

# BELEIDSMIX NOODZAKELIJK VOOR OPTIMAAL RESULTAAT

## Reguleren, stimuleren of delegeren

Gepubliceerd in ROM-Magazine, jg. 18, nr. 4, p. 27-29.

De meest effectieve beleidsstrategie bestaat zowel uit een regulerende aanpak, stimulerende maatregelen als het delegeren van verantwoordelijkheden. Dat althans is de mening van Jan Buys, landbouw- en milieudeskundige. Volgens hem biedt zo'n beleidsmix de meeste aanknopingspunten voor het oplossen van de problemen waarvoor beleidsmakers zich geplaatst zien.

Het afgelopen decennium hebben de diverse overheden, in het bijzonder de provincies, veelvuldig gebruik gemaakt van stimulering als beleidsstrategie. Met name in het gebiedsgerichte milieubeleid is een keur aan stimulerende aanpakken ontwikkeld en toegepast. Nu het stimuleringsbeleid een tijd lang op koers is, rijst de vraag of de beoogde beleidsdoelen gehaald zijn en of het stimulerende beleid effectief is geweest. Maar een kritische beschouwing van stimulering als beleidsstrategie is ook om andere redenen noodzakelijk. Tot nu toe werd deze beleidsstrategie namelijk vooral ingezet om het realiseren van generieke beleidsdoelen te versnellen of, in mindere mate, om een extra milieukwaliteit te realiseren. Nu de generieke doelen steeds scherper worden (denk bijvoorbeeld aan het mestbeleid) wordt stimuleringsbeleid in die context steeds minder voor de hand liggend. Hoe verhouden stimulering en regulering zich dan in het huidige milieutijdsgewricht? In de hierop volgende theoretische benadering vanuit de praktijk wordt het landbouw- en milieubeleid als voorbeeld genomen.

Tot nu toe was de keuze tussen reguleren en stimuleren vooral afhankelijk van de mate waarin er een extra prestatie geleverd werd ten opzichte van een basisinspanning (wettelijk verplicht versus goede praktijk). Stimulerend beleid werd meestal op een hele doelgroep losgelaten, waarbij wel onderscheid werd gemaakt tussen koplopers, peloton en achterblijvers<sup>2</sup>. Toch gold in principe steeds de stimulering alle groepen, waarbij de achterblijvers lekker werden gemaakt met de voorrangbehandeling van de voorlopers. Vanuit het beleid geredeneerd is dit een voor de hand liggende benadering, vanuit de doelgroep is deze aanpak echter minder vanzelfsprekend.

### Beleidsstrategieën

#### 1. Regulering

Beleid dat het gewenste gedrag of de gewenste situatie beoogt te realiseren met een stelsel van gedragsregels. Met handhaving wordt naleving van de regels afgedwongen. De (niet) verrichte handelingen zijn daarbij aangrijppunt.

#### 2. Stimulering

Beleid dat het gewenste gedrag of de gewenste situatie beoogt te realiseren met behulp van stimulerende maatregelen (voorlichting, training, subsidies e.d.). Vrijwilligheid is daarbij uitgangspunt. Aangrijppunt kan daarbij zowel een bepaald resultaat als de (niet) verrichte handelingen zijn. In mindere mate richt het zich op plannen, denken en evalueren.

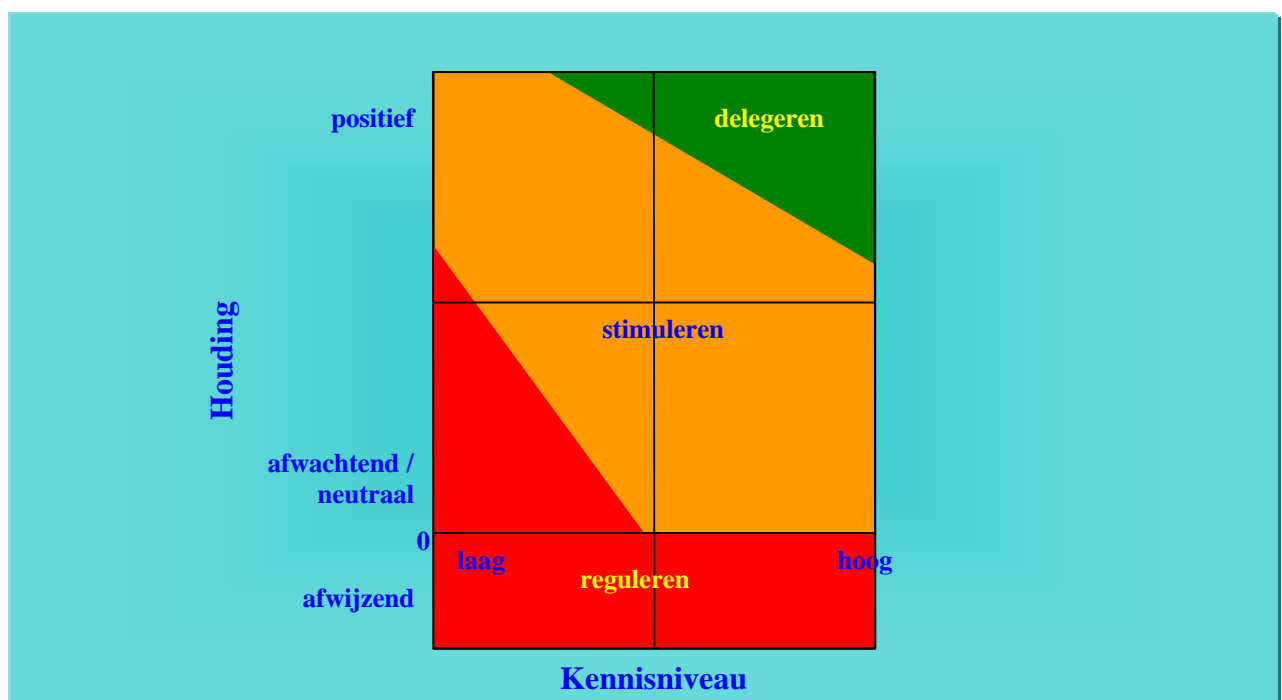
#### 3. Delegatie

Overheid en doelgroep (individuen dan wel organisaties) maken bindende afspraken (milieucontracten, over certificering etc.) over het te realiseren gedrag of de gewenste situatie. Het beoogde resultaat is daarbij aangrijppunt, de manier waarop dit wordt gerealiseerd is, meestal binnen zekere kaders, vrij.

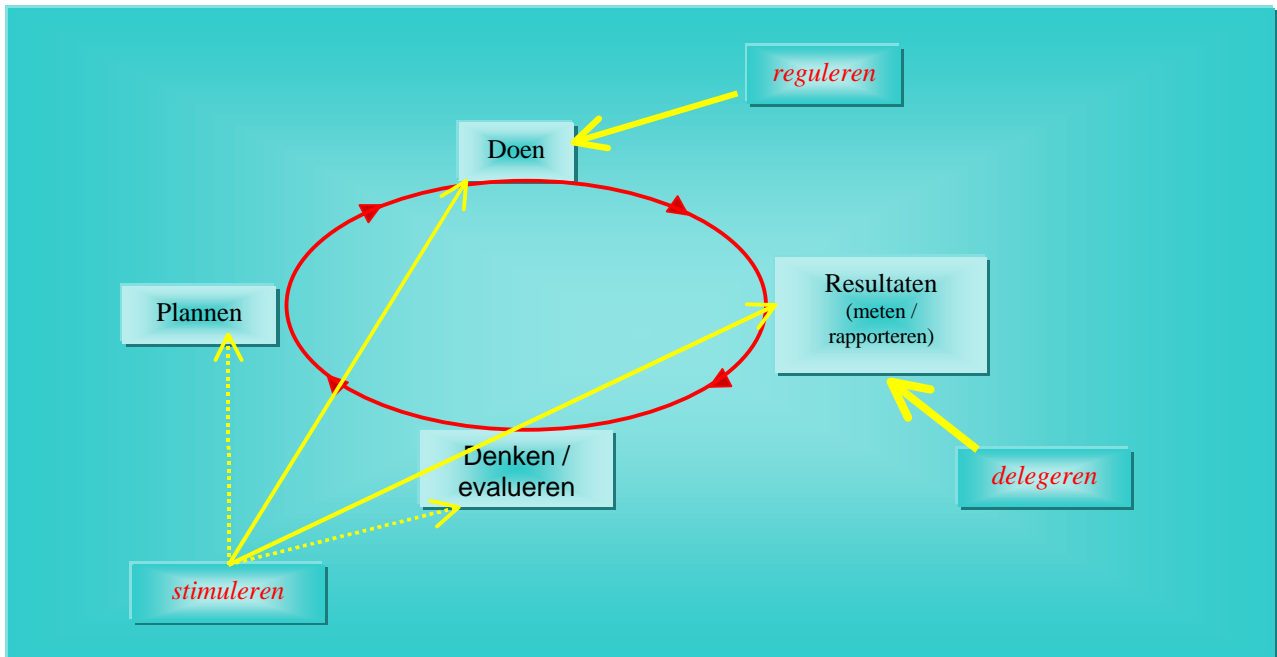
## Houding en kennis

Met regulering of stimulering wil de overheid een blijvende gedragsverandering, vertaald in een verbeterde bedrijfsvoering, realiseren. Daarbij zijn vooral drie factoren relevant: de economische gevolgen van deze gedragsverandering, de houding van de doelgroep en de kennis van de doelgroep. De keuze tussen beleidsstrategieën zou daarom vooral op een analyse van deze factoren moeten zijn gebaseerd. De factor economie is nog relatief eenvoudig: daarbij gaat het om een afweging tussen kosten en baten. Wil een agrariër ergens instappen, dan doet hij dat relatief gemakkelijk als hij er op korte of langere termijn financieel iets mee opschiet. Als het economische effect op langere termijn negatief is, zal een stimulerende aanpak echter gedoemd zijn te mislukken, regulering is dan de enige beleidsoptie. Maar ook bij een positief economisch effect is het succes van stimulerend beleid niet automatisch verzekerd, vooral niet als het korte termijneffect van stimulerend beleid negatief is. De factoren houding en kennis spelen een belangrijke rol. Een voldoende positieve opstelling en een voldoende kennisniveau ten aanzien van het beleidsonderwerp is dan een randvoorwaarde voor een succesvol stimuleringsbeleid. Is de houding afwijzend of staat de problematiek qua kennis te ver van de doelgroep af, dan is het vrijwel uitgesloten dat stimulerend beleid aanslaat en beklijft. De keuze van een beleidsstrategie vertoont daarom sterke overeenkomsten met het kiezen van een managementstijl die past bij een bepaalde medewerker. Handboeken voor leidinggeven dragen hiervoor vaak het model van *situationeel leiderschap* aan. Dit model kan in aangepaste vorm ook prima dienen om na te gaan welke beleidsstrategie, gelet op houding en kennis van de doelgroep, effectief zal zijn. Figuur 1 geeft het model in aangepaste vorm weer. Anders dan bij leidinggeven, waar ieder positief kwadrant een eigen leiderschapsstijl kent, onderscheidt dit model drie beleidsstrategieën: reguleren, stimuleren en delegeren (zie kader). En, in tegenstelling tot managementsituaties, is in dit aangepaste model een negatieve houding wel van belang.

**Figuur 1**  
**Beleidsstrategieën in relatie tot houding en kennisniveau**



**Figuur 2**  
**Handelingscyclus en aangrijpingspunten beleidsstrategieën**



### Drie-eenheid

De drie strategieën om beleidsdoelen te realiseren grijpen op verschillende punten aan in de handelingscyclus die we bij iedere activiteit kunnen onderscheiden. In figuur 2 wordt dit weergegeven. Delegatie is nog weinig toegepast in het landbouw- en milieubeleid, het convenant glastuinbouw en milieu is er een voorbeeld van. In de industrie wordt deze strategie al wel toegepast onder de vage term doelgroepenbeleid<sup>1</sup>. Figuur 1 is een schematische weergave. De lezer kan zich met recht afvragen of de overgang tussen beleidsstrategieën scherp is en of de lineaire weergave de waarheid recht doet. Deze beperkingen moeten in het achterhoofd worden gehouden bij het gebruik van de figuur. Ook valt af te lezen dat houding zwaarder weegt dan kennis. Dit is gebaseerd op ervaringen opgedaan in vele landbouw- en milieuprojecten: is de doelgroep eenmaal zover dat ze mee *willen* denken, dan is de belangrijkste stap gezet. Ook voor milieucoöperaties geldt dit. Bij pioniers als de milieucoöperaties in Waterland en Oostmeer was de wil een oplossing te vinden voor de natuur- en milieuproblematiek de eerste en essentiële stap. Vanuit deze wil boorden ze een ongelooflijk reservoir aan creativiteit en kennis aan, op basis waarvan men forse stappen probeert te zetten.

Wat betekent het model van figuur 1 nu voor de keuze van beleidsstrategieën? Ten eerste moeten we ons realiseren dat de doelgroep nooit homogeen is, dus nooit één exacte punt vormt in het model. We zullen altijd een puntenwolk aantreffen, we vinden dit ook terug in de wielrenmetafoor (koplopers/peloton/achterblijvers<sup>2</sup>). Bovendien zal onder invloed van allerlei economische, sociale, politieke en maatschappelijke factoren de positie van de doelgroep, of individuen daaruit, in het diagram variëren in de tijd. Een en ander impliceert dat een effectief beleid altijd een mix van de drie onderscheiden strategieën is, waarbij de verhoudingen binnen die mix kunnen variëren in de tijd, niet in het minst door de invloed van de beleidsmix zelf. Bij een effectief beleid verschuift de positie in figuur 1 naar rechtsboven. De beleidsmix kan verdeeld zijn over verschillende overheidslagen (rijk, provincie, gemeente), als het geheel maar compleet is.



Houding en kennis op peil?

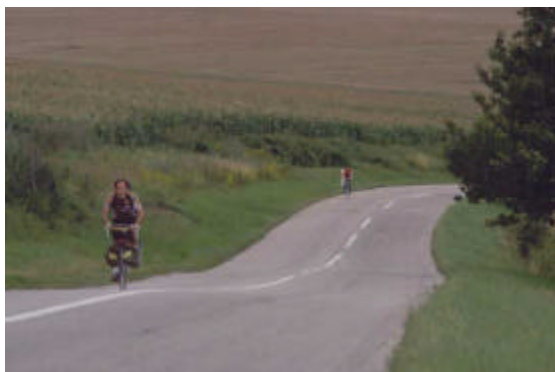
### Aanknopingspunten

Bovenstaande geldt niet alleen voor gebiedsgericht beleid, maar ook voor generiek beleid. Het moeizame verloop van de dossiers mest en bestrijdingsmiddelen is deels het gevolg van het hanteren van een incomplete beleidsmix. De effectiviteit van een beleidsmix kunnen we afmeten aan de mate waarin deze slaagt het accent van de verdeling van de doelgroep rechtsboven te krijgen en te houden. Een complete beleidsmix biedt aanknopingspunten voor het oplossen van problemen waarvoor iedere beleidsmaker zich geplaagd ziet. Enerzijds is er behoefte aan maatwerk dat rekening houdt met de grote verschillen tussen bedrijven onderling, terwijl anderzijds regelgeving eenvoudig, duidelijk en vooral handhaafbaar moet zijn. Als er sprake is van een volwaardig stimulerings- en delegatiebeleid, bieden die twee voldoende mogelijkheden voor maatwerk. Regulering kan dan rustig een harde en eenvoudige basis zijn<sup>3</sup>, dus duidelijk en handhaafbaar. De doelgroep kan dan immers zelf kiezen: simpel maar grof leunen op de standaardregels, met wat meer inspanning gebruik maken van stimulerende maatregelen, of echt een grote stap maken zodat delegatie mogelijk is.

Momenteel is regulering veruit dominant in het landbouw- en milieubeleid. Deels is dit vanuit de geschiedenis verklaarbaar, deels omdat economische effecten van het beleid ook op lange termijn negatief bleken te zijn. Met stimulering is inmiddels veel ervaring opgedaan en zijn ook de nodige resultaten geboekt, al zijn die lang niet altijd blijvend gebleken. In slechts een beperkt aantal gevallen zijn aansprekende resultaten bereikt. Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het vrijwel geheel ontbreken van delegatie in de beleidsmix hiervoor een belangrijke oorzaak is. In het recente experiment zelfsturing milieucoöperaties van de ministeries LNV en VROM is een poging tot het ontwikkelen van een dergelijk beleid gedaan, echter zonder één succes. Belemmeringen blijken te zitten in de wet- en regelgeving die delegatie niet of nauwelijks toestaat. Daarnaast ontberen overheden het lef om verantwoordelijkheden via contracten daadwerkelijk over te dragen aan de doelgroep.

## Perspectief

De samenstelling van de beleidsmix moet dus worden afgestemd op de doelgroep, met name tegen de achtergrond van het model in figuur 1. Centraal daarbij staan vragen als: hoe zijn de houdingen verdeeld, wat zijn de kennisniveaus? Het is van belang om in relatie tot een beleidsonderwerp (bestrijdingsmiddelen, aanpak verdroging, grondwaterbescherming, etc.) een goed afgebakende groep te hebben (tuinders, akkerbouwers, veehouders in gebied X, alle bedrijven in gebied Y, etc.). Verder is er inzicht nodig in de economische effecten van maatregelen op korte en lange termijn. Is hiervan een beeld, dan kan een effectieve beleidsmix worden samengesteld. Neem bijvoorbeeld het mestbeleid: de houding van de agrariërs in Nederland is momenteel gemiddeld gesproken negatief tot afwachtend, met uitschieters in beide richtingen: van de Wien van den Brinken tot de Marke. Bovendien is voor een aanzienlijk aantal bedrijven het economisch effect zwaar negatief. Dus is er een regelgeving nodig als harde basis, en flankerend beleid voor de bedrijven die te erg in de knel dreigen te komen. Maar voor bedrijven die het economisch op langere termijn kunnen redden, en qua kennis en houding voldoende op niveau zitten, is een stimulerend beleid (bijvoorbeeld stevige ondersteuning bij aanpassing bedrijfsvoering) een betere optie. En voor de groep die al klaar is voor de toekomst kan er al, waarschijnlijk eerst op experimentele basis, gestart worden met vormen van delegatie. Een dergelijke beleidsmix laat zich veel beter verkopen omdat ze niet rücksichtlos is, maar perspectief biedend.



Op weg naar delegerend beleid?

## Uitgangssituatie

Het zich op deze manier *vooraf* verdiepen in de doelgroep heeft twee bijkomende voordelen: ten eerste ontstaat er kennis over de doelgroep en ten tweede is het veel beter mogelijk het effect van het beleid te evalueren. Er zijn bij mijn weten geen stimuleringsprojecten waar vooraf een goede analyse is gemaakt van de doelgroep en vervolgens de vraag is gesteld wat de juiste beleidsmix is. Sommige projecten zijn wel achteraf geëvalueerd<sup>4</sup>, maar dan werd de uitgangssituatie achteraf gereconstrueerd. Met het vastleggen van de uitgangssituatie is het ook veel beter mogelijk het effect van het beleid te evalueren. Want beleidsmonitoring is meer dan alleen het vaststellen van veranderingen in milieukwaliteit en van het verloop van een aantal processen.



**De keuze van de juiste strategieën is cruciaal**

## **Volwassen**

Het mag duidelijk zijn: ook of misschien wel juist in dit milieutijdsgewricht is er reden en ruimte voor stimulering, mits het onderdeel kan gaan uitmaken van een volledige beleidsmix. Dat vergt een nogal andere aanpak, te beginnen met het ontwikkelen van delegatie als beleidsstrategie. Na ruim vijftien jaar landbouw- en milieubeleid is een dergelijke vervolmaking hard nodig. Landbouw en milieu zijn inmiddels volwassen beleidsthema's. Dat vraagt dan ook om een benadering die bij volwassenen past. Stel je de gang van zaken in een bedrijf eens voor als het management alleen maar instructies uitdeelt: dat leidt tot een verre van optimale benutting van de capaciteiten van de medewerkers en dus tot een slecht product.

Jan Buys is beleidsmedewerker bij de Provincie Noord-Brabant. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel en mede gebaseerd op zijn ervaring als projectleider bij het Centrum voor Landbouw en Milieu.

## **Bronnen**

- 1) Brinkhuizen, C. 1998. 'Doelgroepenbeleid': ambitieuze milieudoelen zijn toch gehaald. In: ROM Magazine, jg. 16, nr. 1/2, p. 4-7.
- 2) Buys, J.C., E.B. Oosterveld & L.T.A. Joosten 1993. Naar een integraal stimuleringsbeleid voor de landbouw in bodembeschermingsgebieden. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- 3) Frouws, J. 1999. Krijgt de varkenssector alsnog een herstructurering met perspectief? In: Spil, nr. 157-158, p. 15-21.
- 4) Weerkamp, J. 1999. De maïs moet zuiver staan. Provincie Noord-Brabant, Den Bosch. Niet gepubliceerd.
- 5) Wezel, H.A.T.M. van, A.L.B.M. van Campen, E.P.H. Bregman & M.G.F. Hille 1999. Milieu in gebiedsgericht beleid: van pepernoten naar kastanjes. In: ROM Magazine, jg. 17, nr. 3, p. 31-34.