwachten valt (Opschoor & Vos, 1989). Direct regulerende instrumenten, zoals vergunningenstelsels, domineren meestal als officiële instrumenten gericht op gedragsbeïnvloeding. Toch zijn er in Nederland wel een aantal financiële instrumenten gebruikt waarvan in principe een regulerend effect kan worden verwacht. Eén van deze instrumenten, de heffing op watervervuiling, is zelfs één van de meest belangwekkende voorbeelden ter wereld van een dergelijk instrument in het milieubeleid. In deze deelparagraaf zullen we de werking ervan bespreken als voorbeeld van een heffingstelsel.

Bij het in werking treden van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater in 1970 kregen de provincies, en via hen doorgaans de waterschappen, de taak om het waterkwaliteitsbeheer te gaan voeren. Een belangrijk onderdeel van die taak was het gaan zuiveren van rioolwater. Daarvoor was zeer veel geld nodig. De waterschappen mochten heffingen instellen om de jaarlijkse kosten te betalen. Zo werd afbreekbare organische vervuiling belast met een flinke heffing per eenheid vervuiling. De tarieven van deze heffingen verschilden tussen de waterschappen, naar gelang hun kosten en het aantal vervuilingseenheden in hun gebied om die kosten over te verdelen.

Reeds na enkele jaren werden de tarieven echter bijna overal zo hoog dat een aanzienlijke vermindering van de vervuiling rendabel werd. De organische vervuiling van het bedrijfsafvalwater daalde in de jaren van 1970 tot 1980 met twee derde. Onderzoek wees uit dat deze daling vrijwel geheel kon worden toegeschreven aan de heffingen en vrijwel niet aan het gelijktijdig toegepaste instrument van de vergunning (Bressers, 1980, 1983; Schuurman, 1988). Dat is opmerkelijk, wanneer men bedenkt dat de vergunningen officieel wel en de heffingen officieel niet waren bedoeld om het vervuilingsgedrag van de bedrijven te beïnvloeden.

Bressers schrijft de invloed van de heffingen onder meer toe aan het feit dat zij de omstandigheden waaronder waterbeheerder en bedrijf met elkaar overleggen drastisch veranderen (Bressers, 1983).

De contacten over de sanering van de vervuiling staan, door de mogelijkheid voor het bedrijf om aanzienlijke sommen aan heffingen uit te sparen, in het teken van samenwerking in plaats van conflict. Deze weergave van de praktijk van de werking van milieuheffingen blijkt meer in overeenstemming met de werkelijkheid dan de voorstelling van deze werking als louter een economisch mechanisme. De heffingen vervangen niet het overleg tussen overheid en bedrijfsleven. Zij maken dit wel veel vruchtbaarder voor het milieubehoud.

Op grond van de schade die verontreiniging met zware metalen toebrengt aan het rioolwaterzuiveringsproces en aan de kwaliteit van het resulterende zuiveringsslib hebben de meeste waterschappen ook een heffing ingesteld op de aanwezigheid van zware metalen in het afvalwater. Door deze heffingsgrondslag is de heffing relatief laag. De waterschappen hadden dan ook niet het idee dat deze heffing veel invloed had gehad op de

vermindering van de hoeveelheid zware metalen in het bedrijfsafvalwater, namelijk met 50%, die tussen 1975 en 1980 werd bereikt. Zonder onderhandelingen en voorschriften in vergunningen deden de bedrijven weinig of niets. Statistische analyse wees echter uit dat in gebieden waar de heffingen flink waren gestegen die onderhandelingen en voorschriften kennelijk veel meer succes hadden gehad dan in andere gebieden (Bressers, 1988).

Uit de regressie-analyse kwam de invloed van de heffingen dan ook niet als onbetekenend naar voren, maar juist als sterkste beleidsinstrument. Ook uit andere onderzoeken komt naar voren dat heffingen in het waterkwaliteitsbeleid het belangrijkste instrument zijn geweest bij het terugdringen van de watervervuiling (Schuurman & Tegelaar, 1983; Schuurman, 1988).

Bij dit alles speelt niet alleen een rol dat de heffingen relatief hoog zijn doordat er de dure bouw en exploitatie van zuiveringsinstallaties mee wordt bekostigd. Ook de adequate beleidsuitvoering speelt een rol. Deze is geenszins vanzelfsprekend. In Frankrijk werden de heffingsaanslagen onderwerp van onderhandeling tussen overheid en bedrijven. Van de instrumententheorie kunnen we leren dat bij heffingstelsels van een daadwerkelijke inning weinig terecht zal komen zonder een hoge mate van doelgerichtheid en een hoog niveau van informatie van de uitvoerders. Daarom is interessant om te bezien hoe daar in de Nederlandse praktijk voor is gezorgd.

In het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid zijn beide aspecten aanwezig. Doordat de heffingen het geld moeten opbrengen voor de bouw en exploitatie van zuiveringsinstallaties, een taakopdracht die de waterschappen zeer graag op zich namen, halen de beleidsvoerders met de inning van de heffingen hun eigen geld op. Met laksheid of toegeeflijkheid ten opzichte van de heffingplichtige zou men zichzelf dus benadelen. Het verkrijgen van voldoende informatie om de heffingsaanslag vast te stellen voor duizenden bedrijven, volgens diverse theoretici het voornaamste bezwaar van de toepassing van heffingen als instrument van milieubeleid, is vergemakkelijkt in Nederland door kleine vervuilers gelijk te stellen aan huishoudens. Middelgrote vervuilers betalen volgens een tabel waarmee gemakkelijk verkrijgbare gegevens, zoals waterverbruik of verwerkte grondstoffen, kunnen worden omgerekend naar de voor dat bedrijf 'normale' vervuiling. De prikkel om minder te vervuilen blijft voor die bedrijven toch bestaan doordat zij om aanpassing van de omrekeningsfactor kunnen vragen aan de overheid wanneer zij menen door milieumaatregelen minder te vervuilen dan waarvan op grond van de tabel wordt uitgegaan. Doordat op deze wijze de noodzakelijke voorwaarden voor een adequate uitvoering zijn vervuld, heeft het heffingstelsel zijn hoge mate van effectiviteit kunnen verkrijgen.

13.3.3 Overleg als instrument

Tijdens de jaren tachtig is de Nederlandse regering er toe overgegaan om op verschillende terreinen convenanten te sluiten met (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven om tot de vermindering van diverse milieuproblemen te kunnen komen. Een convenant is een schriftelijk vastgelegde afspraak die bewust geen formele juridische status is gegeven. De regering hoopte op deze manier vlotter met het bedrijfsleven tot zaken te kunnen komen en daarbij het bedrijfsleven meer te committeren aan de afspraken dan het zich zou voelen bij de naleving van opgelegde gedragsregels. Ook kon men op deze manier EG-regels omzeilen, die een beleid van voorschriften ten aanzien van produkten al snel als concurrentievervalsend bestempelen. Er werden convenanten afgesloten op onder meer de volgende terreinen: kwikoxydebatterijen, alkalinebatterijen, drankverpakkingen, PET-flessen, cadmium in kratten, luchtvervuiling door zware bedrijfsvoertuigen, CFK's in spuitbussen, en fosfaten in wasmiddelen.

Klok (1989) concludeert over deze convenanten dat de inhoud van de convenanten in vijf van de acht gevallen vanuit de doelstelling van het ministerie van Milieubeheer bevredigend kon worden genoemd.

In drie van de vijf gevallen heeft het niet veel moeite gekost om dit resultaat te bereiken, doordat de industrie om andere redenen al besloten had dat resultaat na te streven. Het convenant diende dan meer voor het vastleggen van reeds aanwezige intenties. In twee van de acht gevallen was het resultaat minder bevredigend en in een enkel geval is het moeilijk een uitspraak te doen, omdat het hier meer een voortgaande reeks convenanten betreft, waarvan ook de laatste niet erg vergaand was, maar wel tot een goed resultaat heeft geleid.

Daarmee komen we bij de doelbereiking en effectiviteit van de convenanten. In het betreffende geval, fosfaten in wasmiddelen, kwam de uiteindelijke doorbraak pas tot stand nadat één van de fabrikanten een groot-schalige introductie van een fosfaatvrij wasmiddel had aangedurfd en daarmee een doorslaand commercieel succes oogstte. De andere fabrikanten volgden toen zeer snel. De in het convenant vastgelegde doelstellingen werden ruimschoots overtroffen. Of het convenant zelf daarbij een wezenlijke rol heeft gespeeld is moeilijk te zeggen. Dat geldt ook voor de andere convenanten. In vier van de acht gevallen ziet het er naar uit dat de doeleinden vrij zeker zullen worden bereikt. Of dat aan het convenant is te danken, is echter doorgaans twijfelachtig. In de andere vier gevallen is het nog te vroeg om te kunnen vaststellen of de afspraken zullen worden nagekomen of ziet het er naar uit dat dit waarschijnlijk niet het geval zal zijn.

Al met al lijkt de effectiviteit van convenanten niet indrukwekkend te zijn. Men dient deze echter te beschouwen tegen de achtergrond van de eveneens zeer gebrekkige effectiviteit van voorschriften in het Nederlandse milieubeleid. Het is de vraag of men op een andere wijze dan met convenanten meer had kunnen bereiken.

Omdat de totstandkoming van convenanten aspecten van beleidsvorming en beleidsuitvoering in zich verenigd, heeft Klok (1989) een speciale variant van de instrumententheorie voor dit proces ontworpen. Ook hierbij wordt overigens uitgegaan van de doeleinden, informatie en macht van de betrokken actoren.

13.3.4 *Belastingmaatregelen*

De Nederlandse regering is niet geheel vrij in de wijze waarop zij de introductie van schonere auto's tracht te stimuleren. Nationale maatregelen worden door de Europese Gemeenschap wantrouwend bekeken als mogelijk concurrentievervalsend. Daarom, en omdat een Europese aanpak uiteraard ook meer gewicht in de schaal legt, maakt het beleid van de lidstaten deel uit van een Europees beleid. Voor landen die eigenlijk verder willen gaan, zoals Duitsland en Nederland, betekent dit, dat hun beleidsmogelijkheden beperkt zijn. Toegestaan werd dat deze landen de introductie van schonere auto's (auto's die reeds aan de toekomstige Europese normen voldeden) zouden bevorderen met financiële prikkels. Deze mochten ten hoogste de meerkosten compenseren. Schonere auto's mochten dus niet voordeliger worden gemaakt dan vuilere, hooguit even duur. In Nederland gebeurde dat door de belasting die bij verkoop moet worden betaald te differentiëren. Voor auto's die al aan de toekomstige normen voldeden behoefde minder te worden betaald dan voorheen, voor andere auto's meer. Hoewel het dus om een gekortwiekte financiële prikkel ging, werd de maatregel een doorslaand succes (Klok, 1987a).

Bij de kleine auto's (twee derde van de markt) steeg in acht maanden het percentage auto's dat aan de norm voldeed van 37% naar 70%. De stijging verliep dubbel zo snel als het ministerie van Milieu had gedacht. Tegen de achtergrond van de gebrekkige effectiviteit van het grootste deel van het milieubeleid is dit een bijzonder resultaat. Bij de grotere auto's verliep de stijging minder snel, onder meer doordat voor deze categorie de normen strenger waren, zonder dat de belastingdifferentiatie dat compenseerde. Het was dan ook niet verwonderlijk dat de Nederlandse regering de maatregel uitbreidde en ook het voldoen aan de strengere Amerikaanse normen op deze wijze ging compenseren. Dit geschiedde aanvankelijk onder protest van de Europese Commissie, maar met algemene instemming van het Nederlandse parlement. Ook nu weer leidde de maatregel tot een scherpe toename van het aantal nieuw verkochte auto's met een geregelde driewegkatalysator. Omdat de Europese Gemeenschap de maatregel uiteindelijk niet wilde tegenhouden, is de maatregel zelfs bevorderlijk geweest voor een versterking van het schone autobeleid van de Gemeenschap als geheel.

Bij de bevordering van de verkoop van schonere auto's door de overheid bleek derhalve een bescheiden financiële prikkel, die er alleen voor zorgt dat deze auto's niet duurder zijn dan de overige auto's, te leiden tot een sterke toename van de verkoop van schonere auto's. In de instrumenten-

theorie wordt een dergelijk resultaat voorspeld. In situaties waarin de persoonlijke consequenties van de verschillende gedragsopties elkaar niet veel ontlopen zullen bij de leden van de doelgroep de maatschappelijke consequenties van meer invloed zijn dan anders en vaak de doorslag geven.

Voor auto's met een katalysator is een goede beschikbaarheid van loodvrije benzine noodzakelijk. Hiertoe werd een regulerende heffing toegepast, de enige officiële regulerende heffing in het Nederlandse milieubeleid. Niet beperkt door de Europese Gemeenschap kon deze zo ver gaan dat loodvrije benzine goedkoper werd dan loodhoudende benzine. Het gevolg was dat binnen twee maanden de loodhoudende normaal benzine geheel uit de handel was genomen en vervangen door loodvrije benzine (Klok, 1987a).

Dit resultaat werd overigens bereikt doordat vertegenwoordigers van de overheid met de oliemaatschappijen in overleg traden met de nieuwe regeling op zak. Dit heeft wellicht de reactie op de regeling versneld. Hierbij zien we dus weer, net als bij het waterkwaliteitsbeheer, dat de financiële maatregel het overleg niet heeft vervangen, maar het vruchtbaarder heeft gemaakt, doordat, gegeven de regeling, de doeleinden van uitvoerders en doelgroep dicht bijeen kwamen te liggen. Dit stemt overeen met de basisidee van de instrumententheorie dat de werking van nieuwe beleidsinstrumenten niet moet worden voorgesteld als een haast 'mechanische' causale invloed in een blanco situatie, maar berust op de verandering die de instrumenten al dan niet betekenen voor de omstandigheden waaronder de contacten tussen overheid en doelgroep verlopen.

13.3.5 *Subsidies*

In de literatuur wordt een viertal typen van energiebesparend gedrag onderscheiden, namelijk energiebeheer (bijv. het vergelijken van meterstanden); investeringen gericht op aanpassing van de bestaande installaties (bijv. door isolatie); investeringen in een eigen energievoorziening (bijv. met warmtekrachtkoppeling); en investeringen ter vervanging van bestaande installaties.

Uit een onderzoek naar de toepassing en de effectiviteit van beleidsinstrumenten op de energiebesparing in de industrie gedurende 1977-1986 blijkt, dat de investeringspremie (subsidie) die van 1980 tot 1987 van kracht was, nauwelijks invloed had op het relatieve niveau van de aanpassingsinvesteringen (isoleren, warmteterugwinning e.d.) maar wel enigszins op de investeringen in de eigen energievoorziening (Van der Doelen, 1989). Het energiekrediet (leningen tegen zachte voorwaarden) droeg enigszins bij aan het tot stand komen van investeringen om energieintensieve delen van het productieproces te vervangen. Overigens was er geen enkel instrument dat een stimulerende invloed had op alle soorten energiebesparend gedrag.

Naast het bescheiden zelfstandige effect van de beleidsinstrumenten

speelden de energieprijzen een dominante rol bij alle vormen van energiebesparend gedrag. Van der Doelen (1989) concludeert dat de effectiviteit van de instrumenten wordt overschaduwed door het zogenaamde Mattheus-effect, naar het woord van de apostel 'Aan wie heeft, zal worden gegeven' (Matt., 13, vers 12). Bedrijven die reeds over informatie en/of financiële middelen beschikken zullen de beleidsinstrumenten voorlichting en subsidie het meest gebruiken zonder dat dit tot een extra gedragsverandering leidt. Als gedeeltelijke remedie hiertegen pleit hij voor een actievere rol van de overheid bij de toepassing van de subsidies. Door niet af te wachten welke bedrijven er om vragen, maar zelf op zoek te gaan naar bedrijven die men mogelijk met een subsidie over de streep kan trekken zal het geld meer terecht komen bij de bedrijven bij wie het de doorslag geeft tot het nemen van maatregelen. In het onderzoek was het nog zo dat van de 137 subsidie-ontvangende bedrijven slechts vier hulp bij de subsidie-aanvraag aangeboden hadden gekregen van een overheidsorganisatie, drie bedrijven werd hulp aangeboden door een ondernemersorganisatie en in één geval bood een nutsbedrijf hulp aan.

In de instrumententheorie wordt verondersteld dat de kans op toepassing bij instrumenten die door de doelgroep positief worden gewaardeerd (dus onder meer bij subsidies) vooral afhankelijk is van hetzij voldoende informatie bij de doelgroep, hetzij een combinatie van hoge prioriteit voor de toepassing bij de uitvoerders en voldoende informatie bij de uitvoerders. Van der Doelen (1989) constateert derhalve in deze termen dat de toepassing te afhankelijk is van de informatie van de doelgroep en dat te weinig toepassing tot stand komt door een combinatie van hoge prioriteit en goede kennis over de doelgroep bij de uitvoerders.

13.4 Conclusie

Uit de in deze paragraaf beschreven praktijkgevallen komt naar voren dat de heffingen en belastingmaatregelen verhoudingsgewijs bijzonder succesvol zijn geweest. Meer complete overzichten bevestigen dit beeld (Schuddeboom, 1990). In het NMP-plus wordt, naast een versterking van de basis van het beleid in regelgeving en van de toepassing van instrumenten die de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroepen benadrukken, ook een groter gebruik van financiële instrumenten aangekondigd. Daarvan lijkt echter weinig terecht te komen. Binnen de categorie van financiële instrumenten werd in het NMP-plus aan subsidies maar een beperkte rol toegekend. De beleidsintensiveringen waarmee het NMP-plus gepaard is gegaan hebben echter juist voor een belangrijk deel een vertaling in nieuwe subsidies gekregen, met name op het gebied van de energiebesparing. Niet de effectiviteit, maar de haalbaarheid lijkt het belangrijkste criterium bij de keuze van beleidsinstrumenten in de praktijk. Nog te vaak worden drogredenen, zoals het vergelijken van de inningskosten van heffingen met die van 'gewone' belastingheffing in plaats van met de kos-

ten van handhaving van voorschriften, en argumenten die evengoed van toepassing zouden zijn op andere effectieve instrumenten, zoals dat zelfs wanneer de kosten van heffingen globaal aan de bedrijfstak worden gecompenseerd er sprake is van een aantasting van de concurrentiepositie door de kostbare milieu-investeringen, aangevoerd om een ruimere toepassing van zulke marktinstrumenten tegen te houden.

De vernieuwing en intensivering die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden rond vergunningverlening, handhaving en andere vormen van directe regulering heeft op dit terrein weliswaar onmiskenbaar verbetering gebracht, maar het is twijfelachtig of deze maatregelen er voor kunnen zorgen dat directe regulering in de nabije toekomst wel is opgewassen tegen haar taak. Voorschriften richten de aandacht sterk op het net wel of net niet voldoen aan bepaalde eisen. Méér doen dan wat op een bepaald moment het voorschrift is, is formeel niet vereist. Omdat de ideeën over wat nodig is voor het milieu zich nog steeds ontwikkelen en ook de bedrijfsvoering erg dynamisch is, kan het systeem in de praktijk niet goed worden gehanteerd om de overgang naar een duurzame samenleving te begeleiden. In de praktijk worden de vergunningenstelsels dan ook meer als basis voor onderhandelingsmacht gebruikt. Dat is zeker geen nutteloze functie. Integendeel. Het is echter wel van belang te beseffen dat op deze manier de directe regulering slechts te zamen met de toepassing van andere instrumenten tot voldoende dynamiek bij het nemen van milieu-maatregelen in de bedrijven leidt.

De belangrijkste ontwikkeling die de afgelopen jaren in het milieubeleid heeft plaatsgevonden betreft de hoge vlucht die het overleg met de verschillende doelgroepen heeft genomen. Hoewel convenanten daarbij een belangrijke rol spelen zou het niet juist zijn dit overleg eenvoudig als een vergroting van de toepassing van convenanten te beschouwen. De generatie convenanten die in het evaluatie-onderzoek van Klok aan de orde was betrof merendeels produkten. Het doelgroepenoverleg kent een andere opzet en achtergrond omdat op basis van de uitgangspunten van het NMP de vertaling naar de taakstellingen voor de verschillende branches wordt gemaakt. Gegeven de noodzaak om het bedrijfsleven te betrekken bij de aanpak van de milieuproblemen, niet alleen als 'lijdend voorwerp' van het beleid, maar als partner, lijkt een dergelijke benadering onvermijdelijk. Deze noodzaak wordt gegeven doordat het doel van duurzaamheid dermate omvangrijke (emissiereducties tot 90%) en ingrijpende (integraal ketenbeheer) maatregelen noodzakelijk maakt, dat de overheid niet langer genoeg heeft aan de medewerking van het bedrijfsleven, maar het bovendien niet kan stellen zonder zijn creativiteit, tot uitdrukking komend in voortdurende innovaties. Wel dient bij deze beleidsstrategie te worden bewaakt dat de relatie met de voorschriftenstrategie bestaat uit het elkaar versterken en niet uit het elkaar in de wielen rijden. Zonder een voortdurende afstemming tussen regelgeving en handhaving enerzijds en branchegewijs overleg en de stimulering van eigen interne bedrijfsmilieu-zorg anderzijds bestaat een groot risico op botsingen waarbij kwaadwil-

lende bedrijven het ene tegen het andere uitspelen en goedwillende bedrijven geïrriteerd raken door de 'dubbele sturing'.

Literatuur

- Aalders, M.V.C. (1980). *De handhaving van de Hinderwet*. Den Haag.
- Aalders, M.V.C. (1984). *Industrie, milieu en wetgeving: De Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit*. Amsterdam.
- Aalders, M.V.C., en J.H. Jans (1990). *Juridische knelpunten in de milieuwetgeving*. Amsterdam.
- Bardach, E. (1980). *On disigning implementable programs*. In: Majone en Quade (eds.), *Pitfalls of analysis*, p. 138-158. Chichester etc.
- Baumol, W.J., en W.E. Oates (1975). *The theory of environmental policy*. Englewood Cliffs (NJ).
- Bennett, G. (1984). Het milieubeleid van de lagere overheden. *Bestuurswetenschappen*, p. 153-161.
- Berenschot (1983). *Landelijk onderzoek naar de organisatie en uitvoering van de Hinderwet en aanverwante milieutaken*. Den Haag.
- Bressers, J.Th.A. (1980). De effectiviteit van milieueffingen. *Beleidsanalyse*, p. 11-19.
- Bressers, J.Th.A. (1983). *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid: Een bestuurskundig onderzoek*. Enschede.
- Bressers, J.Th.A., en P.J. Klok (1987a). *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*. Den Haag.
- Bressers, J.Th.A. (1987b). Grondslagen voor een instrumententheorie. *Beleidswetenschap*, p. 77-97.
- Bressers, J.Th.A. (1988). A comparison of the effectiveness of incentives and directives. *Policy Studies Review*. Vol. 7, no. 3, p. 500-518.
- Bressers, J.Th.A., en A.B. Ringeling (1989a). Beleidsinstrumenten in drie arena's: Beleidsvorming, uitvoering en doorwerking. *Beleidswetenschap*, p. 3-24.
- Bressers, J.Th.A., en F.H.J.M. Coenen (1989b). Onderzoek naar het functioneren van milieubeleid. In: P. Glasbergen (red.), *Milieubeleid; Theorie en praktijk*. Den Haag.
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede.
- Dryzek, J.S., en B. Ripley (1988). The ambitions of policy design. *Policy Studies Review*, 4, p. 705-719.
- Easton, D. (1964). *A systems analysis of political life*. New York.
- Elshof, E.J. ten (1988). *Met een 'hup' een sprong vooruit?* Enschede.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, p. 1243-1248.
- Hillen, R.Th.A., en H.P. Nijhof (1983). De dwangsom in de Hinderwet. *Tijdschrift voor milieu en recht*, nr.7.
- Hoogerwerf, A. (1986). *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite*. Amsterdam.
- Hoogerwerf, A. (1988). *Van groeibeleid naar beheersbeleid?: De machtsvorming der bewindvoerders in Nederland*. Den Haag.
- Hueting, R. (1974). *Nieuwe schaarste en economische groei*. Amsterdam/Brussel.
- Jacob, H. (1980). Deterrent effects of formal and informal sanctions. In: J. Brigham en D.W. Brown (eds.), *Policy implementation: Penalties or incentives?* Beverly Hills/London, p. 69-88.
- Klok, P.J. (1987a). *Een instrumentenanalyse van het beleid ten aanzien van loodrijke benzine en schone auto's*. Enschede.
- Klok, P.J. (1987b). Gebruiksmogelijkheden van een instrumententheorie: Afvalverwijdering als voorbeeld. *Beleidswetenschap*, 4, p. 356-383.
- Klok, P.J. (1989). *Convenanten als instrument van milieubeleid: De totstandkoming en effectiviteit van acht produktgerichte convenanten en hierop gebaseerde verwachtingen omtrent de effectiviteit van convenanten*. Enschede.
- Klok, P.J. (1991). *Een instrumententheorie voor het milieubeleid*. Enschede.

- Korsten, A.F.A. (1983). *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Amsterdam.
- Kuks, S.M.M. (1987). Instrumententheorie voor effectiever milieubeleid. *Bestuur*, 8, p. 238-241.
- Mayntz, R. (1983). Implementation von Regulativer Politik. In: R. Mayntz (ed.), *Implementation politischer Programme II: Ansetze zur Theoriebildung*. Opladen, p. 50-74.
- Onderzoek vergunningenprocedures op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Hinderwet* (1976). Den Haag: Twijnstra Gudde.
- Opschoor, J.B. (1987). *Duurzaamheid en verandering: Over ecologische inpasbaarheid van economische ontwikkelingen*. Amsterdam.
- Opschoor, J.B., en H.B. Vos (1989). *Economic instruments for environmental protection*. Paris.
- Palumbo, D.J. (1987). Introduction to: Implementation: What have we learned and still need to know. *Policy Studies Review*. Vol. 7, no. 1, p. 91-102.
- Propper, I.M.A.N. (1989). *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*. Enschede.
- Ringeling, A.B. (1983). *De instrumenten van het beleid*. Alphen aan den Rijn.
- Sabatier, P.A. (1986). *What can we learn from implementation research?* Kaufmann e.a. (red.), p. 313-325.
- Schuddeboom, J. (1990). *Milieubeleid in de praktijk*. Enschede.
- Schultze, C.L. (1977). *The public use of private interest*. Washington DC.
- Schuurman, J., en J. Tegelaar (1983). De regulerende werking van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren. *Weekblad voor fiscaal recht*, p. 529-550.
- Schuurman, J. (1988). *De prijs van water*. Arnhem.
- Sociale en culturele verkenningen 1990* (1989). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Udo de Haes, H.A. (1987). *Persoonlijk voordeel: Van vijand tot bondgenoot in het milieubeheer*. Leiden.
- Uitvoering Hinderwet* (1979). Den Haag: Twijnstra Gudde.
- Uitvoering Hinderwet bij brood- en banketbakkerijen en propaanopslagrichtingen* (1987). Leidschendam: Twijnstra Gudde.
- Veld, R.J. in 't (1982). *Verandering en bestuur: Een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde*. Nijmegen.
- Vermeulen, W.J.V. (1988). *De subsidie onder andere instrumenten*. Utrecht.
- Vermeulen, W.J.V. (1988/4). De effectiviteit van een subsidie bij multi-instrumentele beleidsvoering: Regionaal zware metalenbeleid als voorbeeld. *Beleidswetenschap*, p. 345-359.
- Vermeulen, W.J.V. (1989). *Tussen financiële prikkel en overreding*. Utrecht.
- Vught, F.A. (1985). *Beter dan Nostradamus en Campanella?* Alphen aan den Rijn.
- World commission on environment and development ('Brundtland') (1987). *Our common future*. Oxford/New York.