

Onderzoek naar een optimale verhouding

Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

26 maart 2020

Opdrachtgever

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Contact

Daan Boot

Hilke Grootelaar

Referentie

AEFP-587424533-39(R.2137)

Foto

Olaf Kraak / Hollandse Hoogte

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| 1 Managementsamenvatting | 4 |
| 1.1 Context en vraagstelling | 4 |
| 1.2 Onderzoeksverantwoording..... | 4 |
| 1.3 Hoofdconclusie | 5 |
| 1.4 Beantwoording onderzoeksvragen | 7 |
| 2 Inleiding | 8 |
| 2.1 Aanleiding | 8 |
| 2.2 Vraag en afbakening | 8 |
| 2.3 Onderzoeksverantwoording..... | 9 |
| 2.4 Leeswijzer..... | 10 |
| 3 Ordening beleidsinstrumenten | 11 |
| 3.1 Inleiding..... | 11 |
| 3.2 Klassieke ordening van beleidsinstrumenten..... | 12 |
| 3.3 Naar een continuüm van beleidsinstrumenten | 16 |
| 3.4 Deelconclusie | 17 |
| 4 Combinatie van beleidsinstrumenten | 18 |
| 4.1 Veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen | 18 |
| 4.2 Argumenten voor een beleidsmix | 23 |
| 4.3 Ontwerpfactoren beleidsmix..... | 24 |
| 4.4 Deelconclusie | 28 |
| 5 Cases | 30 |
| 5.1 Inleiding..... | 30 |
| 5.2 Melkveehouderij | 31 |
| 5.3 Circulaire economie | 39 |
| 5.4 Energietransitie binnen de gebouwde omgeving..... | 48 |
| 5.5 Conflictmineralen | 57 |
| 5.6 Kleding & textiel | 64 |
| 5.7 Deelconclusie | 72 |
| 6 Conclusie | 76 |
| 6.1 Hoofdconclusie | 76 |
| 6.2 Beantwoording deelvragen | 77 |

1 Managementsamenvatting

1.1 Context en vraagstelling

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wil in de zomer van 2020 communiceren of vernieuwing van het beleid rond Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) nodig is, en zo ja, hoe nieuw beleid eruit kan komen te zien. Onderhavig onderzoek naar vrijwillige en dwingende maatregelen vormt één van de deelonderzoeken binnen het overkoepelende project ‘IMVO-maatregelen in perspectief’. Mogelijke (nieuwe) maatregelen dienen gericht te zijn op hoe de Nederlandse overheid kan bijdragen aan het vergroten van bewustwording op het gebied van IMVO en het beter toepassen van de genoemde uitgangspunten door bedrijven. Een belangrijke vraag hierbij is hoe vrijwillige en dwingende beleidsinstrumenten zich in een ‘slimme mix’ tot elkaar verhouden. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in deze optimale verhouding tussen vrijwillige en dwingende maatregelen bij het beleid rond IMVO.

1.2 Onderzoeksverantwoording

We hebben het onderzoek uitgevoerd in drie stappen. Bij de eerste stap hebben we in afstemming met de opdrachtgever een startnotitie opgesteld. Deze startnotitie bestond onder meer uit een onderzoekskader en een voorstel voor enkele te onderzoeken beleidsterreinen en sectoren (de ‘casestudies’). Bij de tweede stap hebben we informatie geïnventariseerd en bestudeerd. Hierbij zijn we gestart met het opstellen van een theoretisch kader op basis van literatuuronderzoek. Dit vormde de basis voor de uitwerking van vijf casestudies ter inkleuring van de theorie. Ook de casestudies zijn tot stand gekomen door deskresearch, aangevuld met inzichten uit enkele interviews. Bij de derde stap hebben we de inzichten uit ons theoretisch kader en de vijf casestudies samengevoegd tot tien *best practices*. Ook hebben we conclusies opgesteld en verwerkt in een definitief rapport.

De beperkingen van het onderzoek zien hoofdzakelijk op de abstractie van de literatuur en beperkte beschikbaarheid van informatie over de effectiviteit en efficiëntie van een beleidsmix in de praktijk. De selectie van de vijf casestudies dient in dit kader vooral als praktische inkleuring van de theorie te worden beschouwd. Ook deze casestudies kennen echter hun beperkingen. Allereerst zijn deze vooral op deskresearch gebaseerd. De interviews die we in dit kader hebben afgenomen dienen vooral ter illustratie van verschillende standpunten en zijn geenszins een representatieve steekproef. Ook hebben we niet voor iedere casestudie interviews afgenomen. Daarnaast verschillen de uitgevoerde casestudies van elkaar in compleetheid en diepgang vanwege het verschil in beschikbare data en informatie. Er zijn weinig tot geen onderzoek (c.q. evaluaties) beschikbaar die het volledige spectrum van beleidsinstrumenten beschouwen binnen een sector of domein. Beschikbare onderzoeken zijn ofwel zeer fragmentarisch of zeer hoog over.

1.3 Hoofdconclusie

Individuele beleidsinstrumenten zijn te plaatsen op een continuüm.

De geraadpleegde literatuur in Hoofdstuk 3 laat zien dat er verschillende manieren zijn om de beleidsinstrumenten van de overheid te ordenen. Deze ordeningen tonen grotendeels overlap in de doelen die de overheid met de beleidsinstrumenten tracht te bereiken. Daarom presenteren wij in dit hoofdstuk een continuüm met 5 V's die staan voor de verschillende tactieken die de overheid met beleidsinstrumenten hanteert: **Voorlichten**, **Vergemakkelijken**, **Verleiden**, **Voorwaarden** en **Verplichten**. De beleidsinstrumenten die we in onze vijf casestudies identificeren, plaatsen we in hoofdstuk 5 telkens op dit continuüm.

Bij het ontwerpen van een beleidsmix met een combinatie van beleidsinstrumenten spelen verschillende factoren een rol.

Meestal worden beleidsinstrumenten gecombineerd in een beleidsmix. In Hoofdstuk 4 maken we inzichtelijk waar rekening mee moet worden gehouden bij het ontwerp van een beleidsmix. Hierbij dient de overheid allereerst te letten op de veronderstellingen die zowel aan haar doelen ten grondslag liggen als de veronderstellingen die zij ten aanzien van haar doelgroep heeft. Wat weten we over de houding, kennis en economische positie van de groep koplopers, het peloton en de achterblijvers?

Ook is van belang dat er grondig onderzoek wordt gedaan naar de context van een beleidsprobleem voordat voor (een combinatie van) beleidsinstrumenten wordt gekozen. Deze context bestaat uit verschillende schillen op (1) het niveau van de beleidssector (2) nationaal niveau en (3) internationaal niveau. Binnen deze schillen zijn er verschillende contextfactoren die de keuze voor een mix aan beleidsinstrumenten beïnvloeden. Te denken valt aan de specifieke en unieke aard van het beleidsterrein en het bestaande systeem aan beleidsinstrumenten. Naast deze **contextfactoren**, zijn er factoren die inherent zijn aan de (mix van) beleidsinstrumenten zelf. Dit zijn zogeheten **instrumentele factoren** en hebben betrekking op het beleidsinstrument en het beleidsprobleem wat moet worden opgelost. Het gaat dan bijvoorbeeld om factoren als de complexiteit en zichtbaarheid van het beleidsinstrument en de ontwikkelingsfase van het beleidsprobleem.

De theorie in Hoofdstuk 4 leert ons dat er geen perfecte modellen bestaan voor 'een optimale mix' aan beleidsinstrumenten en dat bovendien alle theoretische veronderstellingen over de werking van individuele en gecombineerde instrumenten nog weinig zeggen over de mate waarin een beleidsmix effectief is. Bovengenoemde factoren waarmee bij het ontwerpen van beleid sterk rekening moet worden gehouden, kunnen zeker invloed hebben op de uiteindelijke effectiviteit van de beleidsmix. Maar hoe effectief de combinatie van instrumenten in de praktijk uitpakt, is in sterke mate afhankelijk van de gegeven context.

De casestudies bieden tegen deze achtergrond een praktische inkleuring van de theorie

Ter inkleuring van de theorie kijken in we Hoofdstuk 5 naar praktijkervaringen op verschillende beleidsterreinen en sectoren ten aanzien van de verhouding tussen vrijwillige en dwingende instrumenten. Bij de selectie hebben we meegewogen of er beleidsdoelen met betrekking tot gedragsveranderingen van bedrijven zijn gesteld, of sprake is van een mix van instrumenten die op het 5V-continuüm is te plaatsen en of er al (meetbare) resultaten zijn. Daarnaast hebben we bij deze keuze gedifferentieerd in de mate waarin beleidsterreinen en sectoren als risicovol worden aangemerkt in het kader van IMVO. Op basis hiervan zijn we tot onderstaande selectie van casestudies gekomen: **melkveehouderij**, **circulaire economie**, **gebouwde omgeving**, **conflictmineralen**, **kleding en textiel**.

Andersson Elffers Felix

Op basis van de vijf casestudies hebben we 10 best practices geformuleerd voor het bepalen van de optimale beleidsmix.

In de deelconclusie van Hoofdstuk 5 lichten wij deze *best practices* uitgebreid toe met verschillende voorbeelden uit de casestudies. Hieronder vatten wij ze kort samen.

1. Formuleer heldere, operationele doelstellingen in samenspraak met actoren

Om een beleidsmix daadwerkelijk effectief en efficiënt te laten zijn, moeten doelstellingen helder, meetbaar en in samenspraak met actoren uit het veld worden geformuleerd.

2. Ex-ante onderzoek naar behoeftes van doelgroepen is helpend

Ex-ante onderzoek naar behoeftes van de doelgroep is helpend in de keuze voor de optimale beleidsmix. Het is belangrijk rekening te houden met de economische gevolgen van de gedragsverandering die wordt nagestreefd, de houding en de kennis van de doelgroep.

3. Maak een bewuste keuze voor een beleidsmix

De keuze voor een specifieke combinatie aan instrumenten wordt niet altijd expliciet gemaakt. Onduidelijk is of beleidmakers zich bewust zijn van de verschillen die tussen beleidsmixen in (deel)sectoren optreden en of die verschillen bijdragen aan de effectiviteit.

4. Voorlichten en vergemakkelijken gaan goed samen

Een combinatie van voorlichten en vergemakkelijken werkt goed. Vooral voor de koplopers leidt deze combinatie van instrumenten tot vrijwillige gedragsverandering.

5. Naast voorlichten en vergemakkelijken is soms verleiden nodig

Er kan echter niet vanuit gegaan worden dat het peloton en de achterblijvers in de sector de *best practices* overnemen van de koplopers. Ook verleiding middels subsidies en andere financiële instrumenten is nodig.

6. Het ontbreken van verplichten bevordert een klimaat van vrijblijvendheid

Het ontbreken van financiële prikkels of een stok achter de deur in de vorm van dwingende regelgeving op nationaal niveau bevordert een klimaat van vrijblijvendheid voor burgers en bedrijven. Dit klimaat belemmert vaak de snelheid waarmee doelstellingen gehaald worden.

7. Verleiden werkt niet altijd voor de gehele sector

Subsidieregelingen en andere instrumenten die verleiden tot duurzamer ondernemen dienen goed gemonitord te worden of ze voldoende (economische) prikkels bieden om aan te zetten tot daadwerkelijke gedragsverandering.

8. Voorlichten is helpend bij verplichtende of verleidende instrumenten

Naarmate verleidende of verplichtende instrumenten naar hun aard complexer zijn, zijn voorlichtende instrumenten die de doelgroep informeren over de subsidies, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan of de implicaties van nieuwe regelgeving helpend.

9. Convenanten beperkt effectief zonder verplichtende instrumenten

Convenanten kunnen in de praktijk een platform bieden voor uitoefening van hindermacht. Het is dan raadzaam convenanten die weinig sancties kennen op het niet of onvoldoende nakomen van gemaakte afspraken aan te vullen met dwingende instrumenten.

10. Een beleidsmix moet voortdurend gemonitord worden

Bij de inzet van individuele beleidsinstrumenten of een beleidsmix moet gemonitord worden dat deze het juiste gedrag blijven ondersteunen.

1.4 Beantwoording onderzoeksvragen

1. **Wanneer zijn vrijwillige en dwingende maatregelen (gericht op het bedrijfsleven) complementair en wanneer niet? Welke factoren zorgen ervoor dat ze complementair zijn of zelfs elkaar versterken?**
2. **Op welke wijze leidt een combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen?**

Op basis van de beschikbare informatie uit de literatuur en casestudies hebben we de eerste twee deelvragen gecombineerd en geïnterpreteerd als: waar moet rekening mee worden gehouden bij het ontwerpen van een beleidsmix met een optimale verhouding tussen dwingende en vrijwillige maatregelen.

De theorie laat verschillende ontwerpfactoren voor een beleidsmix zien. Bij het samenstellen van een optimale beleidsmix moeten zowel de contextfactoren als instrumentele factoren worden meegewogen. De context bestaat uit verschillende schillen op (1) het niveau van de beleidssector, (2) nationaal niveau en (3) internationaal niveau. Te denken valt dan aan internationale wet- en regelgeving, de nationale beleidsstijl en de grootte en onderlinge verbondenheid van de netwerken waarop de beleidsmix zich richt.

Instrumentele factoren zijn inherent aan de (mix van) beleidsinstrumenten zelf, zoals de ontwikkelingsfase waarin het beleidsprobleem zich bevindt, aard en complexiteit van de doelgroep die bij het beleidsprobleem betrokken is in termen van homogeniteit en omvang en de kosten van beleidsinstrument voor het ontwerpen, implementeren, monitoren en handhaven van beleidsregel en daarmee samenhangend de capaciteit bij de overheid om eigen autoriteit, geld en organisatie aan te wenden om beleidsdoelen te bereiken.

3. **Wat kan worden gezegd over de kosteneffectiviteit van de combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen voor bedrijven en de overheid?**

Er is zowel in de geraadpleegde literatuur als in de praktijk weinig bekend over de effecten en kosten van de ingezette beleidsinstrumenten individueel en de ingezette combinatie. Vaak is alleen bekend hoeveel gebruik gemaakt is van een beleidsinstrument, maar niet in welke mate de regeling voor de stimulering heeft gezorgd. Uit het onderzoek blijkt wel dat eenvoudige instrumenten de kosten besparen voor monitoring en handhaving. Deze hoeven vaak niet gecombineerd te worden met een ander beleidsinstrument omdat zij voor zich spreken en gemakkelijk ingezet kunnen worden. Zowel uit de theorie als de casestudies blijkt dat complexere beleidsinstrumenten zoals subsidies die met allerlei voorwaarden gepaard gaan een uitgebreide informatie-uitwisseling tussen de overheid en individuele leden van de doelgroep vereisen. Dit kost de overheid meer capaciteit en de inzet op voorlichting en gerichte begeleiding van bedrijven.

4. **Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van vrijwillige initiatieven als invulling van dwingende maatregelen voor bedrijven?**

De literatuur en de casestudies bieden weinig concrete inzichten over het gebruik van vrijwillige initiatieven als invullingen van dwingende maatregelen voor bedrijven. Wat over het algemeen opvalt is dat de casestudies gemeen hebben dat op betreffende beleidsterreinen is begonnen met overwegend vrijwillige initiatieven. Veel beleidsterreinen staan nu aan de vooravond van het invoeren van dwingende wet- en regelgeving, of dreigen daar thans mee als 'stok achter de deur'.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Doel van het overheidsbeleid rond internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (hierna: IMVO) is om bedrijven te stimuleren maatschappelijk verantwoord te ondernemen in internationale waardeketens. Uit de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) vloeit voort dat de overheid dit doel kan bereiken via een 'slimme mix' van nationale en internationale beleidsinstrumenten. Deze mix omvat naast dwingende ook vrijwillige instrumenten, ter overbrugging van de zogeheten *governance gap*: het beperkte vermogen van de overheid om het gedrag van Nederlandse bedrijven buiten de landsgrenzen (extraterritoriaal) via wetgeving te reguleren en te handhaven. Naar aanleiding van de recente beleidsevaluatie van het beleid rond IMVO tussen 2012 en 2018 wordt aanbevolen om een slimme beleidsmix met positieve en negatieve prikkels te ontwikkelen die zich richten op verschillende typen bedrijven (koplopers, peloton en achterblijvers).¹

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zal in de komende periode de vraag onderzoeken of vernieuwing van het beleid rond IMVO nodig is, en zo ja, hoe nieuw beleid eruit kan komen te zien. In de zomer van 2020 wil de Minister op basis van dit onderzoek communiceren over de hoofdlijnen van het IMVO-beleid. Onderhavig onderzoek naar vrijwillige en dwingende maatregelen vormt één van de deelonderzoeken binnen het overkoepelende project 'IMVO-maatregelen in perspectief'. Mogelijke (nieuwe) maatregelen dienen gericht te zijn op hoe de Nederlandse overheid kan bijdragen aan het vergroten van bewustwording op het gebied van IMVO en het beter toepassen van de genoemde uitgangspunten door bedrijven. Een belangrijke vraag hierbij is hoe vrijwillige en dwingende beleidsinstrumenten zich in een 'slimme mix' hierbij tot elkaar verhouden.

2.2 Vraag en afbakening

2.2.1 Vraag

Het **doel** van dit onderzoek is om inzicht te geven in de optimale verhouding tussen vrijwillige en dwingende maatregelen bij het beleid rond internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Hiervoor dienen de volgende **deelvragen** beantwoord te worden:

1. Wanneer zijn vrijwillige en dwingende maatregelen (gericht op het bedrijfsleven) complementair en wanneer niet? Welke factoren zorgen ervoor dat ze complementair zijn of zelfs elkaar versterken?

¹ IOB Evaluation, *Mind the gap, map the chain*. Den Haag, 2019.

Andersson Elffers Felix

2. Op welke wijze leidt een combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen?
3. Wat kan worden gezegd over de kosteneffectiviteit van de combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen voor bedrijven en de overheid?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik vrijwillige initiatieven als invulling van dwingende maatregelen voor bedrijven?

2.2.2 Afbakening

Bij het beantwoorden van de bovenstaande vraagstelling hanteren we de volgende afbakening van de scope:

- Kern van de opdracht betreft literatuuronderzoek. Aanvullend zijn enkele interviews afgenomen om informatie te verzamelen. Het organiseren van draagvlak maakt geen onderdeel uit van de opdracht.
- De focus van de opdracht ligt op het onderzoeken van inzichten in de optimale verhouding tussen vrijwillige en dwingende maatregelen. We onderzoeken niet het functioneren van afzonderlijke vrijwillige en dwingende maatregelen.

2.3 Onderzoeksverantwoording

2.3.1 Stappenplan

We hebben het onderzoek uitgevoerd in drie stappen.

Stap 1. Voorbereiding

In de eerste stap hebben we in afstemming met de opdrachtgever een startnotitie opgesteld. Deze startnotitie bestond onder meer uit een onderzoekskader en een voorstel voor enkele te onderzoeken beleidsterreinen en sectoren (de 'casestudies'). Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is voor de casestudies een format voor de bevindingen gemaakt.

Stap 2. Onderzoek

In de tweede stap hebben we informatie geïnventariseerd en bestudeerd. Hierbij zijn we gestart met het opstellen van een theoretisch kader op basis van literatuuronderzoek. Dit vormde de basis voor de uitwerking van vijf casestudies ter inkleuring van de theorie. Ook de casestudies zijn tot stand gekomen door deskresearch, aangevuld met inzichten uit enkele interviews. Tussentijds is een theoretisch hoofdstuk en een casestudie besproken met opdrachtgever.

Stap 3. Synthese en rapportage

In stap 3 hebben we conclusies opgesteld en verwerkt - na bespreking met het ministerie van Buitenlandse Zaken - in een definitief rapport.

2.3.2 Beperkingen onderzoek

De beperkingen van het onderzoek zien hoofdzakelijk op de abstractie van de literatuur en beperkte beschikbaarheid van informatie over de effectiviteit en efficiëntie van een beleidsmix in de praktijk.

We hebben een beknopt onderzoek uitgevoerd naar wat de theorie leert over de optimale verhouding tussen vrijwillige en dwingende maatregelen. Dit draagt bij aan de ordening van de verscheidenheid aan beleidsinstrumenten. Daarnaast levert het inzichten op over welke

Andersson Elffers Felix

factoren de keuze voor een combinatie van beleidsinstrumenten bepalen. Deze factoren zijn vrij abstract en bevatten weinig praktische voorbeelden.

De selectie van de vijf casestudies dient in dit kader vooral als praktische inkleuring van de theorie te worden beschouwd. Ook deze casestudies kennen echter hun beperkingen. Allereerst zijn deze vooral op deskresearch gebaseerd. De interviews die we in dit kader hebben afgenomen dienen vooral ter illustratie van verschillende standpunten en zijn geenszins een representatieve steekproef. Ook hebben we niet voor iedere casestudie interviews afgenomen. Daarnaast verschillen de uitgevoerde casestudies van elkaar in compleetheid en diepgang vanwege het verschil in beschikbare data en informatie.

In het verlengde van voorgaande merken we op dat er weinig tot geen onderzoeken (c.q. evaluaties) beschikbaar zijn die het volledige spectrum van beleidsinstrumenten beschouwen binnen een sector of domein. Beschikbare onderzoeken zijn ofwel zeer fragmentarisch (slechts enkele beleidsinstrumenten worden geëvalueerd) of zeer hoog over omdat bijvoorbeeld bij het bepalen van de beleidsmix onvoldoende doelen zijn gesteld. Dit maakt de vraag naar welke combinatie van maatregelen effectief is moeilijk te beantwoorden. Tot slot wordt nog opgemerkt dat we weinig bruikbare inzichten hebben gevonden inzake de kosteneffectiviteit van de combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen voor het bedrijfsleven.

2.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport hanteren we een theoretisch perspectief en maken we inzichtelijk wat de theorie ons leert over de optimale verhouding tussen vrijwillige en dwingende beleidsinstrumenten. Dit doen we door in **hoofdstuk 3** in te gaan op de verschillende typen beleidsinstrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft te plaatsen op een continuüm van vrijwillig naar verplicht. In **hoofdstuk 4** gaan we vervolgens in op de vraag hoe de overheid tot haar keuze voor beleidsinstrumenten komt en welke factoren de keuze voor een beleidsmix beïnvloeden. Daarna werpen we een blik op de praktijk. In **hoofdstuk 5** kijken we in vijf casestudies hoe de verhouding tussen verschillende maatregelen gestalte krijgt in de praktijk. In **hoofdstuk 6** eindigen we met een conclusie en geven we antwoord op de deelvragen.

3 Ordening beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de ordening van beleidsinstrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft. Daarbij kijken we welke ordening van beleidsinstrumenten in de literatuur wordt gehanteerd. We eindigen in dit hoofdstuk met een voorstel voor een ordening die wordt gebruikt in de analyse van de casestudies in hoofdstuk 5.

3.1 Inleiding

In de beleidsinstrumentenwetenschap wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen ‘eerste generatie theorieën’ die zich richten op de vraag waarom de overheid een bepaald beleidsinstrument gebruikt, en ‘tweede generatie theorieën’ die gaan over de vraag waarom een bepaalde *combinatie* aan beleidsinstrumenten gebruikt wordt in een bepaalde context.²

De eerste generatie theorieën gaan over het simplificeren van overheidsbeleid door te werken met een ordening van beleidsinstrumenten. Er bestaat daardoor een overvloed aan conceptuele diversiteit en classificaties van beleidsinstrumenten.³ Omdat in dit onderzoek gebruik zal worden gemaakt van een vijftal casestudies in zeer verschillende beleidssectoren, is het nuttig om van deze ordening van beleidsinstrumenten, die sector overstijgend is, gebruik te maken. In dit hoofdstuk behandelen we daarom een aantal van de meest voorkomende ordeningen.

De tweede generatie theorieën kijkt naar complementariteit en conflict wanneer gekozen wordt voor een mix aan beleidsinstrumenten. In de literatuur wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de term ‘beleidsmix’, een term die in de economische wetenschap is ontwikkeld en verwijst naar een interactie tussen verschillende beleidsinstrumenten die van invloed kan zijn op de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.⁴ Hierbij is belangrijk om op te merken dat de effectiviteit van de beleidsinstrumentenmix altijd afhangt van de context waarvoor zij is ontworpen.

Voor dit onderzoek is zowel de ordening van de afzonderlijke beleidsinstrumenten, als de werking van de combinatie aan beleidsinstrumenten van belang. Onderzoek uit beide generaties van wetenschappers is dus relevant. Nadat we in dit hoofdstuk ingaan op een

² Howlett, M. Beyond good and evil in policy implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 2004, 23 (2), 1-17.

³ Vedung, E. Policy instruments: typologies and theories. Bemelmans-Vidéc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers 2017.

⁴ Flanagan, K., Uyarra, E., & Laranja, M., I. Reconceptualising the ‘policy mix’ for innovation. *Research Policy*, 2011, 40 (5), pp. 702-713.

aantal belangrijke ordeningen, zullen we in hoofdstuk 4 ingaan op de vraag wat we op basis van de theorie weten over complementariteit van beleidsinstrumenten en factoren die deze complementariteit beïnvloeden.

3.2 Klassieke ordening van beleidsinstrumenten

Hieronder behandelen we drie klassieke ordeningen van beleidsinstrumenten die op verschillende beleidsterreinen terugkomen. Hierbij merken we op dat deze ordeningen beleidsinstrumenten zich zowel richten op burgers als op bedrijven. Zoals hierna zal blijken, vertonen deze ordeningen veel overlap. We eindigen dit hoofdstuk dan ook met een geïntegreerd continuüm aan de hand waarvan we de beleidsinstrumenten in onze casestudies zullen analyseren.

3.2.1 De wortel, de preek en de stok

Een vrij traditionele en door bestuurskundigen veelgebruikte ordening is die van ‘**de wortel, de preek en de stok**’.⁵ Deze driedeling staat voor positieve prikkels (de wortel: als je dit doet, dan krijg je ...), voorlichting (de preek; ‘het is goed als je dit doet, want ...’) en dwang (de stok; ‘je moet dit doen, of anders ...’) om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden.⁶

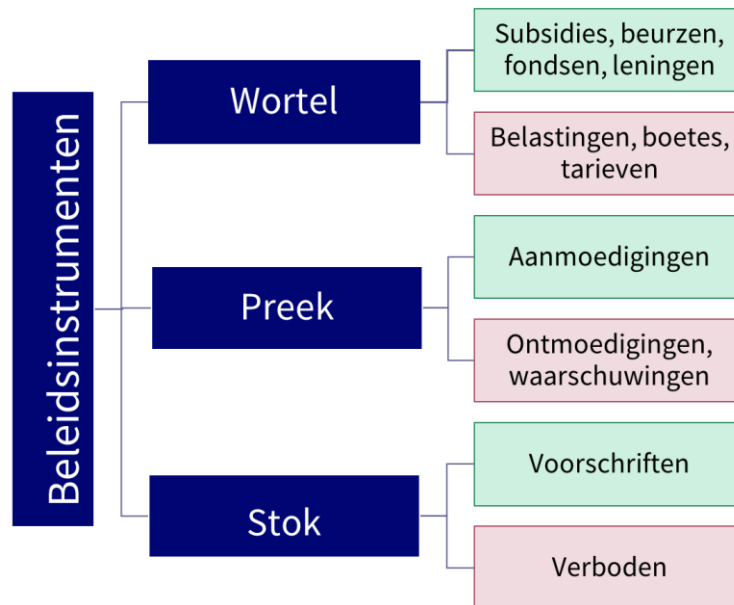
- De **wortel** verleidt burgers en bedrijven tot het gewenste gedrag met subsidies en fiscale vrijstellingen, maar ook door een voorkeursbehandeling bij aanbestedingen en het faciliteren van innovaties. Hierbij valt te denken aan de gunstige subsidievoorwaarden die gelden bij de aanschaf van een elektrische auto.
- De **preek** spoort burgers en bedrijven aan tot maatschappelijk gewenst gedrag door in te spelen op hun normen en waarden en hen te informeren over de gevolgen van hen gedrag. Denk bijvoorbeeld aan de Bob-campagne tegen rijden onder invloed of tegen de campagne Rookvrije generatie.⁷
- De **stok** ontmoedigt bepaalde activiteiten door regels te formuleren en de overtreding van deze regels met een boete te bestraffen. Denk daarbij aan het stortverbod voor afvalstoffen die herbruikbaar of brandbaar zijn.

De wortel, preek en stok kennen ieder zowel positieve als negatieve varianten. Onderstaand figuur illustreert dit.

⁵ Vedung, 2017. In de Nederlandse bestuurskunde wordt dit ook wel ‘peen, zweep en preek’ genoemd. Zie Bovens, M., ‘t Hart, P., Van Twist, M.J.W., Van den Berg, C., Van der Steen, M. & Tummers, L.G. *Openbaar Bestuur - Beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer: Alphen aan den Rijn 2017.

⁶ Vedung, 2017.

⁷ <https://www.daarkunjemeeethuiskomen.nl/bob>; <https://rookvrijegeneratie.nl/>



Figuur 1. Het Wortel, preek en stok van Bemelmans-Videc et al. (2017), aangepast⁸

3.2.2 De NATO-ordening van Hood

In de bestuurskundige klassieker 'The tools of government' uit 1984 beschrijft Hood een viervoudige ordening van beleidsinstrumenten. Met **NATO** onderscheidt Hood Nodality (knooppunt), Authority (autoriteit), Treasury (schatkist) en Organization (Organisatie). Deze instrumenten houden telkens andere activiteiten van de overheid in. Aan deze activiteiten zijn voorwaarden verbonden die het inzetten van het instrument effectief maken.

- Met de term '**nodality**' of 'knooppunt' wordt verwezen naar de mate waarin de overheid het centrum van sociale en informatienetwerken is. De overheid beschikt over beleidsinstrumenten om haar knooppuntpositie in het midden van allerlei informatiestromen te bestendigen.⁹ De overheid communiceert met burgers en organisatie door middel van educatie, informatie, reclame en overheidsadvisering.¹⁰
- De overheid kan haar wettelijke, legitieme **authority** aanwenden om doelstellingen te bereiken. Zij kan vergunningen en certificaten verschaffen, beleidsdomeinen reguleren met wet- en regelgeving en verdragen en overeenkomsten sluiten met andere landen of belangrijke samenwerkingspartners binnen Nederland. Van belang is dat de overheid een legitieme basis en voldoende gezag heeft om met dit beleidsinstrument het gedrag van organisaties te sturen.
- **Treasury** verwijst naar de mogelijkheden die de nationale schatkist de overheid biedt om haar beleidsdoelen te bereiken. Het gaat dan om subsidies, leningen, belastingen en financiering van bepaalde inactieven of belangengroeperingen.¹¹ Randvoorwaardelijk voor de inzet van dit type beleidsinstrument is het uitgavevermogen van de overheid: de schatkist moet voldoende gevuld zijn.

⁸ Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers 2017.

⁹ Hood, C. *The tools of government*. Chatham House Publishers 1984.

¹⁰ Howlett, 2004.

¹¹ Howlett, 2004.

- Tot slot wordt met ‘**organization**’ bedoeld de wijze waarop de overheid zelf georganiseerd is en door het eigen overheidshandelen haar doelstellingen bereiken. Te denken valt dan aan publieke diensten, publiek-private samenwerkingen en door de overheid geïnitieerde evaluaties die aanzetten tot beleidswijzigingen. Belangrijk is dat de overheid over voldoende capaciteit beschikt om zelf middels organisaties en evaluaties zelf op te treden.

3.2.3 De RESET-ordening

Op basis van verschillende sociaalpsychologische modellen die zich richten op gedragsverandering, hebben Jansen, Wessels en Lam het **RESET** ontwikkeld om het gedrag van ondernemers te beïnvloeden.¹² RESET staat voor Regels, Educatie, Sociale druk, Economische incentives en Tools. Het uitgangspunt is dat een combinatie van deze prikkels nodig is om de keuzes van ondernemers te beïnvloeden.¹³

- **Regels** zijn bedoeld om burgers en bedrijven te dwingen tot gewenst gedrag. Verplichte gedragsverandering wordt afgedwongen met voorschriften en beperkende bepalingen. Als deze regels duidelijk zijn en als er een systeem is waarmee deze gemonitord en gehandhaafd kunnen worden, kunnen zij heel effectief zijn. Deze dwingende maatregel zal wel altijd gepaard moeten gaan met dwang en handhaving. Volgens Lam en collega's wordt deze bij voorkeur vergezeld door een maatregel voor vrijwillige gedragsverandering die is gebaseerd op interne of externe motivatie.¹⁴
- **Educatie** gaat over het beïnvloeden van de interne motivatie van mensen door bijvoorbeeld voorlichting en onderwijs. Het effect van educatie wordt als beleidsinstrument nogal eens overschat. Het gewoonweg ‘zenden’ van informatie aan burgers en bedrijven heeft een beperkt effect. Dan zal de informatie alleen opgepakt worden door mensen die al intrinsiek gemotiveerd zijn. Educatie is het effectiefst als informatie aangeboden wordt op verschillende manieren aan mensen met verschillende leerstijlen.¹⁵
- **Sociale druk** wordt door Lam en collega's de meest belangrijke factor voor gedragsverandering genoemd. De drang om ‘erbij te horen’ is een belangrijke motivator. Sociale druk beïnvloedt normen en waarden en daarmee iemands interne motivatie. Sociale druk heeft daarnaast invloed op iemands referentiekader en bepaalt daarmee wat binnen een beleidssector als normaal wordt gezien.¹⁶ Zo kan de overheid bijvoorbeeld werken met benchmarks, waarmee het laat zien hoe individuele bedrijven zich verhouden tot het nationale gemiddelde of tot andere belangrijke spelers binnen een beleidssector.
- **Economie** gaat over het extern motiveren van mensen door de omstandigheden zodanig te veranderen dat deze economische consequenties hebben. Dit kan de overheid doen door te werken met economische prikkels: bonussen en boetes. Economische maatregelen zijn het effectiefst als ze direct gevoeld worden.¹⁷ Boetes dwingen niet alleen

¹² Zoals de Theory of Planned Behaviour van Azjen (1991) en het Elaborational Likelihood Model of Persuasion Petty et al, (1986)

¹³ Jansen, J., Wessels, R. & Lam, T. J. G. M., How to R.E.S.E.T. a farmers mastitis mindset? *Mastipedia*, 2015, pp. 43-48.

¹⁴ Lam, T. J. G. M., Jansen, J., & Wessels, R. J. The RESET Mindset Model applied on decreasing antibiotic usage in dairy cattle in the Netherlands. *Irish veterinary journal*, 2017, 70(1), pp. 5-13.

¹⁵ Jansen et al, 2015.

¹⁶ Jansen et al, 2015.

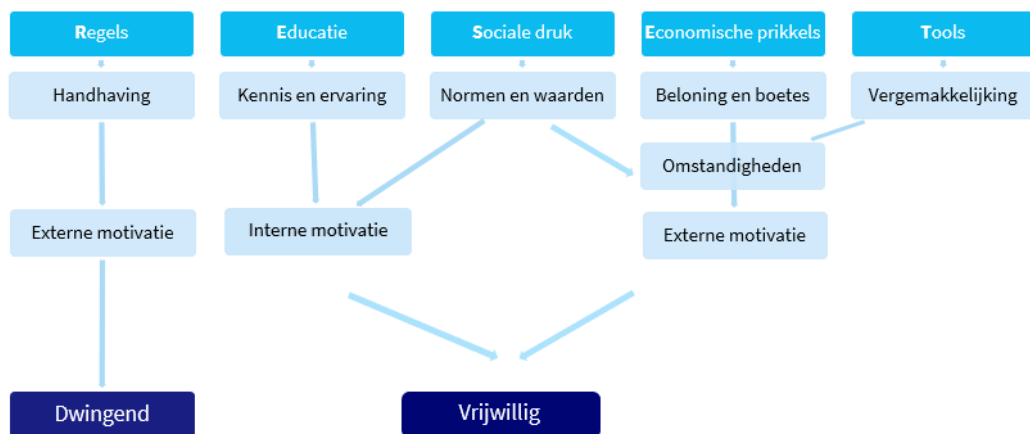
¹⁷ Lam et al, 2017.

Andersson Elffers Felix

bepaald gedrag af; ze hebben ook een effect op de sociale norm omdat ze een bedrijf vertellen dat deze het niet goed (genoeg) doet.¹⁸

- De **Tools** die de overheid tot slot kan inzetten, zijn bijvoorbeeld de technologische faciliteiten of bepaalde software of applicaties die het gemakkelijker maken om gewenst gedrag te vertonen. Dit kunnen ook *nudges* zijn die onbewust het gedrag van burgers en bedrijven sturen. Tools nemen drempels voor mensen weg die anders niet snel geneigd zouden zijn hun gedrag te veranderen.¹⁹

Onderstaand figuur geeft in een overzicht weer waar de verschillende beleidsinstrumenten op inspelen en hoe dat interne of externe motivatie van burgers en bedrijven weer beïnvloedt.



Figuur 2. Het RESET-model van Lam, Janssen en Wessels (2017), aangepast

3.2.4 Analyse klassieke ordeningen

We zien dat bovengenoemde ordeningen veel overlap vertonen. Wat binnen het ‘wortel, preek en stok’-model de ‘wortel’ wordt genoemd, heet binnen de NATO-ordening ‘*treasury*’ en binnen RESET ‘economische prikkels’. De Sociale druk die de S van RESET vormt, hangt weer samen met de knooppuntfunctie (*nodality*) die de overheid speelt in sociale netwerken binnen NATO. De stokaanpak komt overeen met de autoriteit (*authority*) van de overheid om regels op te leggen aan burgers en bedrijven.

Hoewel deze verschillende ordeningen nuttig zijn om beleidsinstrumenten te analyseren, worden ze binnen de beleidswetenschap ook bekritiseerd. Zo stellen beleidswetenschappers dat het werken met strikte ordeningen iets kunstmatigs heeft; soms is onduidelijk waar de ene beleidsinstrument begint en de ander eindigt. Beleidsinstrumenten kunnen overlappen op fundamentele punten, waardoor het hanteren van strikte scheidslijnen alleen in de theorie zinvol is. Daarnaast wordt aangedragen dat het relevanter is om te kijken naar de onderlinge relaties tussen beleidsinstrumenten en de wijze waarop zij functioneren binnen de context waar ze effect moeten sorteren.²⁰

¹⁸ Jansen et al, 2015.

¹⁹ Lam et al, 2017.

²⁰ Linder, S. H., & Peters, B. G.. Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of public policy*, 1989, 9(1), 35-58.

3.3 Naar een continuüm van beleidsinstrumenten

3.3.1 Alternatieve ordening

Bovenstaande ordeningen vinden voornamelijk hun overlap in de doelen die de overheid tracht te bereiken. In haar visie op het MVO-beleid in Nederland, maakt het MVO Platform een nuttig onderscheid tussen de verschillende doelen die met beleidsinstrumenten bereikt kunnen worden. Dit zijn Voorlichten, Verleiden, Voorwaarden en Verplichten, ook wel ‘de vier V’s’ genoemd.²¹ Hierbij merken we op dat we deze V’s vooral in onderlinge samenhang zien functioneren. Het stellen van voorwaarden als overheid door middel van beleidsinstrumenten, zien we bijvoorbeeld vooral in nauwe samenhang met beleidsinstrumenten die burgers willen verleiden en verplichten tot bepaald gedrag. Immers, een subsidie (maatregel) wordt verstrekt om bedrijven te verleiden (doel) tot bepaald gedrag, maar om de subsidie te verkrijgen, moeten bedrijven eerst aan voorwaarden voldoen. De verplichting om aan een bepaalde norm te voldoen, brengt vervolgens allerlei voorwaarden mee waaraan een bedrijf moet voldoen.

Uit onze analyse van de vier V-doelen blijkt dat deze grotendeels corresponderen met de typologieën die in beleidsinstrumentenliteratuur worden aangehouden. Wat echter ontbreekt, is het doel wat met de beleidsinstrumenten ‘tools’ en ‘organisatiecapaciteit’ beoogd wordt. Dergelijke instrumenten hebben immers niet primair ten doel voor te lichten of te verleiden, maar om bepaald gedrag te vergemakkelijken. Om die reden voegen we vergemakkelijken toe als één van de V’s en beschouwen we voorwaarden als een overkoepelende categorie voor verleiden en verplichten. Tabel 1 geeft dit weer.

| Wortel, stok en preek | NATO | RESET | Doel | |
|-----------------------|-------------|------------------------|--------------------|-------------|
| Preek | Nodality | Educatie | → Voorlichten | |
| Wortel | Organisatie | Tools | → Vergemakkelijken | |
| Preek | Nodality | Sociale druk | → Verleiden | Voorwaarden |
| Wortel | Treasury | Economische incentives | | |
| Stok | Autoriteit | Regels | → Verplichten | |

Tabel 1. Overzicht en integratie van verschillende ordeningen

3.3.2 Het 5V-continuüm

We zullen dit onderscheid tussen Voorlichten, Vergemakkelijken, Voorwaarden, Verleiden en Verplichten gebruiken in de analyse van onze casestudies in hoofdstuk 5. Daarbij gaan we ervan uit dat de beleidsinstrumenten die we identificeren niet zozeer op zichzelf staan, maar dat zij meestal komen in samenhang met andere instrumenten.²² Juridische

²¹ MVO Platform, Effectief MVO-beleid vraagt om ‘doordachte mix’ van vrijwillige en bindende beleidsmaatregelen, juni 2019.

²² Bressers, H. T. A., & O’toole, L. J. Instrument selection and implementation in a networked context. *Designing government: From instruments to governance*, 2005, pp. 132-153.

Andersson Elffers Felix

beleidsinstrumenten gaan vaak gepaard met financiële sancties, terwijl economische instrumenten op hun beurt geankerd zijn in wet- en regelgeving.²³ Om die reden vinden we het niet logisch om met een strikte scheiding of inkadering in hokjes te werken. In plaats daarvan, hebben we in onderstaand figuur 3 een continuüm van beleidsdoelen ontworpen waar alle gevonden beleidsinstrumenten op kunnen worden geplaatst.



Figuur 3. Het 5V – continuüm

3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat er binnen de literatuur verschillende manieren zijn om de verscheidenheid aan beleidsinstrumenten te ordenen. Deze ordeningen vinden hun overlap in de doelen die de overheid met de instrumenten probeert te bereiken. We hebben in dit hoofdstuk daarom een continuüm gepresenteerd met 5 V's die staan voor de verschillende tactieken die de overheid met beleidsinstrumenten hanteert: Voorlichten, Vergemakkelijken, Verleiden, Verplichten en Voorwaarden. De beleidsinstrumenten die we in onze vijf casestudies identificeren, plaatsen we in hoofdstuk 5 telkens op dit continuüm.

²³ Bressers & O'Toole, 2005.

4 Combinatie van beleidsinstrumenten

Het vorige hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de ordening van de verschillende typen beleidsinstrumenten waarvoor de overheid kan kiezen. In dit hoofdstuk ligt de focus op de combinatie van beleidsinstrumenten. Hierbij staan we eerst stil bij de veronderstellingen die aan het overheidsbeleid ten grondslag liggen. Vervolgens behandelen we een aantal redenen waarom de overheid zou moeten kiezen voor een combinatie van beleidsinstrumenten. Tot slot eindigen we met een aantal factoren die in acht moeten worden genomen bij het bepalen van een beleidsmix.

4.1 Veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen

4.1.1 Veronderstellingen ten aanzien van beleidsdoelen

Het 5V-continuüm bevat vijf doelen die de overheid met specifieke beleidsinstrumenten kan nastreven. Zij kan actoren (burgers of bedrijven) willen voorlichten door informatie te geven, handelen vergemakkelijken door tools te ontwikkelen, actoren verleiden door te werken met economische prikkels en verplichten met wet- en regelgeving. Om in aanmerking te komen voor economische stimulans worden dan vaak voorwaarden gesteld. Ook het voldoen aan wet- en regelgeving brengt voorwaarden met zich mee. De beleidswetenschappers Schneider en Ingram onderscheiden voor al deze doelen de veronderstellingen van de overheid die hieraan ten grondslag liggen, waarbij zij uitgaan van de basisaanname dat het overheidsbeleid bijna altijd probeert actoren ertoe te bewegen dingen te doen die ze anders misschien niet zouden doen.²⁴

Voorlichten

Informatieve beleidsinstrumenten 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.

²⁴ Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 1990, pp. 510-529.

Andersson Elffers Felix

Vergemakkelijken

De instrumenten waarmee de overheid het veranderen van gedrag vergemakkelijkt, gaat uit van de aanname dat het stimuleren van gedragsverandering op zichzelf niet zozeer een probleem is, maar dat er drempels zijn die hier in de weg staan. Zo kan er een gebrek aan vaardigheden of hulpmiddelen zijn die concrete acties moeilijk maken.

Verleiden

Economische instrumenten zijn erop gericht incentives te bieden aan burgers en organisaties in de samenleving. Ze gaan er vanuit dat deze actoren hun winst willen maximaliseren en uit eigenbelang hun gedrag zullen aanpassen als ze daartoe geldelijk of via andere transactiemechanismen worden aangezet.

Verplichten

Wet- en regelgeving is 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.

Voorwaarden

Het verleiden van burgers en bedrijven gaat meestal gepaard met richtlijnen of voorwaarden die de doelgroep specificeren, of de norm specificeren waaraan men moet voldoen. Deze voorwaarden hebben dan als doel om het aantal personen dat in aanmerking komt voor een beleidsinstrument, of het aantal bedrijven dat een daadwerkelijk beroep doet op bijvoorbeeld een subsidieregeling te regelen.

4.1.2 Veronderstellingen over de doelgroep

Naast deze veronderstellingen ten aanzien van beleidsinstrumenten, moet rekening worden gehouden met de specifieke doelgroep waarop de beleidsinstrumenten van toepassing zijn.

Onderscheid in doelgroepen

Egmond, Jonkers en Kok maken in hun onderzoek een onderscheid tussen innovators en early adapters (de vroege markt) enerzijds en mainstream market actors (de vroege en late meerderheid).²⁵ Dit sluit aan bij het traditionele onderscheid dat wordt gemaakt op het gebied van MVO tussen drie soorten bedrijven: de koplopers, het peloton en de achterblijvers.²⁶

- De **koplopers** hebben van MVO hun kernactiviteit gemaakt en bij hen is MVO overal zichtbaar en herkenbaar.²⁷ De koplopers worden gekarakteriseerd als 'visie-gedreven' en nemen beslissingen op basis van strategische overwegingen. Ze zijn op zoek naar innovatie, creatie en worden gemotiveerd door toekomstige mogelijkheden. Verder zijn belangrijke kenmerken dat deze groep zichzelf als referentie ziet, de zogeheten kudde probeert te vermijden, risico's neemt en zal zoeken naar de beste technologie en innovatieve producten.²⁸

²⁵ Egmond, C., Jonkers, R., & Kok, G. One size fits all? Policy instruments should fit the segments of target groups. *Energy Policy*, 2006, 34(18), 3464-3474.

²⁶ Bossink, B. & Masurel, M., *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Groningen: Noordhoff Uitgevers 2013.

²⁷ Bossink & Masurel, 2013.

²⁸ Egmond et al, 2006.

Andersson Elffers Felix

- In het **peloton** zitten de bedrijven die een aantal aspecten van MVO in hun bedrijfsvoering hebben verwerkt; MVO behoort niet tot hun kernactiviteiten maar is wel een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering.²⁹ Deze grote groep hanteert doorgaans een pragmatische houding. Ze zijn op zoek naar evolutionaire vooruitgang, behoud en het oplossen van problemen. Deze groep wordt dan ook gemotiveerd door huidige problemen, zien bedrijven die zij beschouwen als gelijke als hun referentie, blijven bij de kudde en zijn risicoavers. Zij zullen de beste oplossing of functionaliteit zoeken en kijken daarbij naar de marktleider.
- Voor de **achterblijvers** – in de bezemwagen – is MVO niet van belang; zij doen er niet of nauwelijks aan.³⁰ Beleidsinstrumenten gericht op MVO zullen daarom doorgaans weinig tot geen effect sorteren voor deze groep.

Factoren om bij doelgroepenbeleid rekening mee te houden

Belangrijk is dus om niet alleen vanuit de te bereiken doelstellingen of het uit te voeren beleid te redeneren, maar ook om te redeneren vanuit de doelgroep. Daarbij zijn drie factoren relevant: de economische gevolgen van gedragsverandering voor de doelgroep, de houding van de doelgroep en de kennis van de doelgroep.³¹

Economische gevolgen voor de doelgroep

Hierbij gaat het simpelweg om een afweging tussen kosten en baten voor de doelgroep. Wil een bedrijf bijvoorbeeld in een innovatief project stappen, dan doet hij dat relatief gemakkelijk als hij er op korte of langere termijn financieel iets mee opschiet. Als het economische effect op de langere termijn negatief is, zullen vrijwillige beleidsinstrumenten weinig effect sorteren en zal verplichten effectiever zijn. Een voorbeeld is te zien in het mestbeleid waarbij de mestwetgeving is aangescherpt. Voor een aanzienlijk aantal bedrijven is het economisch effect negatief. Voor hen is er weliswaar dwingende regelgeving nodig, maar dient er ook een flankerend beleid te zijn voor bedrijven die erg in de knel dreigen te komen. Voor bedrijven die het economisch op langere termijn kunnen redden, is een beleid met vrijwillige, verleidende instrumenten (bijvoorbeeld met subsidies de aanpassing van de bedrijfsvoering ondersteunen) een betere optie.³²

Houding van de doelgroep

De houding van de doelgroep ten opzichte van de beleidsdoelstellingen speelt een belangrijke rol voor de keuze van de uiteindelijke beleidsmix. Een voldoende positieve opstelling is een randvoorwaarde voor een beleid dat bestaat uit louter vrijwillige instrumenten. Is de houding afwijzend, dan is het vrijwel uitgesloten dat een beleidsmix bestaande uit alleen vrijwillige instrumenten aanslaat en beklijft. Uit ervaringen opgedaan in vele landbouw- en milieuprojecten is gebleken dat als de doelgroep eenmaal zover is dat ze mee *willen* denken, dan is de belangrijkste stap gezet. Bij koplopers zoals milieucoöperaties was de wil een oplossing te vinden voor de natuur- en milieuproblematiek de eerste en essentiële stap. Vanuit deze wil boorden ze hun creativiteit en kennis aan, op basis waarvan men forse stappen in beleidsontwikkeling probeert te zetten.³³

²⁹ Bossink & Masurel, 2013.

³⁰ Bossink & Masurel, 2013.

³¹ Buys, J. Beleidsmix noodzakelijk voor optimaal resultaat, *ROM magazine*, 2000, jg 18, nr.

4

³² Buys, 2000.

³³ Buys, 2000.

Andersson Elffers Felix

Kennis van de doelgroep

Naast de economische gevolgen voor en houding van de doelgroep speelt kennis van het beleidsonderwerp een belangrijke rol. Wanneer de problematiek qua kennis te ver van de doelgroep afstaat (wanneer de doelgroep bijvoorbeeld onvoldoende weet over wat er nodig is om hun bedrijfsvoering te verduurzamen), dan halen vrijwillige maatregelen weinig uit.³⁴ Bij kennis van de doelgroep gaat het zowel om de informatiebehoefte van de doelgroep (in hoeverre is er duidelijkheid over de taak of de verantwoordelijkheid die de actoren hebben in het veranderingsproces) en van informatieverzamelings- en verwerkingscapaciteit (in hoeverre is de actor deskundig en geschikt om informatie over het beleidsprobleem te verzamelen en te verwerken).³⁵

Gedifferentieerde benadering doelgroepen

Beleidsinstrumenten moeten dus zo goed mogelijk worden toegespitst op de verschillende doelgroepen, waarbij rekening moet worden gehouden met hun houding, kennis en de economische gevolgen van het beleidsinstrument.³⁶ Zo moeten koplopers die de bestaande gedragsopties al maximaal benutten op een andere manier worden benaderd dan het peloton. Bovendien zullen verplichtende instrumenten zich vaak richten op de achterblijvers, maar moeten de koplopers uitgedaagd blijven worden hun maatschappelijke verantwoordelijkheid invulling te geven. In onderstaande matrix schetsen we op basis van het bovenstaande een paar veronderstellingen voor ons 5V-continuum.

| Koplopers | Peloton | Achterblijvers |
|--|---|--|
| Voorlichten | | |
| <ul style="list-style-type: none">— Hebben vaak al veel kennis over de te bereiken veranderingen— Zijn vatbaar voor kennis over nieuwe technologie en innovatieve producten— Nemen vaak al actief deel in demonstraties van nieuwe technieken of producten | <ul style="list-style-type: none">— Demonstraties zijn van belang die het peloton kan bezoeken.— Ook effectief is training en geïnformeerd worden door peers binnen het peloton.— Persoonlijk advies waarbij gekeken wordt naar de unieke situatie van een organisatie is helpend | <ul style="list-style-type: none">— Het op de hoogte worden gesteld van de geldende norm leidt voor achterblijvers niet noodzakelijkerwijs tot aanpassing— Zullen uit zichzelf niet naar (product)demonstraties gaan— Zullen niet actief informatie tot zich nemen omdat innovatie-informatie hun interesse niet heeft |

³⁴ Buys, 2000.

³⁵ Bressers, H., De Bruin, T. & Lulofs, K. De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten. *Beleidswetenschap*, 3, 2004, pp. 242-270.

³⁶ Egmond et al, 2006.

Andersson Elffers Felix

Vergemakkelijken

- Niet nodig omdat deze groep het gedrag al in een vroeg stadium en vrijwillig aanpast
- Gereedschap om gedragsverandering teweeg te brengen is met name effectief bij het peloton omdat zij een pragmatische houding hebben en welwillend ten opzichte van veranderingen staan mits zij daar op enigerlei wijze in gefaciliteerd of geacommodeerd worden
- Tools gaan uit dat de drempels die bedrijven ervaren moeten worden weggenomen. Deze drempels ('het kunnen') vormen niet alleen het probleem bij achterblijvers. Ook 'het willen' speelt een betekenisvolle rol.
- Zullen niet proactief gebruik maken van de tools die overheid beschikbaar stelt.

Verleiden

- Benchmark voor de koplopers onderling kan effectief zijn
- Subsidies kunnen effect hebben op de kosten/batenoverwegingen van het peloton.
- Financiële prikkels werken het beste voor het peloton als zij direct zichtbaar zijn
- Benchmarks zijn voor het peloton effectief op het moment dat zij zich kunnen vergelijken met peers.
- Subsidies kunnen effect hebben op de kosten/batenoverwegingen van de achterblijvers als de (financiële) baten significant groter zijn dan de kosten.

Verplichten

- Doen uit zichzelf mee met de convenanten om daarmee verdere wet- en regelgeving te voorkomen
- Individuele overeenkomsten met bedrijven binnen de koplopersgroep zijn effectief
- Wet en regelgeving creëren een duidelijke norm voor deze doelgroep
- Specifieke vergunningen creëren een duidelijk 'probleem' wanneer niet aan voldaan wordt
- Convenanten werken goed voor het peloton als er niet alleen inspanningsverplichting, maar ook resultaatgerichte verplichting wordt gemaakt met de sector. Op deze manier kan het peloton 'bij de kudde blijven' en anderen als referentie gebruiken.
- Wet- en regelgeving is voor deze doelgroep effectief omdat het hen dwingt aan minimumnormen te voldoen
- Wet- en regelgeving zetten de norm voor de gehele doelgroep

| Voorwaarden | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">— Ineffectief om aan de koplopers die vrijwillig innovatief handelen en gedrag veranderen voorwaarden op te leggen | <ul style="list-style-type: none">— Het werken met labels kan voor het peloton erg effectief zijn | <ul style="list-style-type: none">— Voorwaarden zijn ineffectief voor achterblijvers omdat zij weinig tot geen intrinsieke motivatie hebben hieraan te willen voldoen— Voorwaarden die gesteld worden voor bijvoorbeeld subsidieverlening vormen extra drempel voor achterblijvers om te veranderen |

Tabel 2. Veronderstellingen van de 5v's gedifferentieerd naar doelgroep

4.2 Argumenten voor een beleidsmix

De overheid zet, vanuit voornoemde veronderstellingen, vaak meerdere instrumenten in om een bepaald doel, of aanverwante doelen, te bereiken. Uit de gekozen beleidsinstrumenten ontstaat zodoende bedoeld of onbedoeld een mix van beleidsinstrumenten die elkaar beïnvloeden. Bressers en O'Toole onderscheiden een aantal redenen die het noodzakelijk maken dat overheden bewust zouden moeten kiezen voor een mix aan beleidsinstrumenten.³⁷

Een combinatie van beleidsinstrumenten kan worden ingezet op dezelfde doelgroep

Beleidsinstrumenten worden meestal in combinatie gebruikt omdat de verschillende elementen in de beleidsmix op een verschillende wijze de manier waarop doelgroepen denken over hun eigen gedrag en keuzes beïnvloeden. Wettelijke regels 'triggeren' iets anders bij de doelgroep dan financiële prikkels. Het aankondigen van toekomstige wetgeving (verplichten op de lange termijn) combineren met directe invoering van een subsidiesysteem dat het gewenste gedrag alvast stimuleert (verleiden op de korte termijn), kan effectief zijn.

Een combinatie van beleidsinstrumenten kan worden ingezet op verschillende soorten actoren om eenzelfde proces in gang te zetten

De beleidsmix kan juist ook worden gebruikt omdat een beleidssector uit verschillende doelgroepen bestaat die elk anders reageren op typen beleidsinstrumenten. Zo kan technologische innovatie worden bewerkstelligd door zowel onderzoekssubsidies aan onderzoekscentra te geven (verleiden) en door als overheid zelf de demonstratie van de door onderzoekscentra ontwikkelende producten bij een groter publiek te ondersteunen (voorlichten + vergemakkelijken).

Een combinatie van beleidsinstrumenten kan worden ingezet op verschillende niveaus waarop de overheid acteert

Zo kan er op nationaal niveau onderhandeld worden en worden er allerlei convenanten afgesloten tussen overheden en sectoren. Tegelijkertijd worden er op lokaal of regionaal niveau vergunningen aan individuele bedrijven verleend. Deze verschillende beleidsinstrumenten beïnvloeden elkaar wel. Zo kunnen de vergunningen voor individuele bedrijven het voor hen verplichten, of juist vergemakkelijken om aan de sectorconvenanten

³⁷ Bressers & O'Toole, 2005.

of nationale convenanten tegemoet te komen.

Beleidsinstrumenten in eenzelfde mix kunnen elkaar versterken (maar ook beconcurreren)

Soms zijn beleidsterreinen weliswaar verschillend, maar toch wederzijds afhankelijk. Sectoren waar overlap is, stimuleren bepaalde patronen van productie van bedrijven en consumptie van burgers. Dat beïnvloedt de context waarbinnen beleidsinstrumenten effect sorteren. Zo kan beleid gericht op economische ontwikkeling op gespannen voet staan met beleid dat zich richt op het voorkomen van milieuvervuiling. Om die redenen kunnen beleidsinstrumenten binnen dezelfde mix conflicteren.

Schneider en Ingram benadrukken dat een beleidsmix met instrumenten die gericht zijn op verschillende actoren of niveaus binnen een beleidssector alleen effectief kan zijn als rekening wordt gehouden met de complete omgeving waarop de beleidsinstrumenten gericht zijn. Dit betekent dat er grondig onderzoek moet worden gedaan naar het volledige beleidsterrein voordat voor een combinatie van beleidsinstrumenten wordt gekozen.³⁸

4.3 Ontwerpfactoren beleidsmix

In de vorige paragraaf hebben we stilgestaan bij de veronderstellingen die aan het overheidsbeleid ten grondslag liggen en de redenen waarom de overheid kan kiezen voor een combinatie aan beleidsinstrumenten. We eindigen dit hoofdstuk met een beknopte inventarisatie van de meeste voorkomende factoren die de keuze voor een beleidsmix beïnvloeden.

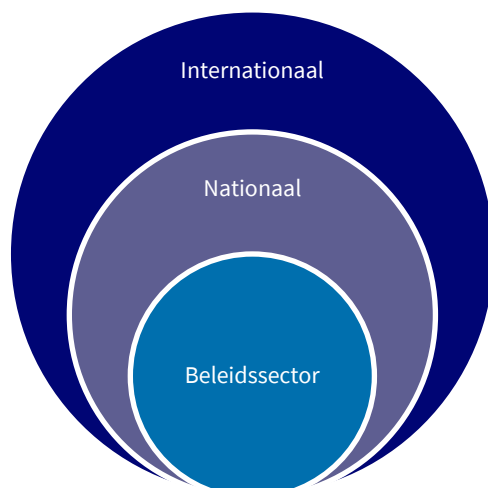
Deze variëteit aan factoren is grofweg te verdelen in twee groepen: externe en interne factoren. Contextfactoren gaan over specifieke voorkeuren en veronderstellingen van de overheid in de specifieke beleidssector en ten aanzien van een bepaald beleidsprobleem. Instrumentele factoren gaan over de kenmerken van de het beleidsinstrumenten en het beleidsprobleem wat ze moeten oplossen.³⁹

Contextuele factoren

Bij contextuele factoren gaat het om de sociale, politieke en economische context waarbinnen de beleidsinstrumenten effect moeten sorteren. Hieronder geven we de context van een beleidsinstrument vorm door te werken met meerdere schillen, die elk factoren meebrengen die van invloed zijn op de keus voor (een combinatie van) beleidsinstrumenten.

³⁸ Bressers & O'Toole, 2005.

³⁹ Howlett, 2004



Figuur 4 – Context van een beleidsprobleem

Internationaal

- **Internationale wet- en regelgeving** (verdragen, richtlijnen, etc.) waar de Nederlandse overheid aan gebonden is.
 - Voorbeeld. De Europese Verordening Conflictmineralen determineert dat de Nederlandse overheid gebruik moet maken van verplichtende (transparantie) instrumenten. De mate waarin wet- en regelgeving op internationaal niveau voorschrijvend is voor de nationale context bepaalt ook of en hoe er gebruik wordt gemaakt van aanvullende, vrijwillige instrumenten.
- **De mate waarin de actoren binnen het beleidsterrein internationaal handelen en opereren** is van invloed op de keuze voor geschikte beleidsinstrumenten.
 - Voorbeeld. Doelstellingen van het IMVO-beleid conflicteren soms met andere beleidsdoelen, zoals het stimuleren van handel. Dit internationale handelen is van invloed op bijvoorbeeld de Europese wet- en regelgeving waarmee deze bedrijven te maken hebben. Ook de strengere wet- en regelgeving van landen waarmee gehandeld wordt, brengt mee dat deze bedrijven soms al aan hogere MVO-normen voldoen dan de normen die op dit moment met de keuze aan beleidsinstrumenten in Nederland worden gesteld.

Nationaal

- **Politieke cultuur en bestaande sociale scheidlijnen binnen de samenleving.**⁴⁰ Is er voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak voor bepaalde beleidsinstrumenten?
 - Voorbeeld. Politieke cultuur en draagvlak spelen een belangrijke rol als het gaat om het continuüm van vrijwillig naar verplichtende beleidsinstrumenten. Verplichtende beleidsinstrumenten brengen immers vrijheidsbeperking en een toename van bevoegdheden voor de overheid mee. Dit roept de vraag op naar de wenselijke rol van de overheid in de private sector. Wanneer de politieke cultuur gericht is op een terughoudende rol van de overheid, zal minder snel voor wet- en regelgeving en belasting worden gekozen en worden geaccepteerd.
- **Nationale beleidsstijl** en algemene voorkeuren die bestaan voor bepaalde beleidsinstrumenten.⁴¹
 - Voorbeeld. Te denken valt aan specifieke nationale en lokale tradities over de overheid-markt-samenleving relaties die een rol kunnen spelen. In Nederland is er

⁴⁰ Linders & Peters, 1989.

⁴¹ Howlett, 2004.

Andersson Elffers Felix

bijvoorbeeld een cultuur van polderen waarin veel gebruik wordt gemaakt van convenanten of sectoroverstijgende afspraken

Beleidssector

- **Specifieke en unieke aard van het beleidsterrein.**⁴² Hoe groot is de beleidssector? Wat is de mate van concurrentie? Wie zijn de afnemers van producten of welke gemeenschappen zijn onderwerp van het beleid?⁴³
 - Voorbeeld. Beleidsactoren kunnen tot elkaar zijn veroordeeld omdat zij niet vervangbaar zijn door andere actoren. Terwijl een commercieel bedrijf bij schaarste aan grondstoffen andere producten kan gaan maken, kan een actor in de publieke sector minder snel op andere bronnen en producten overschakelen.⁴⁴
- Hiermee hangt ook samen het **bestaande systeem aan beleidsinstrumenten.** Zo is het vaker het geval dat de overheid bestaand beleid zal hervormen in plaats van een volledig nieuw arsenaal aan beleidsinstrumenten zal ontwerpen.⁴⁵
- Is er sprake van een **organisatie die het beleid voor de overheid implementeert?** En wat zijn dan de verwachtingen richting de overheid ten aanzien van het beleidsprobleem?⁴⁶
- **De beschikbare speelruimte van de afzonderlijke doelgroepen en hun houding** (het 'kunnen' en 'willen') ten aanzien van het beleid. In hoeverre staan doelgroepen open voor bepaalde beleidsinstrumenten?
 - Voorbeeld. Kenmerkend voor de collectieve aanpak van de zuivelindustrie was dat men terughoudend stond tegen specifieke samenwerking met bepaalde zich bovenwettelijk onderscheidende partijen in de keten (koplopers) met het doel een differentiatie van de grondstof melk naar oorsprong. Dit terwijl een dergelijke differentiatie zuivelverwerkende bedrijven beter in staat zou stellen primaire bedrijven individueel te belonen (bijvoorbeeld met een hogere melkprijs) of af te rekenen op de mate waarin zij duurzaam produceren. Zuivelverwerkende bedrijven bleken tot in het recente verleden vaak terughoudend te reageren op het onderscheidend verwerken en in de markt zetten van productie van veehouders die aan bovenwettelijke eisen wilden voldoen.⁴⁷
- **De grootte en onderlinge verbondenheid van het regionale of lokale netwerk waarop de beleidsinstrumenten van toepassing zijn.**⁴⁸ Hoe zijn de relaties binnen de beleidsgemeenschap? Hoe is het contact van bedrijven met overheidsorganisaties? Is er sprake van publiek-private samenwerking? Welke rol spelen belangengroepen?⁴⁹
 - Voorbeeld. Hoe sterker de sociale cohesie en onderlinge verbondenheid in een netwerk, des te pragmatischer en directer de beleidsinstrumenten die de overheid

⁴² Borrás, S. & Edquist, C. The choice of innovation policy instruments. *Technological forecasting and social change*, 2013, 80(8), 1513-1522.

⁴³ Linder & Peters, 1989.

⁴⁴ Van den Heuvel, J.H.J., *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Den Haag: Boombestuurskunde 2017.

⁴⁵ Van den Broek, K. & Winters, S., *Een afwegingskader bij de keuze van woonbeleidinstrumenten toegepast op de verbetering van de betaalbaarheid in de huursector*, 2016.

⁴⁶ Fobé, E., Brans, M., & Wayenberg, E. *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*, 2014.

⁴⁷ Van der Schans, J.W., Vogelzang, T.A. & De Vlieger, J.J., et al, *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in de Agrofood Keten in het bijzonder in de zuivelsector*. Den Haag, 2002.

⁴⁸ Bressers & O'Toole, 2005.

⁴⁹ Linder & Peters, 1989.

Andersson Elffers Felix

kiest. De nadruk ligt dan op subsidies en persoonlijke informatie (educatie en advies). Deze instrumenten zijn er deels op gericht om het netwerk samenhangend te maken. Een voorbeeld is zichtbaar in de Amerikaanse landbouwsector welke bekend staat om de hechte relaties tussen de doelgroep (kleine boeren en grote agrarische bedrijven), het ministerie van Landbouw en belangengroepen. In deze sector wordt een breed spectrum aan instrumenten gebruikt: subsidies, prijsondersteuning, enorme investeringen in informatievoorziening, doelgericht advies en technische ondersteuning. Informatie wordt vaak gegeven door direct contact. Opvallend is dat afwezigheid van regelgeving dat als doel heeft om het handelen binnen het netwerk te beperken. Als de belangen van de agrarische sector als geheel op het spel stonden, zijn meer dwingende instrumenten als regulering en belastingen gebruikt. Als er dus sprake is van een onderling sterk verbonden netwerk, dan hoeft er minder een normatief beroep te worden gedaan op de doelgroep. Dwingende instrumenten worden dan met name gebruikt voor gedrag dat schadelijk is voor de doelgroep als geheel.⁵⁰

- **De organisatiecultuur en waarden en normensysteem van bedrijven** die in de regio van het beleidsprobleem een belangrijke rol spelen.⁵¹

Instrumentele factoren

Instrumentele factoren zijn inherent zijn aan het beleidsinstrument- en probleem zelf en raken aan de opbouw van de beleidsmix.

Beleidsprobleem

- **Ontwikkelingsfase waarin het beleidsprobleem zich bevindt.** Is het beleidsprobleem relatief jong of is het een langdurig probleem dat al verschillende fasen van ontwikkeling heeft doorgelopen? Belangrijk is om het beleidsinstrument af te stemmen met deze fase.⁵²
- **Aard en complexiteit van de doelgroep** die bij het beleidsprobleem betrokken is in termen van homogeniteit en omvang.
 - Voorbeeld. Als de doelgroep relatief complex is (vrij heterogeen en groot) worden convenanten als een geschikt beleidsinstrument en worden dwingende instrumenten als relatief lastig gezien.⁵³
- **Mate waarin informatie over het beleidsprobleem beschikbaar is.**
 - Voorbeeld. Zo lijken convenanten geschikte instrumenten om te exploreren wanneer er nog onvoldoende informatie over het beleidsprobleem bestaat om concrete en dwingende instrumenten voor te schrijven.⁵⁴

Beleidsinstrument

- **Complexiteit van het beleidsinstrument.**
 - Voorbeeld: Eenvoudige instrumenten besparen de kosten voor monitoring en handhaving en hoeven vaak niet gecombineerd te worden met een ander beleidsinstrument. De keerzijde is dat dit soort instrumenten vaak onnauwkeurig

⁵⁰ Bressers & O'Toole, 2005.

⁵¹ Linder & Peters, 1989.

⁵² Buen, J. Danish and Norwegian wind industry: The relationship between policy instruments, innovation and diffusion. *Energy policy*, 2006, 34(18), 3887-3897.

⁵³ Bressers et al, 2004.

⁵⁴ Bressers et al, 2004.

en ongericht zijn.⁵⁵ Meer complexe beleidsinstrumenten vereisen een uitgebreide informatie-uitwisseling tussen de overheid en individuele leden van de doelgroep. De overheid zal deze instrumenten gepaard moeten laten gaan met voorlichtende beleidsinstrumenten.

– **De publieke zichtbaarheid van het beleidsinstrument.**

- Voorbeeld: Als een beleidsinstrument door zijn aard al vrij zichtbaar is, vergroot dat natuurlijk de kans om de doelgroep te bereiken. Hierdoor hoeft het bijvoorbeeld minder snel gepaard te gaan met beleidsinstrumenten die zich richten op communicatie, promotie en voorlichting. Tegelijkertijd kan de expliciete zichtbaarheid van beleidsinstrumenten de (politieke) weerstand vergroten, waardoor er weer aanvullende instrumenten nodig zijn die draagvlak creëren.⁵⁶

– **De impact van het beleidsinstrument** op het handelen van actoren, bepaalt ook of het instrument als zodanig wordt ingezet.⁵⁷

- Voorbeeld. Deze factor kan bijvoorbeeld niet los worden gezien van de beleidscultuur en gebruiken binnen een beleidsterrein. Als dit bijvoorbeeld een beleidsterrein is waar de overheid nog nooit met dwingende instrumenten heeft ingegrepen, zal mogelijk eerst voor andere stappen op het continuüm worden gekozen.

– **Kosten van beleidsinstrument.** Welke kosten zijn verbonden aan het ontwerpen, implementeren, monitoren en handhaven van beleidsregels?

- Voorbeeld. De keuze voor een mix aan instrumenten hangt dus ook grotendeels samen met de kosten/baten-verhouding (wat kost het instrument en wat gaat het opleveren) en de beschikbare middelen van de overheid. Dit hangt ook samen met de capaciteit bij de overheid om eigen autoriteit, geld en organisatie aan te wenden om beleidsdoelen te bereiken. Wanneer de overheid over weinig middelen en mankracht beschikt zal het eerder ‘informatie’ gebruiken of vertrouwen op bestaande vrijwillige beleidsinstrumenten.⁵⁸ Daarnaast zal dan eerder gekozen worden voor indirecte instrumenten die door andere actoren dan de overheid worden geïmplementeerd.

4.4 Deelconclusie

Soms worden beleidsinstrumenten gekozen op hun afzonderlijke merites, maar meestal worden ze gecombineerd in een beleidsmix. In dit hoofdstuk hebben we inzichtelijk gemaakt waar rekening mee moet worden gehouden bij het ontwerp van een beleidsmix. Hierbij dient de overheid allereerst rekening te houden met de veronderstellingen die zowel aan haar doelen ten grondslag liggen als de veronderstellingen die zij ten aanzien van haar doelgroep heeft. Wat weten we over de houding, kennis en economische positie van de groep koplopers, het peloton en de achterblijvers?

Ook is van belang dat er grondig onderzoek wordt gedaan naar de context van een beleidsprobleem voordat voor (een combinatie van) beleidsinstrumenten wordt gekozen. Deze context bestaat uit verschillende schillen op (1) het niveau van de beleidssector (2)

⁵⁵ Linder & Peters, 1989.

⁵⁶ Linder & Peters, 1989.

⁵⁷ Linder & Peters, 1989.

⁵⁸ Howlett, M., & Ramesh, M. Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, 1993, 12(1-2), pp. 3-24.

Andersson Elffers Felix

nationaal niveau en (3) internationaal niveau. Binnen deze schillen zijn er verschillende contextfactoren die de keuze voor een mix aan beleidsinstrumenten beïnvloeden. Te denken valt aan de specifieke en unieke aard van het beleidsterrein en het bestaande systeem aan beleidsinstrumenten. Naast deze contextfactoren, zijn er factoren die inherent zijn aan de (mix van) beleidsinstrumenten zelf. Dit zijn zogeheten instrumentele factoren en hebben betrekking op het beleidsinstrument en het beleidsprobleem wat moet worden opgelost. Het gaat dan bijvoorbeeld om factoren als de complexiteit en zichtbaarheid van het beleidsinstrument en de ontwikkelingsfase van het beleidsprobleem.

De theorie in dit hoofdstuk leert ons dat er geen perfecte modellen bestaan voor 'een optimale mix' aan beleidsinstrumenten en dat bovendien alle theoretische veronderstellingen over de werking van individuele en gecombineerde instrumenten nog weinig zeggen over de mate waarin een beleidsmix effectief is. Bovengenoemde factoren waarmee bij het ontwerpen van beleid sterk rekening moet worden gehouden, kunnen zeker invloed hebben op de uiteindelijke effectiviteit van de beleidsmix. Maar hoe effectief de combinatie van instrumenten in de praktijk uitpakt, is in sterke mate afhankelijk van de gegeven context. De factoren die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen, vormen daarom de contouren die we nader in zullen vullen met de casestudies in het volgende hoofdstuk.

5 Cases

5.1 Inleiding

5.1.1 Selectie casestudies

Ter inkleuring van de theorie kijken we in dit hoofdstuk naar praktijkervaringen op andere beleidsterreinen en sectoren ten aanzien van de verhouding tussen vrijwillige en dwingende instrumenten. In overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken richten we ons op vijf zogenaamde beleidsterreinen en sectoren. Bij de selectie hebben we de volgende factoren meegewogen:

- Zijn er beleidsdoelen met betrekking tot gedragsveranderingen van bedrijven gesteld?
- Is er sprake van een mix van instrumenten die op het 5V-continuüm is te plaatsen?
- Zijn er (meetbare) resultaten?

Daarnaast hebben we bij deze keuze gedifferentieerd in de mate waarin beleidsterreinen en sectoren als risicovol worden aangemerkt in het kader van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op basis hiervan zijn we tot onderstaande selectie gekomen.

| Casestudy | Overwegingen |
|----------------------------|--|
| Melkveehouderij | <ul style="list-style-type: none">– Concrete beleidsdoelstellingen, mix van instrumenten gericht op bedrijven en meetbare resultaten. |
| Circulaire economie | <ul style="list-style-type: none">– Gewerkt wordt met operationele beleidsdoelstellingen die elk werken met eigen beleidsmix. |
| Gebouwde omgeving | <ul style="list-style-type: none">– Redelijk concrete beleidsdoelstellingen, mix van instrumenten gericht op bedrijven en eerste resultaten. |
| Conflictmineralen | <ul style="list-style-type: none">– Risicovolle sector in het kader van IMVO.– Beperkt aantal beleidsinstrumenten ingezet op dit terrein wat het interessant maakt om te vergelijken met andere beleidsterreinen en sectoren. |
| Kleding en textiel | <ul style="list-style-type: none">– Risicovolle sector in het kader van IMVO.– Beperkt aantal beleidsinstrumenten ingezet op dit terrein wat het interessant maakt om te vergelijken met andere beleidsterreinen en sectoren. |

Tabel 3. Selectie van casestudies

Voorgaande selectie maakt ook duidelijk dat de beschikbare informatie per casestudie verschilt. In de casestudie melkveehouderij zijn bijvoorbeeld evaluatierapporten beschikbaar die de ingezette beleidsmix integraal beschouwen, terwijl er in geval van de casestudie conflictmineralen meer fragmentarisch onderzoek is gedaan naar de werking van individuele beleidsinstrumenten. Dit maakt dat observaties over de optimale beleidsmix verschillen in diepgang.

5.1.2 Indeling casestudies

Per casestudie worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Beschrijving van de sector
- Beschrijving van de doelstellingen
- Inventarisatie (selectie van) beleidsinstrumenten
- Ordening beleidsinstrumenten op 5v- continuüm
- Behaalde (beleids)resultaten
- Observaties ten aanzien van de keuze voor mix aan instrumenten

Daarnaast hebben we gekeken naar de effectiviteit van individuele beleidsinstrumenten. Het overzicht per casestudy hebben we opgenomen in Bijlage 1.

In de volgende paragraaf starten we met de casestudie Melkveehouderij.

5.2 Melkveehouderij

5.2.1 De sector

De melkveehouderij is in (economische) omvang in Nederland verreweg de grootste veehouderijsector en staat wereldwijd bekend om haar prestaties. De Nederlandse zuivelindustrie bestaat uit één grote speler, FrieslandCampina, en ruim twintig kleinere zuivelondernemingen.⁵⁹ In 2018 zijn er in Nederland ruim 17.000 melkveebedrijven actief met 1,6 miljoen koeien, die tezamen 13,9 miljard kg melk hebben geproduceerd.⁶⁰ Het gemiddelde melkveebedrijf heeft ongeveer 100 koeien en 60 hectare grond; de 100 grootste bedrijven hebben gemiddeld 500 melkkoeien. De bedrijven zijn over het algemeen gezinsbedrijven, dat wil zeggen dat de benodigde arbeid grotendeels door de eigenaar en zijn gezin c.q. familie wordt geleverd, aangevuld met diensten van derden zoals loonwerker en bedrijfsverzorging.⁶¹

5.2.2 Beleidsdoelstellingen

Sinds enkele decennia is verduurzaming een continue aandachtspunt voor de zuivelsector. In 2011 is hiervoor het initiatief de Duurzame Zuivelketen (DZK) in leven geroepen, waarin onder meer zuivelondernemingen, melkveebedrijven, overheden en banken gezamenlijk streven naar een toekomstbestendige en duurzame zuivelsector. De 13 zuivelondernemingen die zich bij de Duurzame Zuivelketen hebben aangesloten, verwerken 98% van de in Nederland geproduceerde melk. Daarnaast zijn er circa 16.500 melkveehouders aangesloten. De

⁵⁹ Van der Peet, Leenstra, Vermeij, Bondt, Puister & Van Os. *Feiten en cijfers over de Nederlandse veehouderijsectoren 2018*. Wageningen University & Research 2018.

⁶⁰ Zie ook: <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-entrends/veehouderij/melkveehouderij>.

⁶¹ Van der Peet et al, 2018.

Andersson Elffers Felix

Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en LTO Nederland hebben in de Duurzame Zuivelketen doelen geformuleerd rond de thema's: klimaat & energie, diergezondheid & dierenwelzijn, weidegang en biodiversiteit & milieu. Binnen het thema klimaat & energie heeft de Duurzame Zuivelketen doelen gesteld voor broeikasgasemissies en energie.⁶²

De doelen voor broeikasgasemissies zijn:

1. 20% reductie van broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990;
2. Klimaatneutrale groei ten opzichte van 2011.

De doelen voor energie zijn:

1. Verbetering van energie-efficiëntie van de zuivelketen van gemiddeld 2% per jaar in de periode 2005-2020;
2. 16% productie van duurzame energie in de zuivelketen in 2020.

De aangesloten partijen hadden tot 2020 om de gestelde doelen te realiseren. De zuivelondernemingen werken met hun leveranciers/leden via hun eigen duurzaamheidsprogramma's aan de realisatie van de doelen middels een combinatie van innovatie, kennisdeling, stimuleren, ontzorgen, en niet-vrijblijvende instrumenten. De rol van de overheid varieert van het invoeren van dwingende instrumenten tot het wegnemen van barrières in wet- en regelgeving en het toegankelijk maken van (internationale) netwerken en markten.⁶³

In de beoordeling van de effectiviteit van instrumenten en de daarmee samenhangende instrumentenmix die op de melkveehouderij van toepassing zijn worden de doelen die in de Duurzame Zuivelketen geformuleerd zijn als uitgangspunt genomen.

5.2.3 Beleidsinstrumenten

Om de doelstellingen die in de Duurzame Zuivelketen geformuleerd zijn te realiseren is een divers pakket aan instrumenten ingezet. Hieronder behandelen we eerst enkele generieke, sectoroverschrijdende instrumenten voor de landbouwsector. Vervolgens wordt een aantal instrumenten beschreven die specifiek gericht zijn op de melkveehouderij.

Generieke instrumenten

In de landbouwsector is een aantal generieke beleidsinstrumenten beschikbaar om partijen te stimuleren bij te dragen aan de reductie van broeikasgassen, energiebesparing en de productie van duurzame energie. Het betreft vooral fiscale instrumenten en subsidies met als doel duurzame initiatieven positief te stimuleren.

De meest gebruikte generieke fiscale instrumenten zijn:

- **EIA (Energie Investeringsaftrek)**: Deze regeling stimuleert ondernemers te investeren in energiezuinige techniek en duurzame energie. Het gaat om een fiscale aftrek van specifiek omschreven investeringen maar geldt ook voor maatwerkinvesteringen die een forse energiebesparing opleveren.
- **MIA (Milieu Investeringsaftrek)/VAMIL (Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen)**: Deze regelingen stimuleren ondernemers te investeren in

⁶² Duurzame Zuivelketen, Jaarverslag 2018.; <https://www.greendeals.nl/greendeals/energieneutrale-zuivelketen>.

⁶³ De Lauwere, Oosterkamp, Smit, Vrolijk & Breukers, *Beleidsinstrumenten voor energieneutrale en klimaatvriendelijke agrosectoren*. Wageningen University & Research 2016.

Andersson Elffers Felix

milieuvriendelijke technieken. Met de MIA is een investeringsaftrek mogelijk die bovenop de gebruikelijke investeringsaftrek van een ondernemer komt. VAMIL biedt ondernemers de mogelijkheid om 75% van de investeringskosten op een zelf te bepalen tijdstip af te schrijven.

De meest gebruikte generieke subsidiemogelijkheden zijn:

- **De SDE+ (Stimulering Duurzame Energie):** Deze subsidieregeling wordt door het ministerie van Economische Zaken ingezet om de productie van hernieuwbare energie door bedrijven en (non-profit) instellingen te stimuleren.
- **De ISDE (Investeringssubsidie Duurzame Energie):** Deze subsidieregeling is voor specifieke kleine installaties voor de productie van duurzame energie door middel van een ruimteverwarmingstoestel met warmtepomp.
- **Topsector Energie:** Deze regeling biedt subsidiemogelijkheden voor projecten die op langere termijn duurzame energie kunnen opleveren. Er zijn verschillende regelingen die onder de Topsector Energie vallen. Bijvoorbeeld de Demonstratie regeling Energie Innovatie (de DEI), de subsidieregeling Hernieuwbare Energie en de subsidieregeling Biobased Economy en Groen Gas.
- **Garantstelling Plus** als onderdeel van de Garantstelling Landbouw (GL): Deze regeling van het ministerie van EZ (uitvoering door RVO) is voor jonge of startende landbouwondernemers met als doel agrariërs te stimuleren om zich te ontwikkelen, te investeren en duurzaam en efficiënt te produceren. Garantstelling Plus geeft een garantstelling op een aanvullende lening.
- **De IMM (Investeren in Milieuvriendelijke Maatregelen):** Deze subsidie ondersteunt agrarische ondernemers die willen investeren in milieuvriendelijke maatregelen. De subsidie is er voor zes verschillende categorieën, waaronder energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.

Naast deze fiscale en subsidiaire instrumenten wordt er ingezet op bewustwording en kennisoverdracht binnen de agrarische sector. Op de website agroenergiek.nl van LTO is voor diverse landbouwsectoren informatie te vinden over energiebesparing, energieproductie, energieopslag, reductie van broeikasgasemissies en subsidies. Ook de website van RVO voor alle agrosectoren (rvo.nl) biedt in dit kader informatie aan.

Instrumenten specifiek voor de melkveehouderij

Naast generieke beleidsinstrumenten is er een breed spectrum aan instrumenten beschikbaar dat vooral van invloed is op de melkveehouderij (en aanpalende sectoren).

Wet- en regelgeving:

- **Mestbeleid:** Nederland geeft middels haar mestbeleid invulling aan de Meststoffenwet, wat de Nederlandse uitwerking is van de Europese nitraatrichtlijn.⁶⁴ Het doel is voorkomen dat grond- en oppervlaktewater vervuild worden door stoffen uit mest. Sinds de invoering is de mestwetgeving stelselmatig aangescherpt om mineralenoverschotten verder te verlagen.
- **Melkquotering:** In 1984 werd in de Europese Unie een stelsel van melkquota ingevoerd waardoor er een limiet kwam op de hoeveelheid koemelk die de Nederlandse melkveehouderij mocht produceren. Het quotum is op 1 april 2015 afgeschaft.
- **Fosfaatwetgeving:** In 2017 werd een stelsel van fosfaatrechten ingevoerd om de omvang van de landelijke fosfaatproductie onder het plafond dat met de Europese Commissie is

⁶⁴ De Lauwere et al, 2016.

afgesproken te brengen.⁶⁵ Om in dit kader de productie van fosfaat in de zuivelsector te beperken werd er voor melkveehouders een maximum gesteld aan de productie.

Investeringsregelingen:

- **Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV)** (2007-2016): Deze investeringsregeling was bedoeld voor nieuwbouw van duurzame stallen. Hoe duurzamer het stalontwerp en de inrichting, hoe hoger het aantal punten dat op de maatlat gescoord wordt. De score bepaalt de hoogte van de investeringsbijdrage.
- **Small Business Innovation Research (SBIR) regeling:** Deze investeringsregeling is voor innovaties binnen het MKB, waaronder innovaties die ten doel hebben emissies van broeikasgassen te verminderen.
- **Investeringsregeling Duurzame Stallen en Houderijsystemen (IDSH)** (vanaf 2008): Deze subsidieregeling is voor investeringen in integraal duurzame stallen.

Overige instrumenten:

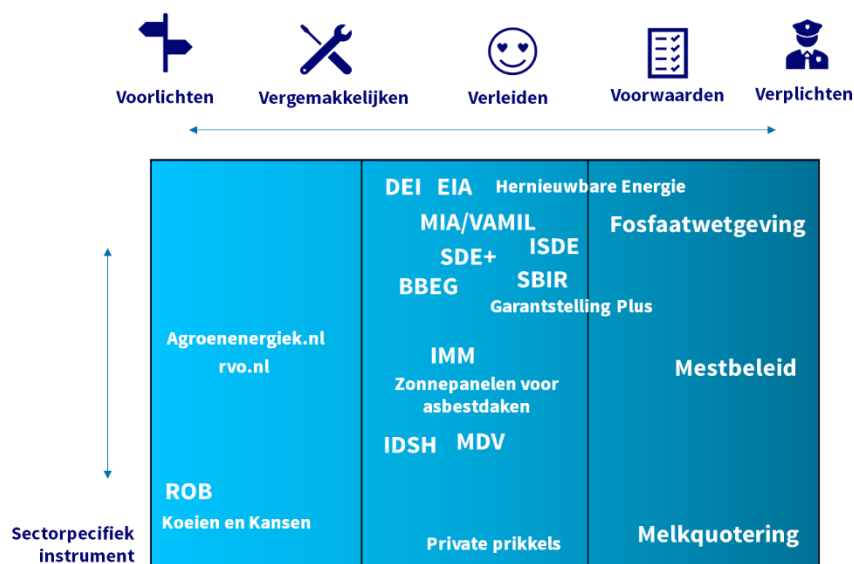
- **Zonnepanelen voor asbestdaken** (2013-2016): Green Deal met subsidie waarin agrariërs aanvragen kunnen indienen om asbestdaken te verwijderen en nieuwe daken met zonnepanelen te installeren.
- Zuivelondernemingen hebben **eigen duurzaamheidsprogramma's** ontwikkeld om met de melkveehouders de DZK-doelen voor 2020 te realiseren. Hieraan zijn ook beloningssystematieken en regels verbonden, die functioneren als private prikkels binnen de zuivelsector.
- **Reductieprogramma Overige Broeikasgassen (ROB)** (tot 2011): Programma van het ministerie van Infrastructuur en Milieu liep tot 2011 en voornamelijk bedoeld was om nieuwe *tools* en *best practices* te ontwikkelen om de emissies van broeikasgassen in de veehouderij te reduceren.
- **Koeien en kansen:** Een project waarin een groep van zestien melkveehouders samen met onderzoekers naar mogelijkheden zoekt om duurzame melkveehouderij te stimuleren. Daarnaast heeft het project kennisoverdracht en bewustwording ten doel.

5.2.4 Kwalificatie beleidsinstrumentenmix

Hieronder brengen we het karakter van de ingezette beleidsinstrumentenmix in de melkveehouderij in kaart door de individuele instrumenten in een matrix te plotten op het continuüm van vrijwillig naar verplicht en van generiek naar sectorspecifiek.

⁶⁵ De Lauwere et al., 2016.

Andersson Elffers Felix



Figuur 5. Het 5V-continuum voor de melkveehouderij

Uit bovenstaand figuur komt naar voren dat het zwaartepunt in de instrumentenmix ligt op *verleiden* door middel van financiële prikkels en *verplichten* middels stevige wetgeving. Instrumenten worden zowel landelijk als sectorbreed en specifiek voor de melkveehouderij ingezet.

5.2.5 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit ⁶⁶ |
|------------|--------------|---|
| EIA | Verleiden | Effectief. De regeling is er goed in geslaagd om investeringen in energiezuinige bedrijfsmiddelen te stimuleren. Het freerider effect treedt relatief vaker op bij grote bedrijven dan bij het MKB. ⁶⁷ |
| MIA/VAMIL | Verleiden | Effectief. De regeling is er goed in geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. ⁶⁸ |
| SDE+ | Verleiden | Effectief, met name voor grootschaligere projecten; sinds 2017 bijvoorbeeld voor mono-vergisting. |
| ISDE | Verleiden | Niet effectief. Het is aannemelijk dat een groot deel van de groei waarschijnlijk ook zonder de ISDE-subsidie zou zijn bereikt. ⁶⁹ |

⁶⁶ Indien er geen voetnoot is opgenomen bij de beoordeling van de effectiviteit van de verschillende maatregelen dan is deze gebaseerd op het onderzoek van De Lauwere et al, 2016.

⁶⁷ CE Delft, *Beleidsvaluatie Energie-Investeringsaftrek 2012-2017*, 2018.

⁶⁸ CE Delft, 2018

⁶⁹ In 't Veld, Tieben, Van Bentum, *Evaluatie ISDE-KA. Seo economisch onderzoek*, 2019.

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit ⁶⁶ |
|------------------------------------|--------------------------|--|
| Topsector Energie | Verleiden Voorwaarden | Effectief. Met de programma's die hieronder vallen is een aanzienlijke impuls gegeven aan de opbouw van technisch-economische en commerciële kennis. ⁷⁰ |
| Garantstelling Plus | Verleiden Voorwaarden | Effectief. Bij bedrijven die gebruik maken van het borgstellingsfonds blijken de bedrijfsresultaten significant meer te verbeteren dan bij bedrijven die geen gebruik maken van het fonds van de overheid. ⁷¹ |
| Mestbeleid | Verplichten | Effectief. Broeikasgasemissies zijn afgenomen en het Mestbeleid heeft geleid tot het verhogen van de efficiency van het mineralengebruik op bedrijfsniveau. Als neveneffect is ook de methaanemissie flink omlaag gegaan omdat het aantal dieren is verminderd. |
| Melkquotering | Verplichten | Zeer effectief, de melkquotering heeft de toename van het energiegebruik en de uitstoot van broeikasgassen beperkt. Na de afschaffing, is dit effect echter door een forse toename van het aantal dieren en de melkproductie, waardoor het energiegebruik en de emissies zijn toegenomen. |
| Fosfaatwetgeving | Verplichten | Effectief. Als gevolg hiervan nam het aantal dieren met 4,6% af en was er sinds 2002 voor het eerst sprake van een afname van het totaal geproduceerde melk. Sinds de invoering is de productie gemiddeld met bijna 1.000 kilo per koe gestegen. Deze ontwikkeling draagt bij aan de verhoging van efficiency van melkproductie. |
| Maatlat Duurzame Veehouderij | Verplichten | Gematigd effectief. Dierenwelzijns- en milieueisen uit de maatlat worden niet gecompenseerd op hun negatieve effecten op energie-efficiëntie en broeikasgasemissies. Regeling zou hierop aangepast moeten worden. |

⁷⁰ Koch, Thijssen, Witte, Bernsen, Van den, *Evaluatie Innovatie Agenda Energie – Eindrapport*, 2016.

⁷¹ <https://www.boerderij.nl/Home/Nieuws/2019/11/Borgstellingsregeling-is-effectief-voor-landbouw-507001E/>.

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit ⁶⁶ |
|--------------------------------|---|--|
| SBIR | Verleiden | Gematigd effectief. SBIR draagt bij aan het ontwikkelen van innovatie en heeft een duidelijke meerwaarde voor het uitvoeren van projecten. De regeling leidt niet automatisch tot de aanschaf van innovatieve oplossingen. ⁷² |
| IDSH | Verleiden | Gematigd effectief. IDSH draagt bij aan verduurzaming van de veehouderij te komen. Wel zijn op een aantal punten verbeteringen mogelijk. ⁷³ |
| Zonnepanelen voor asbestdaken | Verleiden Voorwaarden | Effectief. Er is veel gebruikgemaakt van de subsidieregeling. Het aangekondigde Asbestverbod gaf een duidelijke stimulans voor het gebruik van de subsidiemogelijkheden. ⁷⁴ |
| Eigen duurzaamheidsprogramma's | Voorlichten Verleiden Voorwaarden | Effectief. Zuivelondernemingen ontwikkelen eigen duurzaamheidsprogramma's met hun leden/leveranciers (melkveehouders). De kracht is dat de betrokkenheid en de bewustwording groot zijn. |
| Koeien en Kansen | Voorlichten | Effectief. Het project heeft diverse publicaties en tools beschikbaar gesteld waarmee bewustzijn en kennis in de zuivelsector toegenomen is. |

5.2.6 Behaalde beleidsresultaten

De doelen voor broeikasgasemissies zijn:

1. 20% reductie van broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990;
2. Klimaatneutrale groei ten opzichte van 2011.

De doelen die de partijen van de Duurzame Zuivelketen zich gesteld hebben brengen met zich mee dat, ondanks de toename van de melkproductie in de afgelopen jaren, in 2020 geen nettostijging van broeikasgasuitstoot mag plaatsgevonden ten opzichte van de nulmeting.⁷⁵

De emissie van broeikasgassen door de zuivelketen is in 2017 voor het eerst sinds de nulmeting in 2011 gedaald (-2,8% ten opzichte van 2016). Belangrijke factor hierin was het fosfaatreductieplan in 2017 gevolgd door introductie van het fosfaatrechtenstelsel in 2018.

⁷² Dialogic. *Evaluatie Small Business Innovation Research (SBIR)*, 2017.

⁷³ Bureau Bartels BV, *Evaluatie investeringsregeling integraal duurzame stal- en houderijsystemen*, 2012.

⁷⁴ Evaluatie Uitvoeringsverordening Asbest eraf, zonnepanelen erop, 2017.

⁷⁵ 2011, Plan van Aanpak voor de zuivelsector, NZO en LTO Nederland, 1 juli 2013.; De Lauwere et al., 2016.

Hierdoor nam het aantal dieren sterk af. Het realiseren van de doelstellingen inzake broeikasgasemissies vereist echter een aanvullende daling van 13-16,7%.⁷⁶

De doelen voor duurzame energie zijn:

1. Verbetering van energie-efficiëntie van de zuivelketen van gemiddeld 2% per jaar in de periode 2005-2020;
2. 16% productie van duurzame energie in de zuivelketen in 2020.

De doelstelling van 2020 voor energie-efficiëntie van de zuivelketen is sinds 2015 reeds bereikt. In 2018 was de productie van duurzame energie 4,4%. Om het doel van 16% te realiseren is dus nog veel inspanning nodig. Zonne-energie was goed voor 31%, windenergie voor 28% en mestvergisting voor 22%. Het is waarschijnlijk dat de werkelijke productie van duurzame energie hoger is omdat alleen windmolens en/of co-vergisters van mest worden meegeteld die volledig onderdeel zijn van het melkveebedrijf. In de praktijk is dat echter vaak een apart bedrijfsonderdeel.

5.2.7 Observaties ten aanzien van de keuze voor een beleidsmix

Sectorspecifieke smart mix aan instrumenten loont

Wat bijdraagt aan de effectiviteit van de Duurzame Zuivelketen is de heldere formulering van duurzaamheidsdoelstellingen die bereikt moeten worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van regels, kennisontwikkeling, sociale druk, economische prikkels en tools. Kortom, alle V's in het 5v-continuüm worden ingezet. Melkveehouders kiezen hun eigen bedrijfsdoelen en duurzaamheidsstrategie wat bijdraagt aan het draagvlak. Waar de oplossing van het probleem om investeringen vraagt, worden subsidies ingezet om adoptie te versnellen. De beperking van deze vrijwillige instrumenten is dat de realisatiesnelheid relatief laag is in de sector. Door de genoemde sterke groei van de sector sinds 2014 is juist het verhogen van de realisatiesnelheid nodig om de 2020 doelen te realiseren.

Verplichten kan meerdere doelen dienen

De melkquota zijn ingevoerd omdat in de Europese Unie meer melk werd geproduceerd dan geconsumeerd. Dit als resultante van productiesubsidies in het kader van afspraken die zijn gemaakt in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een neveneffect van de melkquotum was dat het aantal koeien en dus de uitstoot van overige broeikasgassen en energiegebruik binnen de perken bleef. Ook het mestbeleid en de fosfaatwetgeving hadden ten doel mineraaloverschotten te beperken. Dit heeft geleid tot het verhogen van de efficiency van het mineraalgebruik op bedrijfsniveau en daarmee tot lagere verliezen/emissies. Als neveneffect is ook de methaanemissie flink omlaag gegaan omdat het aantal dieren is verminderd bij gelijkblijvende totale productie in Nederland (de melkproductie per dier is dus toegenomen). Het laat zien dat er ook tussen beleid met verschillende doeleinden een 'smart mix' kan ontstaan van wetgeving die meerdere doeleinden bewerkstelligt (bijvoorbeeld economisch en duurzaam). Omdat dit geen hoofddoelen voor deze instrumenten waren, is het wel van belang om alert te blijven op onbedoelde neveneffecten als deze instrumenten gewijzigd worden. Zoals na de afschaffing van de melkquotering duidelijk is geworden, toen zichtbaar werd dat de sectorprestaties op energie en broeikasgassen snel en voor een deel teniet gedaan werden. Dit moet in acht worden genomen wanneer overwogen wordt om te stoppen met de IMVO-convenanten.

⁷⁶ De Lauwere et al., 2016. Doornwaard, Reijs, Beldman et al. "Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen – prestaties 2017 in perspectief". Wageningen Economic Research 2018.

Naast voorlichten en vergemakkelijken is soms verleiden nodig

Voorlichten, trainen en verschillende vormen van kennisoverdracht (denk aan het beleidsinstrument Koeien en Kansen) zijn nodig gebleken om ervoor te zorgen dat bedrijven zich bewust worden van de noodzaak om bij te dragen aan het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen en dat ze voldoende kennis en tools aangereikt krijgen om hier iets aan te doen. Voor een deel van de bedrijven zal dit leiden tot de vrijwillige adoptie van instrumenten. Er kan echter niet vanuit gegaan worden dat het peloton en de achterblijvers in de sector de *best practices* overnemen van de koplopers. Voor een deel van de bedrijven zal bijvoorbeeld de oplossing van het probleem c.q. barrière vragen om investeringen. In dat geval zal ook verleiding nodig zijn middels subsidies en andere financiële instrumenten. Denk in dit kader aan de verschillende investerings- en subsidieregelingen die zijn ingezet in de sector.

Verleiden werkt op haar beurt niet altijd voor de gehele sector

De effecten van *verleiden* door middel van subsidieregelingen kent gemixte resultaten en kan leiden tot ineffectiviteit als niet gemonitord en gestuurd wordt op resultaten. Sommige regelingen hebben te weinig opbrengsten voor individuele bedrijven om deze aan te sturen op gedragsveranderingen, in andere gevallen heeft de regeling alleen effect bij grote afnames, wat bij kleine bedrijven niet het geval is. Gebruik kunnen maken van bepaalde regelingen, zoals de SDE+ regeling, vraagt in sommige gevallen namelijk om een grootverbruikers-aansluiting en derhalve een forse investering. Dit betekent dat alleen grootgebruikers profijt hebben van deze regelingen. Subsidieregelingen en andere instrumenten die ten doel hebben bedrijven te *verleiden* tot duurzamer ondernemen dienen derhalve goed gemonitord te worden of ze voldoende (economische) prikkels bieden om aan te zetten tot daadwerkelijke gedragsverandering, en of ze niet enkel de grote bedrijven in de sector kunnen meenemen.

Tot slot moet de houdbaarheid van instrumenten in acht worden genomen

Bij de inzet van individuele beleidsinstrumenten of een beleidsmix moet er ook op gelet worden dat deze het juiste gedrag blijven ondersteunen. De beleidsmix is niet statisch. Na afschaffing van de melkquota in de melkveehouderij zijn bijvoorbeeld fosfaatrechten ingevoerd en regels aan grondgebonden melkveehouderij gesteld om de negatieve impact van de melkveehouderij op duurzaamheid te beperken. En in het kader van het beleidsinstrument maatlat duurzame Veehouderij wordt bijvoorbeeld jaarlijks geëvalueerd of criteria met innovaties kunnen worden aangescherpt. Hierbij is overigens het kritiekpunt dat er in dit beleidsinstrument nog onvoldoende integraal naar criteria en effecten wordt gekeken, wat de effectiviteit van het instrument enigszins beperkt.

5.3 Circulaire economie

5.3.1 De sector

In het regeerakkoord Rutte II geeft het kabinet aan te streven naar een circulaire economie en stimulans van een markt voor duurzame grondstoffen en hergebruik van schaarse materialen. Een circulaire economie is nodig omdat de vraag naar grondstoffen toeneemt als gevolg van de sterk groeiende wereldbevolking, het Nederland minder afhankelijk maakt van grondstoffen uit het buitenland en bijdraagt aan een schoner milieu door een lagere CO2 uitstoot. Een circulaire economie stimuleert daarnaast innovatie, bedrijvigheid en werkgelegenheid. Met de transitie naar een circulaire economie draagt Nederland bij aan het realiseren van de Sustainable Development Goals geformuleerd door de Verenigde Naties.

Actoren binnen de sector

Een transitie naar circulair ondernemen vraagt inspanning van het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden. Vijf partijen hebben zich onder de naam RACE-coalitie (waarbij RACE staat voor Realiseren van Acceleratie naar een Circulaire Economie) verbonden en het initiatief genomen om de gang naar een circulaire economie te versnellen. Deze vijf organisaties zijn Circle Economy, Click NL, De Groene Zaak, Het Groene Brein en MVO Nederland. In samenwerking met en ondersteund door RVO en met het ministerie van Infrastructuur en Milieu is door partijen gezamenlijk het RACE-programma ontwikkeld. Er zijn zeven thema's opgesteld om circulair ondernemen in het Nederlands bedrijfsleven te versnellen.

Een goed werkende circulaire economie is niet alleen afhankelijk van de overheid en het bedrijfsleven. Ook de consument heeft hierin een rol: kiezen voor duurzame producten moet de nieuwe standaard worden. Consumenten dragen ook bij aan een circulaire economie door spullen langer te gebruiken, te repareren of naar de kringloopwinkel te brengen. De overheid wil dit gedrag stimuleren door circulaire economie een plek te geven in het onderwijs en campagnes te voeren. Omdat ons onderzoek zich focust op gedragsbeïnvloeding van bedrijven, zal de focus van deze casestudy liggen op beleidsdoelstellingen – en instrumenten die zien op bedrijven.

5.3.2 Beleidsdoelstellingen

In het Rijksbrede programma Circulaire Economie staat wat nodig is voor een circulair Nederland in 2050. Dit programma is opgesteld door de ministeries van I&W, EZK, LNV en BZK samen. Met het programma worden lopende beleidstrajecten gestroomlijnd en beter op elkaar afgestemd. Zo zijn de uitwerking van de Visie Biomassa 2030 en van de Grondstoffennotitie een onderdeel van dit programma. Het Programma bouwt voort op de groene groei programma's Van Afval Naar Grondstof (VANG), gericht op het duurzamer omgaan met grondstoffen, en Biobased Economy dat zich richt op de transitie van fossiele grondstoffen naar biomassa als grondstof.

De beleidsinstrumenten van het programma Circulaire Economie zien op de beleidsdoelen die in 2050 moeten worden gehaald. Omdat we met deze casestudy vooral willen leren van reeds genomen instrumenten en combinaties van instrumenten, ligt in deze casestudy de focus op het reeds afgeronde programma VANG. De 39 acties die onder VANG vielen zijn ondertussen óf afgerond, óf opgenomen in het Rijksbrede programma Circulaire Economie. Het VANG-programma is in 2018 door het RIVM geëvalueerd.⁷⁷

De hoofddoelstelling van VANG was het bevorderen van de transitie naar een circulaire economie. Deze hoofddoelstelling is vervolgens in drie doelen opgesplitst:

1. Duurzamer consumeren
2. Meer duurzame producten op de markt brengen
3. Meer en beter recyclen

De ambities die achterliggend aan deze doelen waren, luiden als volgt:

1. Belemmeringen voor ondernemers wegnemen,
2. Halvering in tien jaar van de hoeveelheid Nederlands afval die wordt verbrand of gestort

⁷⁷ RIVM, *Evaluatie programma Van Afval naar Grondstof (VANG) 2014-2016*. Den Haag, 2018.

Andersson Elffers Felix

3. Betere scheiding van het afval van huishoudens en vergelijkbare stromen van kantoren, winkels en diensten (voor huishoudelijk afval 75 procent in 2020 en uiteindelijk 100 procent),
4. Economische kansen benutten via innovatieve oplossingen.

Deze doelstellingen hebben vervolgens weer geleid tot negen operationele doelstellingen en aan deze operationele doelstellingen zijn negenendertig acties verbonden. Voor een aantal van deze operationele doelstellingen is bewust gekozen voor een combinatie aan beleidsinstrumenten.

5.3.3 Beleidsinstrumenten binnen VANG

In deze paragraaf volgt een selectie van operationele doelstellingen. Gekozen is om die operationele doelstellingen uit te lichten waarbij gewerkt is met een mix aan beleidsinstrumenten.

Operationele doelstelling 1: natuurlijk kapitaal in beeld brengen, duurzaam beheren en benutten

- **Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal (2014):** De atlas brengt het gebruik van en de voorraad aan grondstoffen en de (ecosysteem) diensten die de aarde biedt in beeld door middel van kaarten. Deze kaarten worden gebruikt door gemeenten, provincies, waterschappen en adviesbureaus en bieden handelingsperspectieven voor bijvoorbeeld de realisatie van bouwprojecten of de manier waarop duurzaam gebruikt gemaakt kan worden van natuurlijk kapitaal. Inmiddels zijn er 215 kaarten, en 14 praktijkvoorbeelden die kunnen inspireren en helpen bij het nemen van besluiten die effect hebben op de leefomgeving.
- **Van Afval naar Grondstof Lokaal (2015):** grondstofstromen regionaal in beeld te brengen en mogelijkheden voor industriële symbiose en voor het toepassen van natuurlijk kapitaal te bekijken. In mei 2016 is een toolkit beschikbaar gekomen waarmee regionale en lokale overheden en bedrijven de mogelijkheden kunnen identificeren voor een circulaire economie op hun eigen schaalniveau. Met de toolbox 'Cirkelregio', die ontwikkeld is door Royal Haskoning, Cirkellab, Cirkelstad en de WUR, kunnen gemeenten materiaalstromen in de regio in beeld brengen en circulaire mogelijkheden vertalen naar concrete voorstellen en pilots.
- **Financiering Natuurlijk Kapitaal (2014):** investeringen die gedegradeerde landbouwgronden en het stimuleren van duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal. Dit is onder meer gedaan door een mondiaal register waaruit de navolgende jaren projecten gestart kunnen worden voor duurzaam landgebruik. Ook heeft Nederland geïnvesteerd in een stichting die als doel heeft om grote investeerders miljoenen hectares gedegradeerde landbouwgrond te laten herstellen, zodat de economische prikkel om nieuw land te ontginnen sterk wordt verminderd.

Operationele doelstelling 2: ontwerp en ontwikkeling van producten richten op circulariteit

- **Stimuleren circulair ontwerpen (2015):** platform Nederland Circulair! heeft onder leiding van CLICKNL/Design (TU Delft) een programma gestart onder de naam CIRCO (Creating Business through Circular Design). Doel daarvan was om productdesign voor een circulaire economie op een hoger peil te brengen en deze kennis via cursussen over te brengen op de maakindustrie.
- **Verbreden Ecodesign richtlijn:** op een consistente manier uitbreiden van het Europese productenbeleid met criteria voor circulariteit. Doorwerking in wetgeving zal stapsgewijs plaatsvinden, maar tijd kosten.

Andersson Elffers Felix

- **Grondstoffenlabel:** verkennen van mogelijkheden voor een (sectoroverstijgend) grondstoffenlabel dat inzichtelijk maakt welke grondstoffen zijn gebruikt in een product, component of samengesteld materiaal. Deze informatie kan gebruikt worden voor verbetering van het ontwerp.

Operationele doelstelling 4: grondstofonafhankelijk ondernemen bevorderen

- **Kennisplein voor grondstoffen en circulaire economie (2016):** kennisplein gestart voor grondstoffen en circulaire economie. Biedt ondernemers een self-assessmenttool die helpt bij het zoeken naar mogelijkheden om minder grondstofafhankelijk te worden.
- **Platform circulair ondernemen (2014):** opgericht om de Circulaire economie en de samenwerking tussen partijen op dat gebied te versnellen. De communitycirculairondernemen.nl bestaat nog steeds, is inmiddels opgesplitst in het programma Nederland Circulair! En CIRCO. Beide ontvangen subsidie.
- **Europese KIC Raw Materials (2014):** aanboren van internationale financieringsbronnen voor Nederlandse kennisinstituten.
- **North Sea Resources Roundabout (NSRR) (2016):** samenwerkingsverband tussen de regeringen van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Vlaanderen en Nederland, het bedrijfsleven en milieuorganisaties en richtte zich op het wegnemen van belemmeringen bij het internationaal transporteren en verhandelen van herbruikbare grondstoffen.
- **Circulaire zeehavens (2014):** knooppuntfunctie van de havens in te zetten voor een circulaire economie

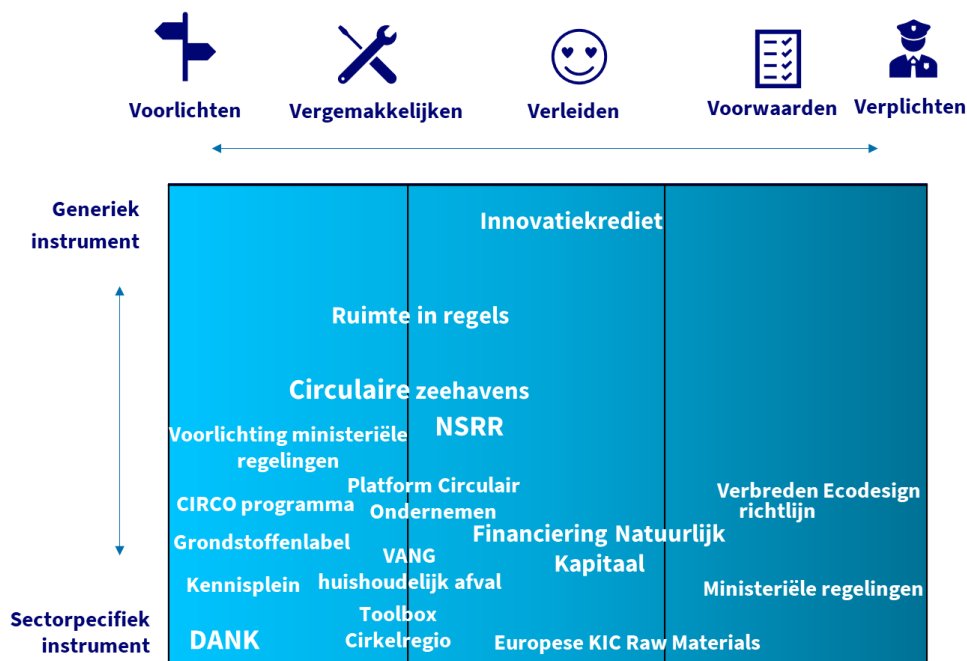
Operationele doelstelling 8: afvalbeleid richten op circulaire economie en verbetering van afvalinzameling en – recycling

- **Belemmeringen wetgeving wegnemen:** Tot 2020 loopt het programma Ruimte in Regels. Hierin zoekt de overheid samen met ondernemers naar meer ruimte in de wet- en regelgeving om duurzame innovaties te bevorderen.
- **Nationale criteria voor einde-afval vaststellen (2015):** onder meer door de ministeriele regeling 'Nationale einde-afvalcriteria voor recyclinggranulaten waarmee de einde-afvalstatus van recyclinggranulaten is vastgelegd.
- **Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen (2015):** ministeriële regeling waarin criteria zijn opgenomen om te bepalen wanneer er wordt voldaan aan twee van de vier voorwaarden om een productie-residu aan te merken als een bijproduct.
- **Voorlichting over de ministeriële regelingen:** door voorlichting en discussie in bijeenkomsten en door middel van rechtsoordelen (opinions van het ministerie van I&M over een specifieke casus op aanvraag van een bedrijf) worden bedrijven en overheden gestimuleerd zelf aan de slag te gaan met de toepassing van de concepten zoals in de ministeriële regeling genoemd.
- **Innovatie recycling stimuleren:** om bedrijven die reeds experimenteren met nieuwe bedrijfsmodellen, circulaire producten ontwikkelen of technologisch baanbrekend innoveren verder te helpen, bekijkt het kabinet de mogelijkheden om een *revolving fund* voor circulaire economie in te stellen. Het Innovatiekrediet is bedoeld voor het gat op de kapitaalmarkt in de fase waarin ondernemers druk bezig zijn om hun innovatieve concept werkend te krijgen, maar nog geen omzet kunnen draaien.
- **VANG huishoudelijk afval:** zet in op het motiveren van gemeenten om te komen tot ambitieuze doelen, het faciliteren van gemeenten om hiermee ook daadwerkelijk aan de slag te gaan, het communiceren met burgers en het sluiten van ketens.

Andersson Elffers Felix

5.3.4 Kwalificatie beleidsinstrumentenmix

Hieronder brengen we het karakter van de ingezette beleidsinstrumentenmix in de circulaire economie in kaart door de individuele instrumenten in een matrix te plotten op het continuüm van vrijwillig naar verplicht en van generiek naar sectorspecifiek.



Figuur 5. Het 5V-continuüm voor circulaire economie

Uit bovenstaand figuur komt naar voren dat het zwaartepunt in de instrumentenmix ligt op *voorlichten* middels verschillende programma's en websites zoals Kennisplein en *vergemakkelijken* door middel van een toolbox en samenwerkingsverbanden om kennis en ervaringen te delen.

5.3.5 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|--|------------------|--|
| Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal (DANK) | Voorlichten | Onbekend. Wat de DANK daadwerkelijk voor een effect heeft op hoe natuurlijk kapitaal benut wordt, is (nog) niet te zeggen |
| Van Afval naar Grondstof Lokaal | Vergemakkelijken | Effectief. De toolkit is ontwikkeld en getest en wordt momenteel toegepast in de Citydeal Circulaire stad in negen steden. |
| Financiering Natuurlijk Kapitaal | Verleiden | Effectief. Nederland heeft bijgedragen aan het opstellen van een mondiaal register waaruit projecten rondom duurzaam landgebruik worden gestart. |

Andersson Elffers Felix

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|---|---------------------------------|---|
| Kennisplein voor grondstoffen en circulaire economie | Voorlichten Vergemakkelijken | Onbekend. Niet geëvalueerd. |
| Platform circulair ondernemen | Voorlichten Vergemakkelijken | Onbekend. Dit platform is in 2017 voortgezet en de netwerkfunctie wordt verder uitgebouwd. |
| Europese KIC Raw Materials | Verleiden | Effectief. Er is aansluiting gevonden bij het Europees Instituut for Innovation and Technology (EIT). Dit geeft toegang tot EU fondsen voor onderzoek. Nederland is formeel deelnemer van het EIT geworden met twee onderzoeksinstituten en drie universiteiten. |
| North Sea Resources Roundabout (NSRR) | Vergemakkelijken | Effectief. De NSRR heeft succesvolle stappen gezet in het harmoniseren van regels voor het internationale transport van afvalstromen. Bij drie afvalstromen zijn (metalen, kunststoffen en biomassa) resultaten geboekt en merkenbedrijven het verschil. |
| Circulaire zeehavens | Vergemakkelijken | Vanuit 'Circulaire Zeehavens' zijn acties in gang gezet gericht op duurzaamheid, circulaire economie, biobased economy en veranderende grondstofstromen. In 2015 hebben de vijf Nederlandse zeehavens de ambitie uitgesproken te komen tot een Green Deal waarin gezamenlijk en met het Rijk gewerkt zal worden aan meer circulaire economie in de havens (IenM, 2016). |
| Stimuleren circulair ontwerpen | Voorlichten | Gematigd effectief. Qua kennisopbouw en netwerkvorming is het nodige bereikt via het CIRCO programma. Tientallen bedrijven passen deze ontwerpprincipes inmiddels ook toe in de praktijk. Exacte cijfers zijn echter niet bekend. Bedrijven die hebben deelgenomen aan business cases binnen het programma worden ook niet gevolgd. |
| Verbreden Ecodesign richtlijn | Voorwaarden Verplichten | Onbekend. De opname van criteria voor circulariteit in Europees productenbeleid in het algemeen, en de Ecodesign richtlijn in het bijzonder, is een langjarig proces. Pas nadat criteria zijn opgenomen wordt duidelijk hoe dat herijkte productenbeleid doorwerkt in diverse relevante (nationale) praktijken, regels, normen en wetgeving. Nederland heeft een bijdrage geleverd om circulaire aspecten in het productenbeleid te verwerken, maar het is nog te vroeg voor zicht op het daadwerkelijk bereiken van de gewenste beleidsprestaties. |
| Grondstoffenlabel | Voorlichten | Ineffectief. Sectoroverstijgend grondstoffenlabel staat te ver af van de behoeftes van de koplopers binnen circulaire economie. |

Andersson Elffers Felix

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|--|---------------------------------|--|
| Belemmeringen wetgeving wegnemen | Vergemakkelijken | Gematigd effectief. In de periode 2014-2019 zijn 400 van de 750 meldingen opgepakt voor verdere behandelingen. In 100 gevallen zijn belemmeringen in wet- en regelgeving opgelost, in 70 gevallen is beleidsdirectie ermee aan de slag gegaan. Daarnaast zijn ondernemers verder geholpen met vragen om informatie of ondersteuning bij lopende trajecten. De meeste knelpunten lagen in domein Afval en LNV. ⁷⁸ |
| Ministeriele regeling einde-afvalcriteria | Verplichten Voorwaarden | Effectief. Op het moment dat wordt voldaan aan alle voorwaarden krijgen de afvalverwerkers c.q. producenten de bevestiging dat zij geen afval leveren, maar een product, op gelijk niveau met primaire producten. Afvalstoffen hebben nou eenmaal een imago probleem en over het algemeen wordt in de industrie liever gesproken over grondstoffen. Ook heeft de regeling gevolgen voor de ontvangers van de recyclingproducten (bijvoorbeeld betonfabrieken) omdat zij niet langer een omgevingsvergunning milieu nodig hebben voor het accepteren en verwerken van afvalstoffen |
| Ministeriele regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen | Verplichten Voorwaarden | Effectief. De ministeriële regeling geeft invulling aan de Europese Kaderwetgeving en biedt duidelijkheid voor de bijna 20 miljoen ton steenachtig bouw- en sloopafval die in Nederland wordt verwerkt tot recyclinggranulaat dat weer kan dienen als grondstof in de bouw. |
| Voorlichting ministeriële regelingen | Voorlichten | Gematigd effectief. Groot aantal verzoeken is ingediend, maar door capaciteitsproblemen slechts 24 rechtsoordelen gepubliceerd op website. |
| Innovatie recycling stimuleren | Verleiden | Gematigd effectief. Uit de evaluatie van Innovatiekrediet blijkt dat het Innovatiekrediet niet vaak direct tot meer innovatieve producten en processen leidt, omdat er – met name bij technische projecten – vaak nog een kostbare en tijdsintensieve doorontwikkeling nodig is richting commercialisatie. De structuur waarin de projecten moeten worden geplaatst om goed behandeld te kunnen worden, past slecht bij de turbulentie van de projecten: plannings komen vaak niet uit, mijlpalen moeten worden aangepast en terugbetalingen lopen niet volgens plan. Aanvragers geven aan dat er een soort papieren werkelijkheid kan ontstaan. ⁷⁹ |
| VANG huishoudelijk afval | Voorlichten vergemakkelijken | Onbekend. Programma is nog niet geëvalueerd. |

⁷⁸ <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsinstrumenten/ruimte-in-regels>

⁷⁹ SEO, *Evaluatie Innovatiekrediet 2012-2017*, Amsterdam 2018.

5.3.6 Behaalde beleidsresultaten

Operationele doelstelling 1

Het RIVM concludeert in haar evaluatie dat het effect van de eerste drie beleidsinstrumenten op natuurlijk kapitaal niet kwantitatief is uit te drukken. In de beleidsevaluatie wordt benadrukt dat het gaat om de informatiebehoefte van de doelgroep. In ieder geval is een deel van de doelstelling bereikt, namelijk het in beeld brengen van natuurlijk kapitaal. Op termijn zou geëvalueerd kunnen worden in hoeverre bedrijven en lokale overheden de informatie ook daadwerkelijk meegewogen hebben in verschillende beleidsbeslissingen en wat de effecten hiervan geweest zijn op de circulariteit van de regio.⁸⁰

Operationele doelstelling 2

Op het vlak van circulair ontwerpen is het nodige in gang gezet en bereikt. Nederland heeft een bijdrage geleverd om circulaire aspecten in het productenbeleid te verwerken, maar het is nog te vroeg voor zicht op het daadwerkelijk bereiken van de gewenste beleidsprestaties. Circulair ontwerpen staat op de agenda bij relevante kennisinstellingen en wordt, via cursussen en opgebouwde netwerken, meer en meer omarmd in het bedrijfsleven. De ideeën en handvatten voor circulair ontwerpen daadwerkelijk laten doorsijpelen in het productontwerp van bedrijven is een langjarig proces, mede door de grote afhankelijkheid van (trage) processen voor de aanpassing van Europese richtlijnen en productregelgeving. Op dit moment is er nog weinig zicht op daadwerkelijke spin-off van de ingezette activiteiten richting de markt. Bekend is dat de eerste tientallen bedrijven daadwerkelijk zijn gestart met circulair ontwerpen, maar exacte cijfers zijn niet bekend. Bedrijven die hebben deelgenomen aan de onder VANG ingezette initiatieven zijn niet gevolgd.

Operationele doelstelling 4

Concreet is volgens het RIVM niet aan te geven in hoeverre bedrijven minder grondstofafhankelijk zijn geworden. Daar is dit doel te breed en niet specifiek genoeg voor geformuleerd. Duidelijk is wel dat de tools die ter ondersteuning zijn opgezet nog steeds worden gebruikt en dat bij ondernemers de grondstofafhankelijkheid en de risico's daarvan tussen de oren zit. Hoe bedrijven concreet minder grondstofafhankelijk gemaakt kunnen worden, is een vervolgstap waar actief aan gewerkt wordt.⁸¹ Een meer specifieke blik op de beleidsinstrumenten leert bovendien dat deze met name gericht waren op het verbinden van ondernemers en het bevorderen van samenwerking zodat ketens gesloten kunnen worden.

Operationele doelstelling 8

Het RIVM concludeert dat projecten met koplopers en onderzoeken inzicht hebben opgeleverd in de overkoepelende knelpunten die in elke sector spelen om te komen tot vermindering van het restafval. Uit cijfers van RWS blijkt dat vooral de koplopers veranderingen laten zien. Doordat het peloton nog niet mee beweegt is het resultaat van de instrumenten nog niet in de cijfers naar voren. De ervaringen uit het VANG-programma worden opgepakt in het Rijksbrede programma CE.

⁸⁰ RIVM 2018, p. 25.

⁸¹ RIVM 2018, p. 44.

5.3.7 Observaties ten aanzien van de keuze voor een beleidsmix

Naast het RIVM, heeft ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op verzoek van het ministerie van IenW gereflecteerd op het VANG-programma. PBL heeft geanalyseerd of de beleidsinstrumenten binnen VANG voldoende evenwichtig, samenhangend en dekkend zijn om de drie belangrijkste doelen van het programma te realiseren. De belangrijkste noties van beiden evaluaties, samen met onze eigen analyse, vatten we hieronder samen. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de bredere doelstellingen rond duurzamer produceren en consumeren in het VANG-programma alleen kwalitatief geformuleerd zijn. Hierdoor zijn simpele conclusies over het al dan niet bereiken van die doelstellingen onmogelijk.⁸²

Voor een transitie naar een circulaire economie is een mix van instrumenten nodig

Voor een transitie naar een circulaire economie lijkt het nodig om een mix van instrumenten in te zetten, uiteenlopend van vrijwillige afspraken en Green Deals tot circulair inkopen, meer producentenverantwoordelijkheid, en een ruimere inzet van financiële en regulerende instrumenten over verschillende beleidsterreinen heen. Aandachtspunt hierbij is wel dat niet elke beleidsmix optimaal is voor elke productstroom of waardeketen. Maatwerk blijft om die reden noodzakelijk.

Voorlichten en vergemakkelijken gaan vaak samen in combinatie van instrumenten

We zien in de gekozen instrumenten een aantal keer een combinatie van voorlichten en vergemakkelijken. Websites die het doel hebben om bedrijven meer bewust te maken, worden gecombineerd met bijvoorbeeld een self-assessmenttool. De RIVM-evaluatie van operationele doelstelling 1 leert dat het raadzaam is om op termijn te evalueren in hoeverre bedrijven en lokale overheden de beleidsinstrumenten die zien op voorlichten (informatie, communicatie, educatie) ook daadwerkelijk meegewogen hebben in hun beslissingen. Ook hier komt het belang van monitoring van ingezette beleidsinstrumenten van belang.

Combinatie van voorlichten en verplichtende of verleidende instrumenten

Binnen de casestudy circulaire economie zien we een aantal keer de combinatie van voorlichten en verleiden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Platform Circulair Ondernemen. Hoewel dit platform primair gericht is om samenwerking tussen partijen te versnellen en kennis onderling te delen, ontvangt het platform (en vergelijkbare netwerken) overheidssubsidie. De effectiviteit van verplichtende instrumenten kan ook worden vergroot door de combinatie met voorlichtende instrumenten. De verschillende ministeriële instrumenten worden begeleid met informatie over nut en noodzaak daarvan. Echter, wanneer de overheid inzet op dergelijke voorlichting over verplichtende instrumenten die voorwaarden stellen aan burgers, is het van belang dat er voldoende capaciteit voor de daadwerkelijke uitvoering beschikbaar is.

Ex-ante onderzoek naar behoeftes van doelgroepen is helpend

Voor het beleidsinstrument 'Grondstoffenlabel' is in 2014 een verkennend onderzoek onder marktpartijen uitgevoerd.⁸³ Uit dit onderzoek blijkt dat er in de markt weliswaar behoefte is aan informatie-uitwisseling over grondstoffen, maar dat het voor de hand ligt dit vooral binnen ketens te organiseren, in plaats van sectoroverschrijdend, omdat dat beter aansluit bij de behoeftes van circulaire koplopers. In die studie wordt verder geconstateerd welke bedrijven (actief in de business to consumer, in de chemie- en textielsector bijvoorbeeld) achterlopen. Op basis van deze verkennende studie is duidelijk geworden dat een sectoroverstijgend grondstoffenlabel, dat gebruikt kan worden in het proces van circulair

⁸² RIVM, 2018.

⁸³ Royal Haskoning, *Haalbaarheid Grondstoffenlabel*, juni 2014.

Andersson Elffers Felix

ontwerpen, voorlopig een stap te ver gaat omdat het te ver af staat van de behoeftes van koplopers in de circulaire economie, die zich vooral richten op de uitwisseling van informatie binnen ketens.

Beleidsinstrumenten moeten nauwer aansluiten bij ambitieuze doelstellingen

Het PBL concludeert dat de kwantitatieve doelen binnen het VANG-programma ambitieus zijn en dat de beleidsinstrumenten nog onvoldoende op deze ambitieuze doelen aansluiten. Zo wordt in VANG niet of nauwelijks gebruikgemaakt van financiële instrumenten en wordt de rol van de overheid als regulator. Er wordt bijvoorbeeld niet ingezet op het verbreden van de producentenverantwoordelijkheid en is er geen sanctie als gemeenten hun doelen niet realiseren. Hierdoor is de kans klein dat de doelen voor afval met de in VANG geformuleerde acties worden gehaald. De overheid is niet alleen nodig als partij die de energieke samenleving benut en stimuleert, maar ook als regulator.⁸⁴

Op het moment dat instrumenten veel inspanning vergen van sectoren is doorgaans meer nodig dan de inzet van onderzoek, kennis en het sluiten van Green Deals

In VANG wordt veel gebruikgemaakt van instrumenten links op het 5V-continuüm, zoals het doen van onderzoek, het ontsluiten van kennis en het sluiten van Green Deals. Voor het vergaren van kennis over nieuwe onderwerpen, zoals nieuwe verdienmodellen, en het in beweging krijgen van partijen richting een circulaire economie is dit vaak effectief. Ook voor het plukken van het laaghangende fruit zijn instrumenten vaak doeltreffend. Maar op het moment dat instrumenten veel inspanning vergen van sectoren en soms ook echt pijn gaan doen, zoals de ambitie om de hoeveelheid gestort en verbrand afval te halveren, is doorgaans meer nodig. Er is in VANG echter weinig aandacht voor hardere instrumenten, zoals financiële prikkels en regulerende instrumenten.⁸⁵

Het ontbreken van dwingende regelgeving bevordert een klimaat van vrijblijvendheid

Ten slotte signaleert het PBL dat er voor gemeenten geen sanctie staat op het realiseren van een laag percentage gescheiden afval. Het ontbreken van financiële prikkels of een stok achter de deur in de vorm van dwingende regelgeving op nationaal niveau bevordert een klimaat van vrijblijvendheid voor burgers en gemeentelijke bestuurders. Er kan worden gedacht aan het met regelgeving ondersteunen van het initiatief van het Rijk, VNG en NVRD om te zorgen dat de doelstelling van 75 procent gescheiden inzameling wordt gehaald. Het is hierbij de uitdaging om de keuzevrijheid voor de methode van het scheiden van afval in gemeenten in stand te houden en tegelijkertijd aan te geven wat er minimaal wordt verwacht voor verschillende typen gemeenten.⁸⁶

5.4 Energietransitie binnen de gebouwde omgeving

5.4.1 De sector

In september 2013 ondertekenden 47 organisaties het Energieakkoord voor duurzame groei dat daarmee de basis vormt voor een stabiel en consistent beleid ten opzichte van de energietransitie. In het Energieakkoord is opgenomen dat een belangrijk deel van de beoogde energiebesparing gezocht moet worden binnen de bouwsector. Woningen en gebouwen nemen namelijk 36% van het totale energieverbruik in Nederland voor hun rekening.

⁸⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, *Reflectie op VANG*, september 2014, p. 3.

⁸⁵ Planbureau voor de Leefomgeving 2014.

⁸⁶ Planbureau voor de Leefomgeving 2014, p. 12.

Daarnaast is de gebouwde omgeving verantwoordelijk voor 25% van ons CO₂-uitstoot die gerelateerd is aan het finale, energetische, verbruik.⁸⁷

Om de energietransitie binnen de gebouwde omgeving te laten slagen, is een groot aantal spelers betrokken. Er wordt een beroep gedaan op gebouweigenaren (van woningcorporaties tot burgers), installateurs, aannemers, betrokken instellingen, gemeentes, etc. De uitvoering van de afspraken voor de gebouwde omgeving valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In 2017 hebben zes bepalende actoren een convenant getekend met betrekking tot energiebesparing in de gebouwde omgeving om zo concreet invulling te geven aan hun deel van de besparingsdoelstelling uit het akkoord.⁸⁸ Deze partijen zijn de brancheverenigingen Energie-Nederland, Netbeheer NL, Uneto-Vni en de Nederlandse vereniging Duurzame Energie en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken.

5.4.2 Beleidsdoelstellingen

De verplichting tot energiebesparing in gebouwen vloeit voort uit Europees beleid en regelgeving voor klimaatadaptatie- en mitigatie. Dat beleid wordt onder meer uitgevoerd via de Richtlijn Energieprestaties gebouwen.⁸⁹ Andere Europese richtlijnen die het energieakkoord hebben beïnvloed met betrekking tot de doelstellingen voor energiebesparing- en efficiëntie zijn de Energie-Efficiency Richtlijn en Richtlijn met betrekking tot hernieuwbare energie.⁹⁰ Leidend voor deze casestudy zijn de afspraken die opgenomen zijn in het energieakkoord. De daarin genoemde ambities vloeien onder meer voort uit de Europese richtlijnen:

1. De lange termijn ambitie is een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050.
2. Tot 2020 is het doel om jaarlijks 300.000 bestaande woningen en andere gebouwen minimaal twee stappen in het energielabel vooruit te laten gaan.
3. Vanaf 2020 is de ambitie een bijna energieneutrale nieuwbouw.
4. Binnen de huursector is afgesproken om in 2020 gemiddeld energielabel B (corporaties) en voor 80 procent van de huurwoningen minimaal label C (particuliere verhuurders) te realiseren;
5. Energiebesparing in de gebouwde omgeving draagt substantieel bij aan de realisatie van ten minste 15.000 voltijdsbanen die in het Energieakkoord zijn afgesproken.

⁸⁷ https://publicaties.energieakkoordser.nl/2018/domein_1_nieuw;
<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/12/Monitor%20Energiebesparing%20gebouwd%20omgeving%202017.pdf>.

⁸⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/18/monitoringrapportage-2018-convenant-gebouwde-omgeving>.

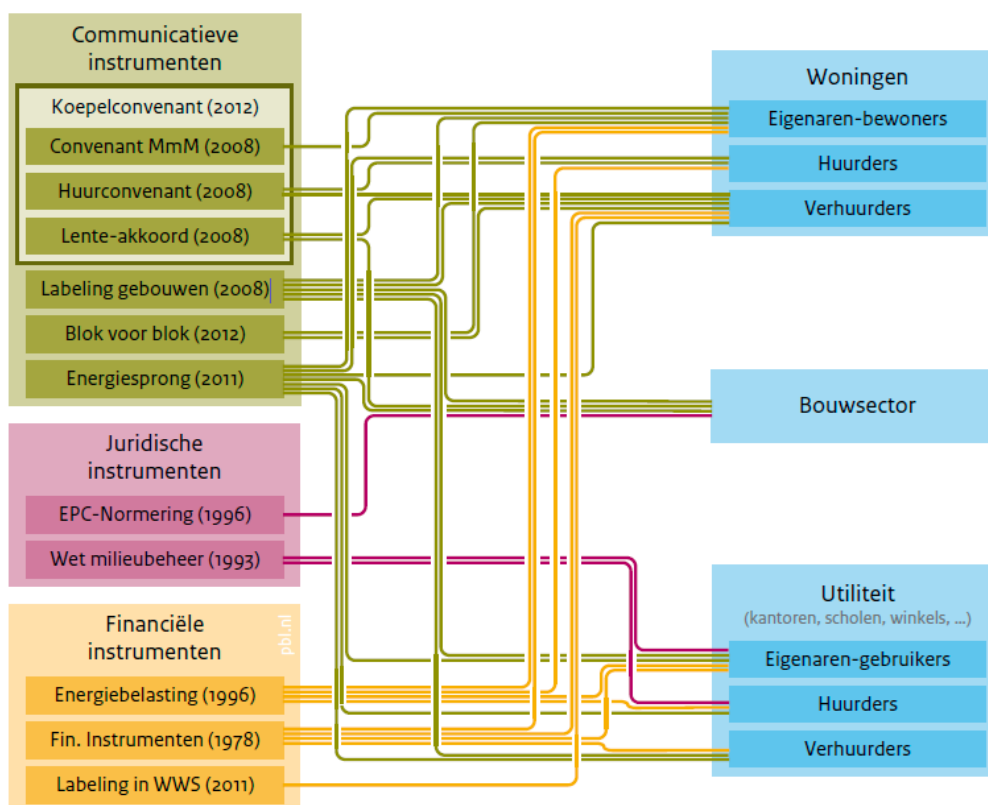
⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:NL:PDF>

⁹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:NL:PDF>

5.4.3 Beleidsinstrumenten

In deze casestudy ligt dus de focus op de afspraken binnen het energieakkoord die zich richten op de gebouwde omgeving. Daarmee zijn alle instrumenten sectorspecifiek en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen generieke en specifieke instrumenten. Onderstaande instrumenten zijn, net als in de overige casestudies niet limitatief maar geven een goed beeld van het totaal.

Relatie instrumentenmix en doelgroepen



Bron: PBL

Figuur 6. Instrumentenmix en doelgroepen, Planbureau voor de Leefomgeving (2014)

Wet- en regelgeving

— De aanscherping van de Energieprestatiecoëfficiënt (EPC)

Begin jaren negentig is de Energieprestatiecoëfficiënt (EPC) ontwikkeld om te komen tot een energiezuinig ontwerp van gebouwen. Die kwam in plaats van de normering van losse energiebesparende maatregelen. De EPC is met tussenpozen van enkele jaren steeds verder aangescherpt en zal in 2020 uiteindelijk leiden tot bijna energieneutrale nieuwbouwwoningen met een EPC van bijna nul.

— De Wet milieubeheer (Wmb)

Bedrijven hebben volgens het activiteitenbesluit van de Wet milieubeheer (Wmb) de algemene plicht om zuinig om te gaan met energie. Sinds 1993 moeten bedrijven investeren in energiebesparende technieken als de terugverdientijd korter is dan vijf jaar. Voor beleggers en bedrijven lijkt het ook rationeel te zijn om maatregelen met een beperkte terugverdientijd mogelijk te maken. In de praktijk ontbreekt het aan kennis en handhaving, waardoor veel bedrijven niet voldoen aan de Wet milieubeheer.

– Energielabel

Sinds 1 januari 2008 is, mede als gevolg van Europese wetgeving, een energielabel verplicht bij de bouw, verkoop of verhuur van woningen en utiliteitsgebouwen. Hoewel het verplicht is om een label te overhandigen op transactiemomenten, is er geen sanctie bij het niet kunnen tonen van het label. Op het niet nakomen van deze verplichting staat geen sanctie. Het doel van dit beleidsinstrument is om bewustwording te creëren, omdat het (toekomstige) eigenaren voorziet van mogelijk te nemen energiebesparende maatregelen. Er is aangetoond dat woningen met een beter energielabel tegen een hogere prijs worden verkocht. Toch ziet de verkoper vaak geen voordeel in een energielabel: de verkoper heeft zelf geen direct nut aan de informatie en een matig energielabel levert geen voordeel op. In het Nationale Energieakkoord is opgenomen dat alle woningen worden voorzien van een voorlopig energielabel dat gebaseerd wordt op diverse bekende gegevens.

Financiële prikkels

– De (regulerende) energiebelasting (REB of EB)

De energiebelasting (EB), die sinds 1996 wordt geheven, bepaalt 40-50 procent van de energieprijzen voor kleinverbruikers. Ondanks de relatief lage prijselasticiteit is de energiebelasting een belangrijk fundament onder het energiebesparingsbeleid in de gebouwde omgeving. De energiebelasting zorgt voor een prijsverhoging van energie waardoor investeringen in energiebesparende maatregelen eerder financieel renderen.

– Overige financiële instrumenten zoals subsidies en fiscale instrumenten

Subsidie is sinds 1978 een veelgebruikt instrument in het energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving. Tussen 2010 en 2014 zijn verschillende kortlopende regelingen van kracht geweest. Rond 2013 zijn de subsidieregelingen afgebouwd en is de nadruk meer komen te liggen bij laagrentende leningen uit revolverende fondsen. Een lening die makkelijk wordt verleend maakt het mogelijk maatregelen te nemen zonder dat het eigen vermogen aangesproken wordt. De maandelijkse lasten van de lening kunnen dan de maandelijkse besparing op de energierekening compenseren. Subsidies, leningen en fiscale voordelen kunnen zo de investering goedkoper maken.

– De aanpassing van het Woningwaarderingstelsel (WWS)

Een huurder profiteert van energiebesparende maatregelen (de energierekening daalt), maar verhuurders hebben hier financieel geen meerwaarde van. Een energiezuinige woning levert immers niet meer huur op. Om dit te veranderen is het WWS in 2011 aangepast met een overgangsregeling tot januari 2014. Met dit stelsel reguleert de overheid de maximale huur van woningen middels een puntenstelsel. Door de aanpassing is het aantal punten voor de energetische kwaliteit in meerdere mate afhankelijk gemaakt van het energielabel. Zo kan ook de verhuurder financieel profiteren van een besparing op de energierekening.

Informatie en communicatie

– Het Koepelconvenant en de drie deelconvenanten energiebesparing gebouwde omgeving

Vanaf 1992 maken overheid en bedrijfsleven afspraken over verbetering van de energie-efficiëntie in de gebouwde omgeving. Middels convenanten kan de overheid op gepaste afstand blijven en als faciliterende partij optreden. Naast een Koepelconvenant zijn de volgende drie deelconvenanten gesloten:

- Meer met Minder, convenant energiebesparing in bestaande woningen en gebouwen;
- Lente-akkoord energiezuinige nieuwbouw;
- Het Convenant energiebesparing huursector.

De convenanten hebben een vrijblijvend karakter: partijen kunnen zonder sancties hun deelname opzeggen.

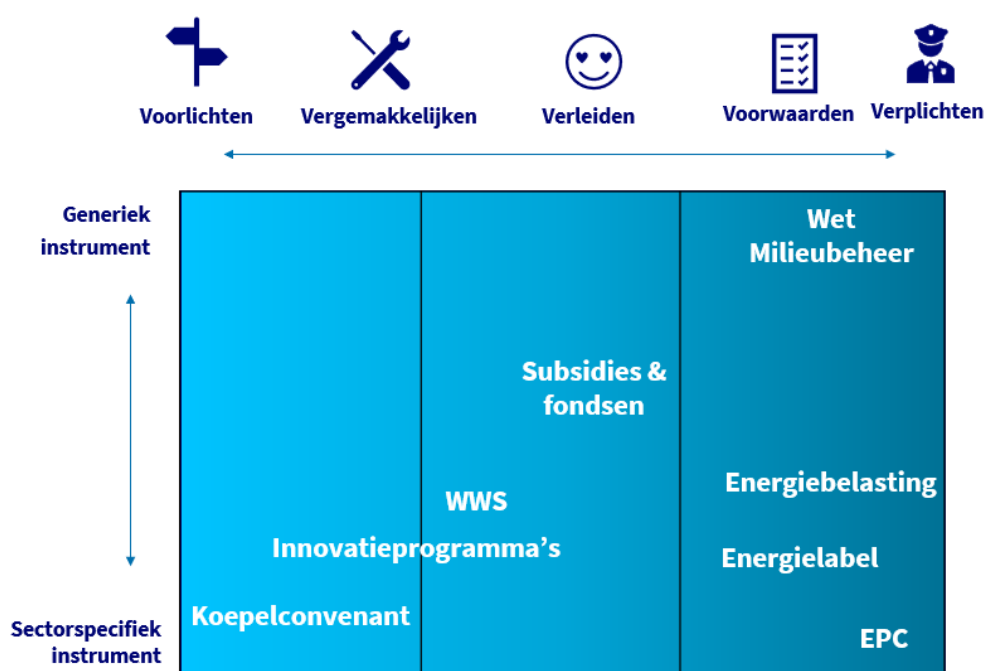
Andersson Elffers Felix

— De innovatie- en stimuleringsprogramma's, waaronder de Energiesprong en de tijdelijke regeling Blok voor blok

Het innovatieprogramma "Energiesprong" heeft vanaf 2010 de ontwikkeling van zeer energiezuinige woningen op gang gebracht. Binnen het pilotprogramma "blok voor blok" zijn tussen 2012 en 2014 de marktontwikkelingen versneld door ruim tien consortia te ondersteunen met procesgeld.

5.4.4 Kwalificatie beleidsinstrumentenmix

Om de ambities, zoals ze geformuleerd zijn in het Energieakkoord, te realiseren is een divers pakket aan instrumenten ingezet, die tezamen functioneren als een beleidsinstrumentenmix. Hieronder brengen we de karakteristieken van de beleidsinstrumentenmix ten aanzien van de beleidsinstrumenten binnen de gebouwde omgeving in kaart aan de hand van het 5V-continuum.



Figuur 7. Het 5V-continuum voor de energietransitie binnen de gebouwde omgeving

Uit bovenstaand figuur komt naar voren dat er in de instrumentenmix zowel *verplichtende* instrumenten zoals belasting en labels, als *vrijwillige* instrumenten zoals innovatieprogramma's, subsidies en fondsen worden gebruikt.

5.4.5 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|--|------------------|--|
| Convenant energiebesparing huursector in 2012: corporatiesector | Voorlichten | Niet effectief. In 2016 werd in de Nationale Energieverkenning (NEV) geconstateerd dat de doelstellingen uit het convenant niet gehaald zouden worden. ⁹¹ Slechts 60% van de corporatiewoningen had label C of beter. |
| Convenant energiebesparing huursector in 2012: particuliere verhuur | Voorlichten | Gematigd effectief. Uit onderzoek bleek in 2016 dat grote particuliere verhuurders, met 77% label C of beter, dicht bij de realisatie van de doelstelling liggen. ⁹² Er komt echter ook uit naar voren dat kleine particuliere verhuurders met 44% label C nog ver van het doel af waren. |
| Wet milieubeheer | Verplichten | Onbekend. In de praktijk ontbreekt het aan kennis en handhaving, waardoor veel bedrijven niet voldoen aan de Wet milieubeheer. |
| Nationaal energiebespaarfonds | Vergemakkelijken | Effectief. Een evaluatie van het Nationaal Energiebespaarfonds laat zien dat er in 2018 een recordaantal aanvragen ontvangen en verwerkt zijn. Dat komt neer op een totaal van 113 miljoen euro aan Energiebespaarleningen waarmee de doelstelling van 80 miljoen overtroffen is. ⁹³ |
| Stimuleringsregeling Energieprestatie Huurwoningen | Vergemakkelijken | Effectief. De evaluatie van STEP laat zien dat het beschikbare budget van 395 miljoen volledig is uitgeput: er is voor 157.604 woningen subsidie aangevraagd. De CO2-reductie bedraagt jaarlijks 93.000 ton. ⁹⁴ |
| Financiële instrumenten | Verleiden | Onbekend. Er is weinig bekend over de effecten en/of kosten van de in de gebouwde omgeving ingezette financiële instrumenten. Vaak is alleen bekend hoeveel gebruik gemaakt is van een regeling, maar niet in welke mate de regeling voor de stimulering heeft gezorgd. |
| Energie label | Vergemakkelijken | De directe energiebesparing die aan het energielabel toegeschreven kan worden is voor de koopsector beperkt. Wel lijkt het energielabel als 'intermediair' instrument ondersteunend te werken aan andere instrumenten zoals convenantafspraken en subsidies. |

⁹¹ Energieonderzoek Centrum Nederland, *Nationale Energieverkenning*, 2016

⁹² *Rapport Monitoring convenant particuliere huur*, december 2017.

⁹³ Nationaal Energiebespaarfonds, Jaarverslag 2018.

⁹⁴ Ecorys, *Evaluatie STEP-regeling*, november 2019.

5.4.6 Behaalde beleidsresultaten

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2014 een beleidsevaluatie van het energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving uitgevoerd.⁹⁵ Bij deze evaluatie is specifiek ingegaan op de complementariteit van beleidsinstrumenten voor iedere deelsector. De belangrijkste inzichten vatten we hieronder samen.

Sectorspecifiek: koopwoningen

De overheid heeft energiebesparing bij koopwoningen vooral gestimuleerd met voorlichtende en verleidende instrumenten. De enige verplichting die huiseigenaren is opgelegd (energielabel bij verkoop) wordt eenvoudig ontlopen. Veel verschillende financiële stimulansen (subsidies en belastingvoordelen) waren kortstondig van kracht. In de koopsector zijn veel energiebesparende maatregelen genomen. Meestal een maatregel per keer en niet – zoals Meer met Minder en Blok voor blok beoogden – met twee of meer maatregelen tegelijk. Deze ingezette instrumenten waren blijkbaar ontoereikend om het beoogde tempo van energiebesparing te bereiken. In het leertraject Blok voor blok is gekeken of en hoe het aanbieden van een standaardaanpak voor energiebesparing door consortia kan bijdragen aan het activeren van de vraag naar en verlaging van de kosten van energiebesparende maatregelen. In de koopsector sloeg een standaardaanpak niet aan omdat bewoners vragen om maatwerk.

De directe energiebesparing die aan het energielabel toegeschreven kan worden is voor de koopsector beperkt. Wel lijkt het energielabel als ‘intermediair’ instrument ondersteunend te werken aan andere instrumenten zoals convenantafspraken en subsidies. De grootste uitdaging (en potentiële winst) ligt bij het prikkelen van de grote groep eigenaren-bewoners (ruim 50 procent, zie figuur 4.3) die op dit moment nog geen enkel beeld heeft van de energieprestatie van zijn woning, omdat die groep achterblijft bij het nemen van energiebesparende maatregelen.

Sectorspecifiek: huurbouw

Het energielabel is in de huursector veel verder doorgedrongen dan in de koopsector. Inmiddels is het label bij veel corporaties een gewaardeerd hulpmiddel geworden bij het beheer van de woningvoorraad. Dat is mogelijk te danken aan de opname van het energielabel in het woningwaarderingstelsel (WWS), waardoor verhuurders een financieel belang kregen bij het label. Dat woningcorporaties zich individueel niet voelen gebonden aan de convenantafspraken over verlaging van de Energie-Index, is een ernstig risico voor het realiseren van dat doel. Het is daarom raadzaam te zoeken naar manieren om corporaties te committeren aan afrekenbare doelen voor energiebesparing in hun eigen woningvoorraad. Gemeenten zouden hierover afspraken kunnen maken bij het vaststellen van de gemeentelijke woonvisie. De voorgenomen wijziging van de Woningwet biedt ook aanknopingspunten. Daarin komt een bepaling dat corporaties jaarlijks een overzicht van voorgenomen meerjarige werkzaamheden aan de minister dienen te sturen. De effectiviteit van dergelijke afspraken wordt vergroot als die gepaard gaan met passende sancties.⁹⁶

Sectorspecifiek: utiliteitsbouw

De werkgroep Utiliteitsbouw van de Sectortafel Gebouwde omgeving is het erover eens dat naast vergemakkelijkende en verleidende beleidsinstrumenten ook een stok achter de deur nodig is in de vorm van normering. Om optimaal aan te kunnen sluiten bij natuurlijke

⁹⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, *Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving*, Den Haag, 2014.

⁹⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, 2014.

momenten zal deze normering in eerste instantie alleen een wettelijke eindnorm voor de energieprestatie van gebouwen betreffen in 2050, gedifferentieerd naar verschillende bouwcategorieën. Deze eindnorm wordt ingevoerd op 1-1-2021 en betreft de gehele utiliteitsbouw (commercieel en maatschappelijk vastgoed). De verplichting om aan de gebouwnorm te voldoen betreft de gebouweigenaar, en lokale overheden treden op als bevoegd gezag. Bij het bepalen van de hoogte van de norm en de mate van differentiatie naar bouwcategorie worden benchmarkgegevens van het werkelijk energieverbruik van verschillende bouwtypen en gebruiksfuncties betrokken.⁹⁷

5.4.7 Observaties ten aanzien van de keuze voor een beleidsmix

Geschied onderzoek over de effecten en kosteneffectiviteit van gehanteerde instrumenten ontbreekt

Een van de belangrijkste conclusies van deze casestudy is dat de interactie tussen de instrumenten het lastig, zo niet onmogelijk, maakt de effectiviteit van de individuele instrumenten in de instrumentenmix te bepalen. Ook eerder uitgevoerd parlementair onderzoek komt voor de gebouwde omgeving tot de conclusie dat het ontbreken van geschikt onderzoek over de effecten, kosten en kosteneffectiviteit van de gehanteerde instrumenten binnen de gebouwde omgeving het erg lastig maakt de verschillende instrumenten op hun effectiviteit en efficiëntie te vergelijken.⁹⁸

Onbewuste keus voor een combinatie aan instrumenten

Uitgangspunt voor de energietransitie binnen de gebouwde omgeving is dat gebouweigenaren - dus woningcorporaties, burgers, bedrijven, instellingen en overheden - zelf belang hebben bij en verantwoordelijkheid nemen voor energiebesparing, maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben. Een gecoördineerde inzet van Rijk, gemeenten, aannemers, bouwers, installatiebedrijven, banken, gebouweigenaren en verhuurders is hiervoor nodig. Gekozen is voor een combinatie van de 5 V's: voorlichting en bewustwording, ontzorging door het vergemakkelijken en verleiden met financieringsondersteuning.⁹⁹ Voor de verschillende deelsectoren binnen de gebouwde omgeving (nieuwbouw, bestaande koopwoningen, huurwoningen en utiliteitsgebouwen) is voor een verschillende mix aan beleidsinstrumenten gekozen. Deze mixen zijn het resultaat van onderhandelingen per deelsector tussen beleidsmakers, vertegenwoordigers van betrokken actoren en politieke partijen. Het is niet duidelijk of beleidsmakers zich bewust zijn van de opgetreden verschillen in beleidsmixen en of die verschillen bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid of daar juist afbreuk aan doen.¹⁰⁰

Samenhang tussen beleidsinstrumenten in de mix kan worden verbeterd

De samenhang tussen beleidsinstrumenten in de mix kan worden verbeterd. Zo valt het bijvoorbeeld op dat de afgesloten convenanten geen sancties bevatten op het niet nakomen van de afspraken. In de utiliteitssector ontbreekt een goede controle en handhaving op naleving van wettelijke verplichtingen en wordt weinig gebruik gemaakt van informerende instrumenten. Bij koop- en huurwoningen wordt nauwelijks gebruik gemaakt van meer dwingende, juridische instrumenten.

⁹⁷ Werkgroep Utiliteitsbouw van de Sectortafel Gebouwde omgeving, *achtergrondnotitie ten behoeve van de sectortafel gebouwde omgeving*, december 2018.

⁹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, 2014.

⁹⁹ <https://www.ser.nl/nl/thema/energie-en-duurzaamheid/energieakkoord/borging>.

¹⁰⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, 2014.

Andersson Elffers Felix

Geleidelijke verandering van verleiden naar verplichten

Door de jaren heen is op het gebied van energietransitie binnen de gebouwde omgeving de beleidsmix geleidelijk van karakter veranderd. Waar verleidende instrumenten aanvankelijk gericht waren op de koplopers binnen de doelgroepen gebouweigenaren en – gebruikers, zien we steeds meer verplichtende (normerende) instrumenten waardoor ook het ‘het peloton en de achterblijvers binnen deze doelgroepen worden betrokken.¹⁰¹ Bij het bepalen van de hoogte van de norm en de mate van differentiatie naar bouwcategorie worden benchmarkgegevens van het werkelijk energieverbruik van verschillende bouwtypen en gebruiksfuncties betrokken. Door middel van heldere communicatie worden eigenaren, gebruikers, installateurs en adviseurs gewezen op de eindnorm en wat dit betekent voor het strategische beheer van commercieel en maatschappelijk vastgoed. Het Rijk, bevoegde gezagen, sectorale koepels en partijen die samenwerken binnen het Platform Duurzame Huisvesting trekken hier samen in op.

Wat verder opvallend is voor bijvoorbeeld de utiliteitsbouw, is dat er voor 2030 nog niet met verplichtende beleidsinstrumenten in de vorm van dwingende normering wordt gewerkt. Partijen krijgen eerst de kans om zelf aan de slag te gaan met het ontwikkelen van een aanpak van gestage verbetering van hun bouwvoorraad. Geheel vrijblijvend is het niet, want er wordt gewerkt met een streefdoel en een eindnorm, die worden bepaald door het Rijk in overleg met de sectorale koepels en bevoegde gezagen. De voortgang richting het streefdoel voor 2030 en de eindnorm voor 2050 worden gemonitord en elke vier jaar geëvalueerd voor de gehele utiliteitsbouw. Bij de vierjaarlijkse integrale evaluaties kan zo nodig worden bijgestuurd. De eerste integrale evaluatie vindt plaats in 2025. Als uit deze evaluatie blijkt dat de resultaten voor bestaande utiliteitsbouw achterblijven, wordt het streefdoel voor 2030 voor verschillende bouwcategorieën in dialoog met de sectoren alsnog omgezet in dwingende normering.

Belang van doorvertaling landelijke doelen naar doelstellingen op regionaal en lokaal niveau

De ambities voor energiebesparing in de koopsector vereisen een nauwe samenwerking tussen een groot aantal partijen, waaronder Rijk, provincie en gemeenten, aannemers, bouwers en installateurs. Die samenwerking is op landelijk niveau geborgd, maar een forse inzet is nodig om ook op regionaal en lokaal niveau tot een gezamenlijke realisatie te komen. Belangrijk daarbij is de doorvertaling van landelijke doelen naar doelstellingen op regionaal en lokaal niveau.

Voorlichtende en vergemakkelijkende instrumenten komen snel op gang

De overheid maakte snelle stappen rond bewustwording. Het voorlopig energielabel lag binnen een half jaar op ieders deurmat. De uitrol van slimme meters kwam snel uit de startblokken. Met steun van BZK konden gemeenten samen met de maatschappelijke organisaties en het regionale bedrijfsleven een start maken met voorlichting en ondersteuning via de energieloketten. Landelijke activeringscampagnes met een langere looptijd zoals “Sta op uit je stoel” en “Energie besparen doe je nu” verbreedden deze bewustwording. De potentiekaarten van VNG hielpen bewoners om in hun eigen buurt energie te besparen of duurzaam op te wekken. De stimuleringsgelden van het Nationaal Energiebesparingsfonds en het Fonds Energiebesparing Huursector werden steeds beter benut.

¹⁰¹ Leguijt & Rooijers, *Visie op instrumentarium Gebouwde Omgeving*, februari 2009.

Andersson Elffers Felix

Voor de resterende V's gaat dit langzamer.

Maar veel beleidsinstrumenten aan de rechterzijde van het 5V- continuüm kwamen langzaam op gang. In 2017 waren er pas 7.000 nul-op-de-meter woningen gebouwd van de 110.000 die er in 2020 zouden moeten staan. In juli legde de minister van BZK een wettelijk pakket voor aan de Tweede Kamer. Daarmee zouden woningbouwcorporaties gedwongen kunnen worden om energiebesparende maatregelen te nemen. De gesprekken met de sector mondden uit in een besparingspakket van 5 PJ. Daarmee haalt de sector de gestelde doelen in 2020 voor gemiddeld Energielabel B met een kleine vertraging. In de luvte werken grote particuliere vastgoedeigenaren met succes aan hun doelstelling voor 2020. Het blijft wel moeilijk de kleinere spelers te bereiken.

Convenanten aanvullen met verplichtende instrumenten

Convenanten passen in een lange traditie en in het beleid van een terugtrekkende overheid. Ze kunnen, in theorie, zorgen voor een gedeelde verantwoordelijkheid onder betrokken partijen maar bieden, in de praktijk, ook een platform voor uitoefening van hindermacht. Uit de evaluatie van het PBL blijkt dat drie van de vier onderzochte convenanten in de huursector hun eigen doelen niet gaan halen. Dat betekent dat de overeengekomen acties en inzet van instrumenten in die convenanten onvoldoende effectief zijn geweest. Alleen het Lente-akkoord energiezuinige nieuwbouw ligt op schema. Wellicht niet toevallig is dit het enige convenant waarvan de afspraak (bouwen volgens EPC-normen) effectief wordt gecontroleerd. De andere drie convenanten kennen geen sancties op het niet of onvoldoende nakomen van gemaakte afspraken. Het PBL adviseert om convenanten aan te vullen met dwingende instrumenten.

Goede monitoring en een scherp en gedeeld beeld van de belemmeringen zijn van belang

Eigen aan deze casestudy is het belang dat wordt gehecht aan monitoring en borging van de tussentijdse resultaten. Hiervoor is een Borgingscommissie Energieakkoord ingesteld. Voor bespreking van de voortgang in domeinen is in de eerste helft van het jaar gemiddeld eens per twee weken een afstemmingsoverleg georganiseerd. Hierin bespreken domeincoördinatoren en trekkers van acties bereikte en beoogde resultaten en concrete knelpunten die de voortgang belemmeren.

5.5 Conflictmineralen

5.5.1 De sector

Conflictmineralen, of conflictgrondstoffen, zijn mineralen waarvan de handel en verkoop bijdragen aan gewapende conflicten. Rebellen en regeringstroepen strijden om grondstofrijke gebieden om zo met de opbrengsten van de mijnen hun strijd te financieren. Hierdoor kunnen de conflicten aanslepen en soms zelfs gewelddadiger worden. De relatie tussen grondstoffen en conflict speelt zich hoofdzakelijk af in Centraal-Afrika, waarbij Congo hofleverancier is van de mineralen. Het is met name de kleinschalige mijnbouw die gedomineerd wordt door gewapende strijders. Van de Congolese mijnen is 60% industrieel, de rest kleinschalig. De mineralen worden gebruikt in de auto-industrie, voor elektronica, de lucht- en ruimtevaart, verpakking, bouw, verlichting, industriële machines, gereedschap en in sieraden. De grondstoffen met de hoogste risico's (tin, wolfram, coltan en goud) worden samen 3TG genoemd. Zoals zal blijken is vooral de laatste jaren een aantal instrumenten genomen om misstanden te verminderen. Ook Nederland importeert conflictmineralen, maar het is lastig precieze cijfers weer te geven. Dit komt enerzijds omdat de mineralen vaak geïmporteerd worden terwijl het al deel is van een elektronisch apparaat en anderzijds omdat de herkomst van mineralen niet altijd transparant gemaakt wordt.

5.5.2 Beleidsdoelstellingen

Geïnspireerd op de OECD-richtlijnen is in 2017 de eerste Europese wetgeving op het gebied van conflictmineralen aangenomen. De EU-verordening heeft als doel het doorbreken van de link tussen conflict en de illegale exploitatie van en handel in minderalen. De EU beoogt dit te bereiken door ervoor te zorgen dat invoerders van 3TG-mineralen voldoen aan internationale normen voor verantwoorde koop. De Europese verordening en bijbehorende doelstellingen werken rechtstreeks en gelden dus ook voor de Nederlandse bedrijven (per 1 januari 2021).

In Nederland speelt verder het convenantenbeleid een belangrijke rol bij het terugdringen van misstanden binnen de conflictmineralensector. Beleidsdoelstellingen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

1. Het bereiken van substantiële stappen van verbetering voor groepen die negatieve effecten ervaren, en
2. Het gezamenlijk aanpakken van problemen die bedrijven alleen niet of niet geheel kunnen oplossen.

5.5.3 Beleidsinstrumenten

In de bespreking van beleidsinstrumenten worden eerst enkele generieke instrumenten besproken die meerdere conflictmineralen aangaan. Vervolgens wordt een aantal instrumenten beschreven die op enkele specifieke conflictmineralen toegespitst zijn.

Generieke instrumenten

Wet- en regelgeving

— **OECD Due Diligence Guidance for Responsible supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas**¹⁰²

De OECD-richtlijnen hebben sterk de Europese wetgeving beïnvloed en vormen het uitgangspunt voor het Nederlandse IMVO-beleid. De richtlijnen beogen bedrijven te stimuleren op het gebied van gepaste zorgvuldigheid omtrent de aankoop van mineralen. Het advies is onder meer het identificeren van risico's in de keten, het ontwikkelen van een strategie die reageert op eventuele risico's, onafhankelijke audits instellen en jaarlijks rapporten uitbrengen over de gemaakte voortgang. Bedrijven zijn niet verplicht te opereren volgens de OECD-richtlijnen, maar de Nederlandse overheid stimuleert ze er wel toe.

— **Verordening van het Europees Parlement en de Raad (17 mei 2017)**¹⁰³

De verordening stelt een Uniesysteem in voor rapportage over passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen van tin, tantaal, wolfram en goud. Deze wetgeving is uitgewerkt en doorgevoerd in Nederlandse wetgeving. De wettelijke verplichtingen treden vanaf 2021 in werking.

— **Wet Uitvoering Verordening (EU) 2017/821**¹⁰⁴

De Nederlandse uitvoering van bovenstaande verordening bepaalt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de bevoegde autoriteit is tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van de in de Europese verordening gestelde vereisten. De belangrijkste verplichtingen die Unie-importeurs moeten naleven, worden hieronder uiteengezet.

¹⁰² OECD, *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, 2016.

¹⁰³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/04/03/conflict-minerals/>.

¹⁰⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0821&from=DE>.

Andersson Elffers Felix

- *Beheersysteem*; Unie-importeurs zijn verplicht om passende zorgvuldigheid toe te passen in hun toeleveringsketen. Een belangrijk aspect daarvan is een traceerbaarheidssysteem.
- *Risicobeheer*; Unie-importeurs zijn verplicht om een strategie op te stellen om in te spelen op vastgestelde risico's zodat nadelige gevolgen zo veel als mogelijk beperkt dan wel vermeden worden.
- *Audits door een derde partij*; Unie-importeurs moeten audits laten uitvoeren door een onafhankelijke derde die onder meer de bedrijfsvoering en passende zorgvuldigheid controleert.
- *Openbaarmakingsplicht*; Unie-importeurs brengen openbaar verslag uit over hun beleid van passende zorgvuldigheid.

Convenanten

– **The European Partnership for Responsible Minerals (EPRM)**¹⁰⁵

Het EPRM is een internationaal samenwerkingsverband waarin verscheidene stakeholders aangesloten zijn. Enkele Nederlandse bedrijven en ook de overheid hebben zich vrijwillig gecommitteerd hieraan. Het doel is om betere sociale economische condities te creëren voor mijnwerkers door het aantal mijnen waarin verantwoordelijk gedolven wordt te verhogen. Dit gebeurt door verschillende bewustwordingsprojecten.

Mineraalspecifieke instrumenten

Convenanten

Voordat de nieuwe wetgeving op 2021 in werking treedt, speelt in Nederland het convenantenbeleid een belangrijke rol in het verbeteren van de uitvoering van *due diligence* door bedrijven.¹⁰⁶ Momenteel zijn er twee convenanten die aansluiten bij de doelgroep van de EU-verordening: goud en metaalketens.

– **Convenant voor de metaalsector**

Dit IMVO-convenant is getekend in 2019 en helpt om het bedrijfsleven en andere stakeholders te laten verbeteren op het gebied van internationaal verantwoord ondernemen. Met dit convenant bereidt de metaalsector zich ook voor op de EU-verordening over conflictmineralen die in 2021 in werking treedt. De aangesloten partijen, waaronder het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Tata Steel en Unicef Nederland, worden begeleid door de SER. Middels trainingen krijgen de partijen meer inzicht in hoe ze hun *due diligence* kunnen optimaliseren. Zo is afgesproken dat eind februari 2020 aangesloten partijen de “Maturity Assessment Tool” heeft ingevuld. De uitkomst van deze tool laat zien hoeveel stappen nog gezet moeten worden voor de OECD-richtlijnen gehandhaafd worden. Het convenant loopt 5 jaar en het doel is dat binnen die tijd de *due diligence* bij alle partijen in de bedrijfsvoering volledig is toegepast. Er zijn geen (tussentijdse) sanctiemogelijkheden opgenomen indien partijen bijvoorbeeld onvoldoende progressie maken.

– **Convenant voor de goudsector**

Het MVO-convenant “Verantwoord goud” is in 2017 ondertekend. Een brede coalitie van bedrijven en organisaties in de Nederlandse goudsector is bezig om misstanden zoals uitbuiting en milieuschade in de goudketen te voorkomen. De bedrijven en organisaties die zich committeren aan dit convenant zetten zich in om misstanden in de productieketen te signaleren en tegen te gaan. Hierbij worden ze begeleid door de SER en door koepelorganisaties als de Federatie Goud en Zilver (FGZ). De partijen worden middels de gedragscode gestimuleerd om aan hun leveranciers te vragen waar het goud vandaan komt

¹⁰⁵ <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/>.

¹⁰⁶ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2014/imvo-convenanten.pdf>.

Andersson Elffers Felix

en of ze de OECD-richtlijnen naleven. Binnen het convenant wordt ook kennis gedeeld omtrent leveranciers die handelen in lijn met de OECD-richtlijnen of juist hiervan afwijken. De aangesloten partijen worden geacht hun inzicht op het gebied van due diligence openbaar en transparant te maken door erover te publiceren op hun website. Het convenant loopt eveneens 5 jaar. Ook hier ligt de nadruk op vrijwilligheid. Niet voldoen aan afspraken wordt niet gesanctioneerd.

Overige initiatieven

– Conflict Free Tin Initiative (CFTI)¹⁰⁷

Het CFTI was een multistakeholder project dat liep van 2012 tot 2014. Het initiatief had als doel om een duurzame en realistische oplossing te formuleren voor de problemen van conflictmineralen die gemijnd worden in Congo. CFTI wist met de betrokken stakeholders te onderzoeken hoe conflictvrije mineralen gekocht konden worden. Daarom slaagde de CFTI erin een model te ontwikkelen waarmee importeurs konden controleren of ze zich hielden aan de richtlijnen op het gebied van conflictmineralen.

5.5.4 Kwalificatie beleidsinstrumentenmix

Met behulp van uiteenlopende beleidsinstrumenten wordt beoogd om de misstanden in de mineraalketen aan banden te leggen. De karakteristiek van deze beleidsinstrumentmix wordt hieronder weergegeven. De verschillende beleidsinstrumenten zijn geplaatst aan de hand van het 5v-continuüm loopt van generieke instrumenten naar instrumenten die toegespitst zijn op specifieke mineralen.



Figuur 8. 5V-Continuum voor conflictmineralen

Uit bovenstaand figuur komt naar voren dat het huidige zwaartepunt ligt op *voorlichten* en *vergemakkelijken* door middel van verschillende niet-verplichtende initiatieven, richtlijnen en convenanten. Inmiddels is er strengere wetgeving aangenomen die bedrijven ook

¹⁰⁷ <https://www.resolve.ngo/site-cfti/default.htm>.

Andersson Elffers Felix

verplichtingen zal opleggen. Deze wetgeving gaat van kracht in 2021. Daarmee wordt er ook een verplichtende ondergrens opgenomen in de beleidsmix.

5.5.5 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|--|--------------|--|
| OECD-richtlijnen ¹⁰⁸ | Voorlichten | Gematigd effectief. In 2017 onderzocht een onafhankelijk partij in opdracht van het OECD dat 95% van de door hen geanalyseerde bedrijven een beleid had dat niet in lijn was met de OECD-richtlijnen. ¹⁰⁹ Het blijkt wel dat veel bedrijven positieve ontwikkelingen hebben doorgevoerd. ¹¹⁰ |
| EU-verordening 2017 | Verplichten | Verwachting: effectief. De wet gaat officieel van kracht in 2021 en dat maakt het analyseren van de effectiviteit niet mogelijk. Op basis van de evaluatie van de effectiviteit van de Amerikaanse wetgeving (die hierboven kort is aangehaald) kan naleving verwacht worden. Ook het ontstaan van convenanten geeft aan dat het bedrijfsleven zich serieus voorbereidt op de nieuwe verplichtingen. |
| Wet Uitvoering EU-verordening | Verplichten | Verwachting: effectief (zie boven). |
| EPRM | Voorlichten | Niet concreet geëvalueerd. |
| Convenant voor de metaalsector | Voorlichten | Nog niet geëvalueerd. Het convenant is medio 2019 getekend en de ontwikkelingen zijn nog niet geëvalueerd. Wel is op te merken dat zeven bedrijven en vijf brancheverenigingen zijn aangesloten, maar dat de grootste brancheverenigingen in de sector (FME en Metaalunie) nog niet zijn aangesloten. ¹¹¹ |

¹⁰⁸ OECD 2016.

¹⁰⁹ <https://kumi.consulting/news-and-views/alignment-assessment-insights-for-companies>.

¹¹⁰ Öko-institu, *Conflict minerals, an evaluation of the dodd-frank act and other resource-related measures*, 2013.

¹¹¹ <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/metaalketens/nieuws>.

| | | |
|-------------------------------------|-------------|--|
| Convenant voor de goudsector | Voorlichten | Gematigd effectief. Enerzijds zorgt het goudconvenant voor positieve ontwikkelingen: 85% van de aangesloten bedrijven publiceerde in 2018-2019 een due diligence beleid, 38% een due diligence jaarverslag en steeds meer bedrijven onderzoeken hun keten. ¹¹² Anderzijds blijkt uit de evaluatie ook tegenvallende resultaten: er bestaat onduidelijkheid over de OECD-richtlijnen en het vrijblijvende karakter heeft als gevolg dat niet elk bedrijf de afspraken handhaaft en ook veel bedrijven niet aangesloten zijn. ¹¹³ Het convenant heeft de doelstelling (40 aangesloten bedrijven) met een totaal van 13 niet weten te bereiken. |
| Conflict Free Tin Initiative | Voorlichten | Gematigd effectief. Onderzoek wijst uit dat er vooruitgang is geboekt doordat het inkomen van werkers in de mijnen is toegenomen en onder meer de veiligheid in de mijnen erop vooruitgegaan is. |

5.5.6 Behaalde beleidsresultaten

Met de Europese wetgeving in 2017 zijn de eerste stappen gezet naar strenge verplichtingen op het gebied van conflictmineralen. Ook Nederland kende voor de eerdergenoemde uitvoeringswet geen strenge wetgeving die importeurs aan banden legde. Hieruit valt op te maken dat de meer vrijblijvende OECD-richtlijnen en andere initiatieven het gedrag van importeurs onvoldoende beïnvloedde. Onderzoek toont namelijk aan dat “public scrutiny” van het niet committeren aan vrijblijvende richtlijnen enkel als drijfveer geldt voor de koplopers.¹¹⁴ Zo bleek in 2013 dat op Europees niveau de grote meerderheid van bedrijven niet het principe van gepaste zorgvuldigheid toepasten bij hun aandeel in conflictmineralen.¹¹⁵

In Nederland speelt het IMVO-convenantenbeleid een belangrijke rol bij het bereiken van de OECD-richtlijnen. Evaluaties geven echter aan dat de behaalde resultaten onvoldoende zijn.¹¹⁶ Het probleem lijkt hoofdzakelijk het vrijblijvende karakter te zijn. Zo concludeert het MVO Platform dat de convenanten slechts een deel van de bedrijven bereikt. Niet iedereen voelt zich geroepen om op vrijwillige basis afspraken te maken. Vervolgens verloopt de implementatie van *due diligence* door bedrijven langzaam en worden convenantsafspraken onvoldoende nageleefd. Er wordt wel benadrukt dat de ontwikkeling een positieve eerste stap is.

¹¹² <https://publications.internationalrbc.org/imvo-goud-nl-2018-2019/duediligence>.

¹¹³ <https://publicaties.imvoconvenanten.nl/imvo-goud-nl-2018-2019/uitvoeren>.

¹¹⁴ SOMO, *Conflict Due Diligence by European Companies*, 2013.

¹¹⁵ SOMO 2013.

¹¹⁶ IOB Evaluation 2019.

Andersson Elffers Felix

Resultaten van de Nederlandse of Europese wetgeving op het gebied van conflictmineralen zijn vooralsnog niet te toetsen, omdat deze van kracht gaat in 2021. Om een benadering te maken van een verplichtend systeem is hieronder een korte analyse van de beleidsresultaten van het Amerikaanse systeem opgenomen. De Europese bedrijven die moeten voldoen aan de Amerikaanse wetgeving houden zich namelijk in veel gevallen wel aan de principes van gepaste zorgvuldigheid.

American Dodd Frank Act 1502

De Amerikaanse Dodd Frank Act uit 2012 verplicht Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven jaarlijks te rapporteren of ze 3TG-grondstoffen gebruiken in hun producten uit Centraal-Afrika. Bij deze transparantie komt ook kijken hoe de bedrijven ervoor hebben gezorgd dat de winning van hun mineralen niet heeft bijgedragen aan conflict. Het blijkt lastig de concrete impact van de American Dodd Frank Act te analyseren, gezien de samenloop met de OECD-richtlijnen en andere overige initiatieven. Toch wijst onderzoek uit dat de Amerikaanse wetgeving positieve effecten heeft gehad. Op het gebied van conflictvrije goud heeft de wet weinig betekend (98% van het handgewonnen goud verliet de republiek van Congo in 2014 nog steeds op illegale wijze), maar bij bijvoorbeeld tin en coltan zit dat anders.¹¹⁷ Onderzoeksbureau IPIS analyseert dat het aantal rebellen en soldaten dat profiteert van de winning en handel hiervan sterk is teruggelopen, sinds de implementering van de Dodd-Frank Act. Onder de leiding van President Trump heeft de SEC (de Amerikaanse controle-autoriteit) aangegeven niet meer te controleren of de bedrijven hun conflictmineralen rapport. Hierdoor neemt het aantal bedrijven dat hierover rapporteert weer af.

5.5.7 Observaties ten aanzien van de keuze voor een beleidsmix

Onvoldoende (beleids)resultaten vanwege beperkte beleidsmix

Afgelopen jaren is in Nederland een beperkte mix aan beleidsinstrumenten ingezet om het gebruik van conflictmineralen te ontmoedigen waardoor beperkte (beleids)resultaten zijn gehaald. Naar aanleiding van de OECD-richtlijnen bijvoorbeeld heeft slechts een klein gedeelte van de Nederlandse bedrijven hun *due diligence*-beleid helemaal in lijn gebracht met de voorgeschreven vereisten. Ook het IMVO-convenantenbeleid, dat in Nederland een belangrijke rol speelt bij de aanpak van conflictmineralen, heeft tot nu toe tot beperkte resultaten geleid. Bij het goud convenant zijn bijvoorbeeld minder bedrijven aangesloten dan verwacht. De verwachting is wel dat aankomende wetgeving met daarin transparantieverplichtingen als een stok zal fungeren.

Enkel voorlichten en vergemakkelijken lijkt gelet op aard sector weinig op te leveren

Beleidsinstrumenten gericht op voorlichten en vergemakkelijken (al dan niet gecombineerd in convenantafspraken) lijken in geval van conflictmineralen beperkt effectief te zijn. Een kleine groep koplopers willen nog wel meedoen vanuit een morele motivatie. Het peloton en de achterblijvers worden echter beperkt geactiveerd. Dit komt onder meer omdat bij conflictmineralen intrinsieke economische prikkels vooralsnog ontbreken. Ter vergelijking met de andere casestudies: het nastreven van doelstellingen op het gebied van verduurzaming en circulair gebruik van grondstoffen kan actoren ook economisch wat opleveren in de zin van lagere bedrijfskosten.

Sterkere prikkels nodig voor een effectieve beleidsmix

Er lijken derhalve sterkere prikkels nodig in de beleidsmix om het peloton en achterblijvers te activeren. Met de verplichte transparantie (vanaf 2021) wordt een er minimumniveau gecreëerd waarmee achterblijvers ook worden geactiveerd. Daarnaast kan in vergelijking met andere casestudies gedacht worden aan beleidsinstrumenten die zien op verleiden en

¹¹⁷ United Nations Group of Experts, *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of Congo*, 2014.

Andersson Elffers Felix

voorwaarden. Denk bijvoorbeeld aan verleiding middels *naming and praising* of *naming and shaming*. De bedrijven die meedoen worden “gevierd” (*naming and praising*) en de bedrijven die niet meedoen aan een convenant of gemaakte afspraken niet nakomen, worden publiekelijk bekritiseerd (*naming and shaming*).

Verplichtende wetgeving met stok heeft de verwachting effectief te werken

Door de Europese wetgeving (en de directe Nederlandse doorwerking daarvan) is aan de beleidsinstrumentenmix het beleidsinstrument met een verplichtend karakter toegevoegd met een brede reikwijdte. De wetgeving beperkt zich niet tot een specifiek mineraal, territoriale afbakening of een set misstanden. Door een korte evaluatie van het Amerikaanse stelsel is de verwachting dat bedrijven de wet gaan handhaven en hun beleid OECD conform zullen maken. Vooral de toevoeging van een stok, in Nederland de vorm van een dwangsom, heeft de verwachting een effectief resultaat te veroorzaken. In Amerika is de wetgeving onder Trump tandoos geworden en dit heeft directe gevolgen voor de beleidsresultaten.

5.6 Kleding & textiel

5.6.1 De sector

De kleding- en textielsector is al jarenlang hard bezig om de sector te verduurzamen. Bedrijven in de kleding- en textielsector investeren fors in het verbeteren van de productieomstandigheden zowel qua milieu, dierenwelzijn als mensenrechten. In Nederland zetten de branches VGT (vereniging grootwinkelbedrijf Textiel), Modint (vereniging fabrikanten, importeurs, agenten en groothandelaren in kleding, modeaccessoires, tapijt en (interieur)textiel en INretail (vereniging non-food retail) zich sinds 2012 gemeenschappelijk actief in vanuit de OESO- richtlijnen om structurele verbeteringen te realiseren op het gebied van arbeidsomstandigheden en de naleving van mensenrechten, dierenwelzijn, milieu en het zuinig en schoon gebruik en hergebruik van grondstoffen.

Het afgelopen decennium zijn een aantal initiatieven opgezet, zoals de Green Deal Textielinzameling in 2012, het Convenant Duurzame Kleding en Textiel in 2016 en de Roadmap Circulair Textiel in 2017. Met al deze verschillende initiatieven wordt op verschillende onderdelen gepoogd bij te dragen aan de klimaatdoelen van Parijs en de Sustainable Development Goals (SDGs). Inmiddels is er ook nationale wetgeving aangenomen die kinderarbeid beoogt te bestrijden. Deze Wet zorgplicht kinderarbeid is nog niet in werking getreden en heeft een beperkte reikwijdte.

5.6.2 Beleidsdoelstellingen

Elk van de initiatieven heeft eigen doelstellingen die belangrijk zijn voor de sector. Uiteindelijk dragen al deze verschillende doelstellingen bij aan het behalen van de klimaatdoelen van Parijs en de Sustainable Development Goals (SDG's). De Nederlandse kleding- en textielsector wil:¹¹⁸

1. dat consumenten erop kunnen vertrouwen dat hun aankoop duurzaam is
2. in 2050 volledig circulair zijn

Duurzaamheid

Voor wat betreft duurzaamheid speelt het Convenant Duurzame Kleding en Textiel (hierna: CKT) een belangrijke rol. De doelstelling van het convenant is dat in 2018 ten minste 50% van

¹¹⁸ Sectorplan Nederlandse Kleding & Textielsector, september 2019.

Andersson Elffers Felix

de Nederlandse kleding- en textielsector het convenant heeft ondertekend en in 2020 80%. Gestreefd wordt naar betere arbeidsomstandigheden en betere lonen bij textielproducerende bedrijven.

Vervolgens stellen de bedrijven die het convenant hebben ondertekend een plan op om de risico's in hun keten te verminderen en eventueel gesignaleerde problemen op te lossen. Dit plan moet concrete, haalbare doelen omvatten. Bij de uitvoering van deze plannen werken de bedrijven samen met andere organisaties en met vakbonden, maatschappelijke organisaties en de overheid. Ieder jaar moeten ze verslag uitbrengen over de voortgang. Daarnaast moeten ze jaarlijks hun plannen aanpassen op basis van voortschrijdend inzicht en bewijs.

Om de doelen te bereiken, worden:

- handvatten geboden aan individuele bedrijven om (mogelijke) negatieve impact van de eigen bedrijf of zakelijke relaties in de productie- of toeleveringsketen te voorkomen en te bestrijden als deze zich voordoen;
- gezamenlijke activiteiten en projecten ontwikkeld voor problemen die bedrijven in de kleding- en textielsector zelf niet geheel en/of alleen op kunnen lossen.

De partijen die het CKT hebben in onderling overleg en in afstemming met stakeholders negen specifieke thema's geïdentificeerd die op dit moment op het vlak van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen prioritaire aandacht verdienen van in Nederland actieve bedrijven in de kleding- en textielsector. Deze thema's zijn, in willekeurige volgorde:

1. Discriminatie en gender;
2. Kinderarbeid;
3. Gedwongen arbeid;
4. Vrijheid van vakvereniging;
5. Leefbaar loon;
6. Veiligheid en gezondheid werkplek;
7. Grondstoffen;
8. Watervervuiling en gebruik chemicaliën, water en energie;
9. Dierenwelzijn.

Circulariteit

De overheid wil in 2050 dat Nederlandse economie volledig circulair is en zoekt daarvoor afstemming met het bedrijfsleven. Het afgelopen half jaar hebben de brancheorganisaties Modint, INretail en VGT gewerkt aan het verzoek van de staatssecretaris om de ambities van de sector te verwoorden in een plan dat helpt een circulaire economie te realiseren.

De doelstellingen met betrekking tot circulariteit heeft de sector uitgewerkt in het plan 'Op weg naar een circulaire keten' dat de staatssecretaris op 7 oktober 2019. Het plan schetst de stappen die gezet worden om de ontwikkelingen in de sector te versnellen en circulair te worden. Het ministerie werkt haar eigen visie op duurzame kleding en textiel uit en komt daarvoor nog met een beleidsprogramma.

Om belemmeringen in (inter-)nationale wetgeving weg te nemen wil de sector samen met de overheid optrekken. Ook is de ambitie een fonds op te richten. Daaruit kunnen innovaties gefinancierd worden die recycling, hergebruik en nieuwe toepassingen van kleding- en textielweefsels mogelijk maken, evenals het verbeteren van de productieomstandigheden voor mens, dier en milieu. Een vijfde ambitie is de transitie van bestaande verdienmodellen naar circulaire modellen te ondersteunen. Voorgesteld wordt hiervoor een gezamenlijke 'taskforce' in te stellen die de mogelijkheden hiervoor onderzoekt. Ook wil de sector werken

aan een Textielpact waar dit sectorplan en het convenant ter verduurzaming van de kleding en textielsector deel van uitmaken.¹¹⁹

Het is uiteindelijk het idee dat het sectorplan samen met het Convenant Duurzame Kleding en Textiel bij elkaar komt als 'Nederlands Duurzaam Textiel Pact', zodat gewerkt kan worden aan een integraal duurzaamheidsplan waarbij alle uitdagingen op sociaal en milieugebied aangepakt worden en overlappingen versterkend kunnen werken.

5.6.3 Beleidsinstrumenten

Het CKT en het sectorplan 'Op weg naar een circulaire keten' zijn de twee initiatieven waar in deze casestudy de focus op ligt. We hebben gekeken in hoeverre er concrete beleidsinstrumenten voortvloeien uit of gepaard gaan met deze initiatieven. Verder zoomen we in deze paragraaf ook wat uit en kijken we naar een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten die bijdragen aan de doelstellingen rondom duurzaamheid en circulariteit in de sector.

Internationale richtlijnen

- **UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's)**: de principes voor Mensenrechten en Bedrijven zijn in 2011 uiteengezet en met consensus aangenomen in de VN-Mensenrechtenraad. Het zijn gezaghebbende en internationaal geldende richtlijnen. De drie pilaren van het raamwerk van deze UNGP's zijn 1) de verplichting van de overheid om mensenrechten te beschermen, inclusief eventuele negatieve impact op mensenrechten door bedrijven, 2) de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren, ook wanneer overheden dit nalaten en 3) de waarborging van toegang tot remedie voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

Wetgeving

- **Wet zorgplicht kinderarbeid**: deze wet vormt een belangrijke stok achter de deur voor Nederlandse bedrijven om wereldwijd kinderarbeid tegen te gaan. De Eerste Kamer stemde op 14 mei 2019 vóór de Wet Zorgplicht Kinderarbeid, waarmee het tegengaan van kinderarbeid in productieketens serieus wordt genomen. Met het aannemen van deze wet is legt Nederland een minimumverplichting vast voor bedrijven om internationaal maatschappelijk verantwoord te ondernemen (IMVO). Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een zorgplicht, die moet voorkomen dat Nederlandse producten met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Bedrijven geven invulling aan deze zorgplicht door middel van een verklaring waarin zij mededelen dat zij 'gepaste zorgvuldigheid' betrachten. Bij het constateren van kinderarbeid door de bedrijven of derden, treden zij effectief op, met oog voor de positie van de betrokken kinderen. Klachten die het bedrijf niet naar tevredenheid afhandelt kunnen worden voorgelegd aan het Nationaal Contact Punt (NCP). Indien het bedrijf herhaaldelijk, binnen een tijdsvlak van vijf jaar, wordt beboet, dan kunnen de verantwoordelijken binnen het bedrijf strafrechtelijk worden vervolgd door het Openbaar Ministerie. De wet zal vermoedelijk niet voor 2022 in werking treden.

Convenanten

- **Convenant Duurzame Kleding en Textiel**

¹¹⁹ <https://modint.nl/2019/10/07/textiel-sector-overhandigt-verduurzamingsplan/>

In opkomende markten in ontwikkelingslanden zijn de problemen vaak zo complex dat een bedrijf in zijn eentje maar heel weinig kan bereiken. Daarom heeft een brede coalitie van 55 kleding- en textielbedrijven in 2016 het Convenant Duurzame Kleding en Textiel ondertekend.¹²⁰ Het streven is om in de productielanden de veiligheid en gelijkheid van werknemers te verbeteren en milieuverontreiniging en dierenleed te voorkomen. Middels trainingen, workshops en evenement leren bedrijven hoe ze hun eigen productieketen kunnen controleren op misstanden. De bedrijven hebben vrijwillig afgesproken hun toeleveringsketen in kaart te brengen en ook zeggen de bedrijven toe dat ze jaarlijks de mogelijke risico's binnen hun toeleveringsketen (denk aan zaken als kinderarbeid, lage lonen en repressie tegen vakbonden) inventariseren en in een plan van aanpak uitleggen wat ze er aan willen doen.

— **De onafhankelijke klachten- en geschillencommissie van het convenant**

De onafhankelijke klachten- en geschillencommissie is samengesteld door de partijen binnen het convenant. Partijen binnen het convenant kunnen een geschil indienen over andere partijen en over deelnemende bedrijven als zij menen dat zij tekortschieten in het nakomen van de afspraken. Ook kunnen benadeelden een klacht indienen. Zij kunnen dit individueel doen of zich laten vertegenwoordigen door een organisatie die namens hen optreedt. Arbeiders op productielocaties kunnen bijvoorbeeld een klacht indienen over leefbaar loon, kinderarbeid of milieuschade.

— **Collectief project bestrijding kinderarbeid**

Van 2017 tot maart 2020 heeft een coalitie van partijen en bedrijven samengewerkt om kinderarbeid in toeleveringsketens voor kleding in India en Bangladesh te voorkomen en te elimineren. Alle projectpartners volgen de toezeggingen op die zijn gedaan in het Convenant. In de loop van het project zijn diverse tools ontwikkeld voor de deelnemende bedrijven om bijvoorbeeld de transparantie te vergroten door hun toeleveringsketens in kaart te brengen en om actief samen te werken met hun leveranciers. Deze tools zijn nu openbaar beschikbaar voor alle AGT-ondertekenaars en voor andere geïnteresseerde partijen en bedrijven.¹²¹

Overige initiatieven

— **Transparency pledge**

Acht bedrijven die ook deelnemen aan het convenant, tekenden deze Transparency Pledge tijdens een stakeholdermeeting van het convenant op 12 november 2019. De Transparency Pledge bestaat sinds 2016 en is geïnitieerd door negen arbeids- en mensenrechtenorganisaties waaronder de Schone Kleren Campagne. De afspraken: tweemaal per jaar de productielocaties publiceren, bijbehorende adressen publiceren, bekend maken van moederbedrijven, benoemen van het producttype dat daar geproduceerd wordt en het aantal werknemers dat daar werkzaam is.

— **Toolkit Kinderarbeidvrij Inkopen door Overheidsinstanties¹²²**

De overheid geeft het goede voorbeeld door zichzelf ten doel te stellen haar inkoopkracht in te zetten tegen kinderarbeid en andere schendingen van arbeidsrechten. De toolkit *Kinderarbeidvrij inkopen door overheidsinstanties* van Stop Kinderarbeid en HumanRights@Work biedt praktische informatie en advies voor kinderarbeidvrij inkopen. De toolkit geeft inkopers, beleidsmakers en budgethouders informatie over wat

¹²⁰ <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel>

¹²¹ <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel/over-convenant/projects>

¹²²

https://www.stopkinderarbeid.nl/assets/2015/06/SKA_Toolkit_NL_interactief.pdf?_ga=2.236318339.304496775.1582635572-1453198618.1582635572

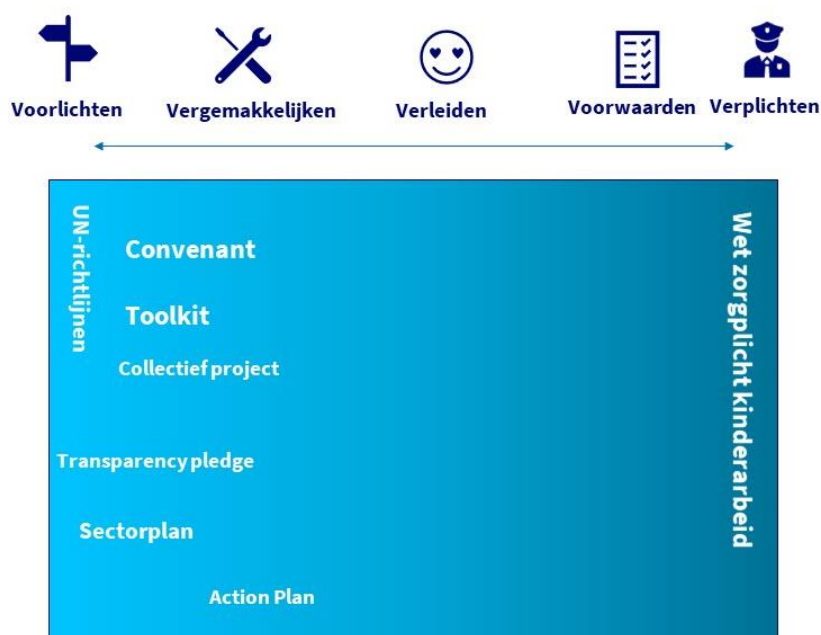
Andersson Elffers Felix

de risico's zijn bij de inkoop van producten en welke vragen ze kunnen stellen aan bedrijven. Ook wordt toegelicht wat ze kunnen verwachten van leveranciers en hoe het beleid en de aanpak van bedrijven gecontroleerd en verbeterd kan worden.

- **Action Plan for Companies to Combat childlabour**¹²³
Dit actieplan van Stop Childlabour bouwt voort op de ervaring van bedrijven, vakbonden, niet-gouvernementele organisaties, overheden en internationale organisaties. Dit document is hoofdzakelijk geschreven voor bedrijven en voor multi-stakeholderinitiatieven die werken of van plan zijn te werken aan de uitbanning van kinderarbeid.
- **Sectorplan 'Op weg naar een circulaire keten'** Het sectorplan omvat eigenlijk vier verschillende acties die samen een beleidsmix vormen:
 1. Kennisoverdracht van en naar alle schakels in de keten
 2. Innovatie en verkrijgbaarheid van gerecyclede en hernieuwbare materialen en technieken
 3. Nationale en internationale wet- en regelgeving waar nodig aanpassen en belemmeringen identificeren
 4. Transitie van een lineair naar een circulair verdienmodel stimuleren

5.6.4 Kwalificatie beleidsinstrumentenmix

Met behulp van uiteenlopende beleidsinstrumenten wordt beoogd om de misstanden in de mineraalketen aan banden te leggen. De karakteristiek van deze beleidsinstrumentmix wordt hieronder weergegeven. De verschillende beleidsinstrumenten zijn geplaatst aan de hand van het 5v-continuüm.



Figuur 9. 5V – Continuüm voor Kleding & Textiel

Uit bovenstaand figuur komt naar voren dat het huidige zwaartepunt ligt op voorlichten en

¹²³ <https://www.stopkinderarbeid.nl/assets/2015/06/ActionPlan-for-Companies.pdf>

Andersson Elffers Felix

vergemakkelijken door middel van verschillende niet-verplichtende initiatieven, richtlijnen en convenanten. Inmiddels is er strengere wetgeving aangenomen die bedrijven ook verplichtingen zal opleggen. Deze wetgeving wordt niet voor 2020 in werking gesteld. Daarmee wordt er ook een verplichtende ondergrens opgenomen in de beleidsmix.

5.6.5 Effectiviteit van de beleidsinstrumenten

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|---|---------------------------------|---|
| Wet zorgplicht kinderarbeid | Verplichten | Onbekend. De verwachting is dat deze wet niet voor 2022 in werking treedt. |
| UN Guiding Principles on Business and Human Rights | Voorlichten | Alhoewel er geen evaluatie is van de effectiviteit van de UN-richtlijnen op Nederlandse bedrijven, blijkt uit onderzoek dat Europese textielbedrijven zich in beperkte mate laten beïnvloeden door de richtlijnen. ¹²⁴ |
| Convenant Duurzame Kleding en Textiel | Voorlichten vergemakkelijken | Gematigd effectief. Op basis van de documenten, waaronder de plannen van aanpak, die vorig jaar door de bedrijven zijn ingediend, blijkt dat slechts 8 procent voldoet aan de afspraken, 78 procent van de bedrijven 'goed op weg is' en de overige 14 procent achterblijft. Het secretariaat beoordeelt de plannen van aanpak van bedrijven vanuit Nederland, maar voert geen controles uit in de fabrieken zelf. Het opsporen van misstanden laat zij over aan ngo's, die zelf vaak ook beperkte middelen hebben. |
| De onafhankelijke klachten- en geschillencommissie van het convenant | Voorlichten vergemakkelijken | Niet effectief. Het convenant geeft zelf aan dat dit systeem nog niet actief is. Werknemers van fabrieken die leveren aan CKT-bedrijven worden nog niet op de hoogte gesteld van het bestaan ervan. In de jaarrapportage wordt dan nauwelijks iets noemenswaardigs gezegd over het klachtenmechanisme. Uit onderzoek blijkt dat de klachten- en geschillencommissie nog niet effectief is. ¹²⁵ |

¹²⁴ https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/EU_Textile_Briefing_Final.pdf

¹²⁵ <https://www.somo.nl/nl/convenant-duurzame-kleding-en-textiel-vooralnog-een-papieren-exercitie/>

Andersson Elffers Felix

| Instrument | Kwalificatie | Effectiviteit |
|---|---------------------------------|--|
| Transparency pledge | Voorlichten | Onbekend. Acht bedrijven participeren, maar niet duidelijk in hoeverre dit effectiviteit sorteert. |
| Toolkit Kinderarbeidvrij Inkopen door Overheidsinstanties | Voorlichten | Onbekend. |
| Action Plan for Companies to Combat childlabour | Vergemakkelijken | Onbekend. |
| Sectorplan 'Op weg naar een circulaire keten' | Voorlichten Vergemakkelijken | Onbekend, nog niet geëvalueerd |

5.6.6 Behaalde beleidsresultaten

Duurzaamheid

Van januari tot en met mei 2019 heeft onderzoeksbureau Avance Impact (hierna: Avance) een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van het CKT. Deze tussentijdse evaluatie gaat in op de voortgang en het functioneren van het convenant. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het CKT relevant is voor de sector, er vooral goed in geslaagd om bedrijven bewust te maken van wat er nodig is om *due diligence* ('gepaste zorgvuldigheid') toe te passen en hen actief te betrekken in een proces van continue verbetering. In lijn met de doelstellingen van het convenant is vooral vooruitgang geboekt op de eerste stappen in het proces van *due diligence*: het ontwikkelen van beleid en aanpassen van interne systemen en het inventariseren van risico's. Verder heeft het convenant geleid tot belangrijke stappen in het opzetten van brede multi-stakeholder-samenwerking. Tot slot is de doelstelling van 50% van het Nederlandse marktaandeel (nagenoeg) bereikt.

Circulariteit

Het sectorplan 'Op weg naar een circulaire keten' is op 7 oktober 2019 aan de staatssecretaris aangeboden. Het plan schetst de stappen die gezet worden om de ontwikkelingen in de sector te versnellen en circulair te worden. Omdat het plan nog niet in uitvoering is gebracht, is het moeilijk om al over concrete beleidsresultaten te spreken.

5.6.7 Observaties ten aanzien van de keuze voor mix aan instrumenten

Kleding- en textielsector staat nog in de kinderschoenen

Binnen de kleding- en textielsector zijn voor 2050 ambitieuze doelstellingen geformuleerd ten aanzien van circulariteit en duurzaamheid. Door de implementatie van een juiste mix van mogelijke duurzame stappen en instrumenten, om de uitdagingen aan te gaan, ziet de sector kansen om de transitie van een lineaire naar een circulaire sector te versnellen.¹²⁶

¹²⁶ Sectorplan Nederlandse Kleding & Textielsector, september 2019.

Andersson Elffers Felix

In het ontwerpen van de optimale beleidsmix dient rekening te worden gehouden met de diversiteit van de sector

De Nederlandse kleding- en textielsector bestaat uit zowel productiebedrijven, groothandelaren, agenten, importeurs en fysieke en online winkels. Binnen elk van deze subsectoren zijn de bedrijven zeer divers, zowel qua vorm, bedrijfsmodel als hun invloed op, en positie in de productieketen. Afhankelijk van het bedrijfsmodel van een bedrijf zal deze bijvoorbeeld meer of minder invloed uit kunnen oefenen op de keten. Daarnaast spelen de risico's waar Nederlandse bedrijven te maken hebben zich veelal in het buitenland af. Daardoor is de armslag om er effectief iets aan te doen per definitie anders dan wanneer het om Nederlandse situaties gaat. Voor effectieve IMVO-convenanten is daarom ook nodig dat een goede afweging wordt gemaakt welke aspecten van de oplossing op nationaal niveau gerealiseerd kunnen worden en waarvoor een internationale aanpak nodig is, en dat waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande nationale of internationale initiatieven. De misstanden bij conflictmineralen bijvoorbeeld kunnen effectiever bestreden worden middels een convenant, omdat de sector, de hoeveelheid mijnen en de toeleveringsketen eenvoudiger in kaart kunnen worden gebracht. De vrijwillige aanpak binnen de textielindustrie kan minder goed werken door een diffuse keten waardoor partijen zich sneller kunnen verschuilen achter de complexiteit van de keten.

Vergemakkelijkende instrumenten worden gewaardeerd

Uit de tussentijdse evaluatie van de convenanten blijkt dat de nieuwsbrief, workshops, deelnemersdag en webinars het populairst waren bij partijen en bedrijven. Deze instrumenten voorzien in een behoefte van bedrijven aan meer rechtstreeks en persoonlijk contact. De gezamenlijke projecten en de door partijen ontwikkelde hulpmiddelen en rapporten worden door bedrijven echter nog niet op grote schaal gebruikt.¹²⁷

Doelgroepenbenadering is helpend

In praktische zin is er ruimte voor verbetering van de aangeboden instrumenten en ondersteuning. Er is vooral behoefte aan concrete handvatten voor een bepaald thema of een specifieke productielocatie, en aan handvatten voor gezamenlijke actie, zoals gezamenlijke risicoanalyse. Wat ondersteuning betreft is er soms behoefte aan meer één-op-één-begeleiding voor bedrijven die nog relatief onbekend zijn met *due diligence*.¹²⁸

Bindend verklaren convenanten leidt tot meer uniformiteit in de sector

Om uniformiteit in de gehele sector te kunnen realiseren willen de partijen die zijn betrokken bij het sectorplan onderzoeken of de mogelijkheid bestaat het sectorplan en het convenant algemeen bindend te laten verklaren. Dit is belangrijk aangezien dit sectorplan geldt voor de gehele kleding- en textielsector. Op dit moment verbinden bedrijven zich vrijwillig tot resultaten en inspanningen waarbij zij samenwerken met het maatschappelijk middenveld.

Verplichtende instrumenten bevorderen gelijk speelveld

Tot de inwerkingtreding van de Wet Zorgplicht Kinderarbeid is de plicht die bedrijven en overheden hebben om kinderen te beschermen tegen uitbuiting niet juridisch verankerd. Hierdoor zijn er grote verschillen in de mate waarin nationale regelgeving bestaat of wordt gehandhaafd. Hierdoor is een ongelijk speelveld ontstaan, waarbij juist de bedrijven die voorop lopen worden gestraft, bijvoorbeeld omdat zij door transparant te zijn over hun keten makkelijker in verband worden gebracht met kinderarbeid. Door in de wet vast te leggen dat alle bedrijven invulling moeten geven aan hun zorgplicht om te voorkomen dat hun

¹²⁷ Avance, *Agreement on Sustainable Garments and Textile Midterm Evaluation*, mei 2019.

¹²⁸ Avance, 2019.

producten of diensten gemaakt worden met behulp van kinderarbeid, krijgen bedrijven een gelijk speelveld, omdat immers ieder bedrijf invulling moet geven aan zijn zorgplicht.¹²⁹

Het convenant verleidt bedrijven onvoldoende tot participeren

Uit de analyses blijkt dat een groot deel van de bedrijven zich niet wil verbinden aan het convenant. De bedrijven die zich wel vrijwillig hebben gecommitteerd aan het convenant komen niet allemaal de afspraken na. Bedrijven lijken geen publieke druk te voelen om zich in het openbaar aan het convenant te binden of om vervolgens de afspraken te halen, omdat het convenant de partijen weinig oplevert. Een vorm van verleiding, *namings and praising*, is daardoor onvoldoende ingebed in het convenant. De 'wortel' die het convenant aan bedrijven zou kunnen bieden in de vorm van positieve publieke bekendheid blijft daarmee achterwege. Ook het omgekeerde effect van *namings and shaming*, de 'stok' van negatieve naamsbekendheid, wordt niet actief ingezet.

5.7 Deelconclusie

Op basis van de vijf casestudies hebben we 10 *best practices* geformuleerd voor het bepalen van de optimale beleidsmix. Hierbij zullen we waar nodig teruggrijpen op inzichten uit de theorie.

1. Formuleer heldere, operationele doelstellingen in samenspraak met actoren

Alle in dit onderzoek bestudeerde casestudies kenmerken zich door ambitieuze doelstellingen. Dit is voor de doelstellingen van het IMVO-beleid niet anders. Om een beleidsmix daadwerkelijk effectief en efficiënt te laten zijn, moeten doelstellingen helder en meetbaar worden geformuleerd. Wat bijvoorbeeld bij heeft gedragen aan de effectiviteit van de Duurzame Zuivelketen is de meetbare formulering van duurzaamheidsdoelstellingen die bereikt moeten worden. Deze ontbraken in het VANG-programma in de casestudy circulaire economie, hoewel daar gewerkt is met negen operationele doelstellingen. Deze operationele doelstellingen telden samen op tot de drie hoofddoelen voor de circulaire economie en binnen iedere operationele doelstelling is gewerkt met een beleidsmix. Desalniettemin bleek in deze casestudy doelstellingen te breed zijn geformuleerd om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de gecombineerde beleidsinstrumenten. Het formuleren van heldere doelstelling is bovendien effectiever wanneer dit in samenspraak met actoren uit het veld wordt gedaan. Het feit dat melkveehouders hun eigen bedrijfsdoelen en duurzaamheidsstrategie kozen, droeg bij aan het draagvlak voor beleid. De casestudy energietransitie in gebouwde omgeving laat bovendien zien dat het belangrijk is landelijke doelen door te vertalen naar doelstellingen op regionaal en lokaal niveau.

2. Ex-ante onderzoek naar behoeftes van doelgroepen is helpend

Het is belangrijk om niet alleen vanuit de te bereiken doelstellingen of het uit te voeren beleid te redeneren, maar ook om te redeneren vanuit de doelgroep. Daarbij zijn drie factoren relevant: de economische gevolgen van gedragsverandering voor de doelgroep, de houding van de doelgroep en de kennis van de doelgroep. Ex-ante onderzoek naar behoeftes van de doelgroep is helpend in de keuze voor de optimale beleidsmix. Voor het beleidsinstrument 'Grondstoffenlabel' is bijvoorbeeld een verkennend onderzoek onder marktpartijen uitgevoerd waaruit bleek wat hun behoefte aan informatie-uitwisseling over grondstoffen was. Daardoor is gekozen om niet te werken met een sectoroverstijgend grondstoffenlabel. Onderzoek naar effectiviteit van ingezet instrumentarium in de melkveehouderij wees uit dat meer rekening moest worden gehouden met de ontwikkelkracht van ondernemers. Voor

¹²⁹Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 506, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

Andersson Elffers Felix

sommige ondernemers was het belangrijk dat ze betrokken werden bij het ontwikkelen van instrumenten. De meeste ondernemers wilden echter pasklare oplossingen aangereikt krijgen.

3. Maak een bewuste keuze voor een beleidsmix

Uit de literatuur kunnen verschillende factoren gedestilleerd kunnen worden die van invloed zijn op het ontwerpen van een optimale mix aan beleidsinstrumenten. Uit de verschillende casestudies blijkt echter dat onduidelijk is of beleidmakers zich bewust zijn van de verschillen die tussen beleidsmixen in (deel)sectoren optreden en of die verschillen bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid of daar juist afbreuk aan doen. De keuze voor een specifieke combinatie aan instrumenten wordt, met andere woorden, niet altijd expliciet gemaakt. In zowel de melkveehouderij, de circulaire economie als de energietransitie in de bouwsector wordt gebruik gemaakt van regels, kennisontwikkeling, sociale druk, economische prikkels en tools. Kortom, alle V's in het 5v-continuüm worden ingezet. De casestudy circulaire economie laat verder zien dat niet elke beleidsmix optimaal is voor elke productstroom of waardeketen: maatwerk blijft noodzakelijk. Uit de casestudy energietransitie in gebouwde omgeving blijkt dat het effectief is om specifieke beleidsmixen in te zetten voor de koopsector, huursector en vastgoedsector. In dit kader blijkt ook dat het zinvol is om niet alleen beleidsinstrumentarium te richten op de aanbodkant (de ondernemers) maar ook op de vraagkant (de consumenten).

4. Voorlichten en vergemakkelijken gaan goed samen

We zien in de casestudies dat een combinatie van voorlichten en vergemakkelijken goed werkt. Websites die het doel hebben om bedrijven meer bewust te maken, worden gecombineerd met bijvoorbeeld een self-assessmenttool waarin bedrijven kunnen toetsen waar zij staan en welke stappen nodig zijn in het bereiken van de beleidsdoelen. Voorlichten, trainen en verschillende vormen van kennisoverdracht zijn ook in de melkveehouderij nodig gebleken om ervoor te zorgen dat bedrijven zich bewust worden van de noodzaak om bij te dragen aan het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen en dat ze voldoende kennis en tools aangereikt krijgen om hier iets aan te doen. Voor een deel van de bedrijven, veelal de koplopers, leiden deze voorlichtende en vergemakkelijkende instrumenten tot vrijwillige gedragsverandering. Uit de casestudy Kleding & Textiel blijkt dat de door partijen ontwikkelde hulpmiddelen en rapporten voorzien in een behoefte maar nog niet op grote schaal worden gebruikt. Meer voorlichting over de verschillende initiatieven die binnen de context van het convenant worden genomen, zou hierbij raadzaam zijn.

5. Naast voorlichten en vergemakkelijken is soms verleiden nodig

Er kan echter niet vanuit gegaan worden dat het peloton en de achterblijvers in de sector de *best practices* overnemen van de koplopers. Voor een deel van de bedrijven zal bijvoorbeeld de oplossing van het probleem c.q. barrière vragen om investeringen. In dat geval zal ook verleiding nodig zijn middels bijvoorbeeld subsidies en andere financiële instrumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Platform Circulair Ondernemen. Hoewel dit platform primair gericht is om samenwerking tussen partijen te versnellen en kennis onderling te delen, ontvangt het platform (en vergelijkbare netwerken) overheidssubsidie. In geval van conflictmineralen is de observatie ook dat het ontbreken van verleiding (met financiële instrumenten of in de vorm van positieve of negatieve publiciteit) een van de redenen is waarom het peloton nog onvoldoende is geactiveerd.

6. Het ontbreken van verplichten bevordert een klimaat van vrijblijvendheid

Het ontbreken van financiële prikkels of een stok achter de deur in de vorm van dwingende regelgeving op nationaal niveau bevordert een klimaat van vrijblijvendheid voor burgers en bedrijven. Dit klimaat van vrijblijvendheid belemmert vaak de snelheid waarmee de

ambitieuze doelstellingen binnen de casestudies gehaald moeten worden. Om deze processen te versnellen, zien we dat vaak aan verplichtende instrumenten wordt gedacht in aanvulling op eerder gemaakte vrijwillige instrumenten. Toen het convenant energiebesparing huursector in 2012 haar eigen doelstellingen met betrekking tot de woningcorporaties niet wist te bereiken, werd een verplichtend instrument voor de corporatiesector voorbereid om slechte labels aan te pakken. Hetzelfde is op dit moment gaande voor de utiliteitsbouw: als uit evaluaties blijkt dat het streefdoel van 2030 en de eindnorm van 2050 niet gehaald zullen worden, wordt alsnog gekozen voor dwingende normering. Op basis van evaluaties van buitenlandse wetgeving (de Amerikaanse Dodd Frank Act) is in het kader van conflictmineralen ook de verwachting dat een minimum aan wetgeving nodig is om achterblijver te activeren en een ondergrens in de markt te leggen.

7. Verleiden werkt niet altijd voor de gehele sector

De effecten van verleiden door middel van subsidieregelingen kent gemixte resultaten, en kan leiden tot ineffectiviteit als niet gemonitord en gestuurd wordt op resultaten. Sommige regelingen hebben te weinig opbrengsten voor individuele bedrijven om deze aan te sturen op gedragsveranderingen, in andere gevallen heeft de regeling alleen effect bij grote afnames, wat bij kleine bedrijven niet het geval is. Subsidieregelingen en andere instrumenten die ten doel hebben bedrijven te verleiden tot duurzamer ondernemen dienen derhalve goed gemonitord te worden of ze voldoende (economische) prikkels bieden om aan te zetten tot daadwerkelijke gedragsverandering, en of ze niet enkel de grote bedrijven in de sector kunnen meenemen.

8. Voorlichten is helpend bij verplichtende of verleidende instrumenten

Naarmate verleidende (bijv. subsidies) of verplichtende (bijv. regelgeving) instrumenten naar hun aard complexer zijn, zijn voorlichtende instrumenten die de doelgroep informeren over de subsidies, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan of de implicaties van nieuwe regelgeving helpend. In de casestudies zien we dat de MIA- en VAMIL- regelingen die er op zijn gericht om bedrijven te verleiden hun investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief, gepaard gaan met voorlichtende instrumenten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De verschillende ministeriële regelingen binnen de circulaire economie worden begeleid met voorlichtingsbijeenkomsten over nut en noodzaak daarvan. Ook wordt duidelijk gecommuniceerd over de te behalen eindnormen en wat ervoor nodig is om deze te halen. Wanneer de overheid inzet op dergelijke voorlichting over verplichtende instrumenten die voorwaarden stellen aan burgers of bedrijven, is het van belang dat er voldoende capaciteit voor de daadwerkelijke uitvoering beschikbaar is. Zo blijkt in de casestudy Kleding & Textiel bijvoorbeeld dat een groep binnen het peloton relatief onbekend is met de *due diligence* verplichtingen en behoefte heeft aan meer één-op-één-begeleiding. De vraag is of het huidige secretariaat bij het convenant deze kan bieden.

9. Convenanten beperkt effectief zonder verplichtende instrumenten

Convenanten passen in een lange traditie en in het beleid van een terugtrekkende overheid. Ze kunnen, in theorie, zorgen voor een gedeelde verantwoordelijkheid onder betrokken partijen maar bieden, in de praktijk, ook een platform voor uitoefening van hindermacht. Uit de casestudy gebouwde omgeving blijken de overeengekomen acties en inzet van instrumenten in de convenanten onvoldoende effectief. Deze convenanten kennen weinig sancties op het niet of onvoldoende nakomen van gemaakte afspraken. Het PBL adviseert dan ook deze convenanten aan te vullen met dwingende instrumenten. Ook het IMVO-convenantenbeleid dat in Nederland een belangrijke rol speelt bij de aanpak van conflictmineralen, heeft tot nu toe tot beperkte resultaten geleid. Ook daar is de verwachting dat aankomende wetgeving met transparantieplichtingen als een stok zal fungeren. Uit de casestudy Kleding & Textiel blijkt dat ook daar gedacht wordt aan het algemeen verbindend laten verklaren van het

sectorplan en convenant, om zo uniformiteit in de gehele sector te kunnen realiseren. De gedachte achter de Wet Zorgplicht Kinderarbeid is hetzelfde: door in de wet vast te leggen dat alle bedrijven invulling moeten geven aan hun zorgplicht, wordt gepoogd een einde te maken aan het ongelijke speelveld dat nu bestaat.

10. Een beleidsmix moet voortdurend gemonitord worden

Bij de inzet van individuele beleidsinstrumenten of een beleidsmix moet er ook op gelet worden dat deze het juiste gedrag blijven ondersteunen. Het is dus van belang de beleidsmix te monitoren. In het kader van het beleidsinstrument maatlat duurzame Veehouderij wordt bijvoorbeeld jaarlijks geëvalueerd of criteria met innovaties kunnen worden aangescherpt. Uit de casestudy energietransitie in de gebouwde omgeving blijkt het belang van borging door de instelling van een specifieke borgingscommissie die de voortgang en het bereiken van (tussentijdse) doelen monitort.

6 Conclusie

6.1 Hoofdconclusie

Onvolledigheid informatie is beperkende factor in beantwoording onderzoeksvragen

In de geraadpleegde literatuur ligt de focus op de veronderstellingen over en ordening van verschillende typen beleidsinstrumenten. Het ziet minder op de complementariteit van concrete vrijwillige en dwingende instrumenten. Daarnaast zijn bruikbare inzichten vrij abstract geformuleerd met beperkte praktische inkleuring. Ten aanzien van de casestudies merken we op dat er beperkt onderzoek is uitgevoerd waarbij het volledige spectrum van beleidsinstrumenten wordt beschouwd. Beschikbare onderzoeken zijn ofwel fragmentarisch (slechts enkele beleidsinstrumenten worden geëvalueerd) of zeer hoog over omdat bij het bepalen van de beleidsmix onvoldoende doelen zijn gesteld. Voorgaande maakt dat de vraag naar welke combinatie van instrumenten effectief is, lastig te beantwoorden. In het verlengde hiervan hebben we ook weinig bruikbare inzichten gevonden over kosteneffectiviteit van de combinatie van vrijwillige en dwingende instrumenten voor het bedrijfsleven.¹³⁰

Desondanks biedt de literatuur wel bruikbare inzichten over de optimale beleidsmix

De literatuur biedt inzichten waar de overheid rekening mee dient te houden bij het ontwerpen van een (optimale) beleidsmix. Aan iedere intentie van de overheid (voorlichten, vergemakkelijken, voorwaarden, verleiden en verplichten) ligt een veronderstelling ten grondslag over zowel het beleidsinstrument zelf als de doelgroep waarop het instrument zich richt. Relevante vragen zijn (1) welke gedragsverandering trachten we bij de doelgroep teweeg te brengen, en (2) wat weten we over de houding, kennis en economische positie van de groep koplopers, het peloton en de achterblijvers? Vervolgens dient bij het ontwerpen van een optimale beleidsmix grondig onderzoek te worden gedaan naar de gehele context van een beleidsprobleem voordat een combinatie van beleidsinstrumenten wordt gekozen. De complementariteit van verschillende beleidsinstrumenten wordt beïnvloed door contextuele factoren als internationale wet- en regelgeving, de politieke cultuur, de specifieke aard van het beleidsterrein en de complexiteit van de groep. Daarnaast wordt de complementariteit beïnvloed door factoren die inherent zijn aan de (mix van) beleidsinstrumenten zelf, zoals de complexiteit, zichtbaarheid, intensiteit en kosten van de beleidsinstrumenten.

De casestudies bieden tegen deze achtergrond een praktische inkleuring van de theorie

De onderzochte beleidsterreinen- en sectoren zijn naar hun aard erg verschillend. De melkveehouderij kent bijvoorbeeld een lange traditie van overheidsinmenging (op verschillende facetten) in tegenstelling tot de conflictmineralensector waar de beleidsinzet

¹³⁰ In meerdere geraadpleegde onderzoeken wordt weinig tot niets over kosteneffectiviteit gezegd. Soms wordt expliciet gemaakt dat dit met name voor een beleidsmix lastig te bepalen is. Zie bijvoorbeeld: Planbureau voor de Leefomgeving, *Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving*, 2014.

beperkt is (geweest). Dit maakt (logischerwijze) ook dat verschillende typen beleidsinstrumenten worden ingezet. Toch zijn er wel enkele algemene conclusies te trekken ten aanzien van de optimale beleidsmix. Zo lijkt, ondanks dat de beoogde beleidsdoelstellingen nog niet altijd zijn gehaald, de kracht van de beleidsmix bij circulaire economie, melkveehouderij en gebouwde omgeving deels te zitten in de combinatie van vrijwillige en dwingende instrumenten. Daar waar de beleidsmix in de sectoren conflictmineralen en kleding en textiel vrijblijvend van aard is c.q. was (er komt wetgeving aan). Ook kun enkele uitspraken worden gedaan over de complementariteit van de verschillende V's op het 5V-continuüm. Duidelijk is bijvoorbeeld dat het zinvol is om voorlichten en vergemakkelijken te combineren met verleiden indien het op te lossen probleem om investeringen vraagt. Dit kan ondanks de aangereikte kennis en instrumenten alsnog een barrière vormen voor actoren om te handelen.

6.2 Beantwoording deelvragen

- 3. Wanneer zijn vrijwillige en dwingende maatregelen (gericht op het bedrijfsleven) complementair en wanneer niet? Welke factoren zorgen ervoor dat ze complementair zijn of zelfs elkaar versterken?**
- 4. Op welke wijze leidt een combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen?**

Op basis van de beschikbare informatie uit de literatuur en casestudies hebben we de eerste twee deelvragen gecombineerd en geïnterpreteerd als: waar moet rekening mee worden gehouden bij het ontwerpen van een beleidsmix met een optimale verhoudingen tussen dwingende en vrijwillige maatregelen.

De theorie laat verschillende ontwerpfactoren voor een beleidsmix zien. Bij het samenstellen van een optimale beleidsmix moeten de volgende factoren worden meegewogen:

- Internationale wet- en regelgeving (verdragen, richtlijnen, etc.) waar de Nederlandse overheid aan gebonden is, die de keuze voor beleidsinstrumenten determineren.
- De internationale handelscontext waarbinnen Nederlandse bedrijven opereren, die soms conflicterende doelstellingen met zich meebrengt.
- Het politieke en maatschappelijke draagvlak dat voor de inzet van verschillende type beleidsinstrumenten bestaat.
- De nationale beleidsstijl, algemene voorkeuren en tradities over de overheid-markt-samenleving die maken dat instrumenten als convenanten en sectoroverstijgende afspraken passend zijn.
- De specifieke en unieke aard van het beleidsterrein, de grootte van de beleidssector en mate van concurrentie tussen bedrijven.
- Het bestaande systeem aan beleidsinstrumenten dat beïnvloed of de overheid zal hervormen of een volledig nieuw arsenaal aan beleidsinstrumenten zal ontwerpen.
- De organisatie die het beleid voor de overheid implementeert.
- De beschikbare speelruimte van de afzonderlijke doelgroepen en hun houding (het 'kunnen' en 'willen') ten aanzien van het beleid.
- De grootte en onderlinge verbondenheid van het regionale of lokale netwerk waarop de beleidsinstrumenten van toepassing zijn.
- De organisatiecultuur en waarden en normensysteem van bedrijven die in de regio van het beleidsprobleem een belangrijke rol spelen.

Andersson Elffers Felix

- De ontwikkelingsfase waarin het beleidsprobleem zich bevindt en de afstemming van het beleidsinstrument op deze fase.
- Aard en complexiteit van de doelgroep die bij het beleidsprobleem betrokken is in termen van homogeniteit en omvang.
- De mate waarin informatie over het beleidsprobleem beschikbaar is.
- De complexiteit van het beleidsinstrument en de invloed daarvan op kosten voor monitoring, handhaving en informatie-uitwisseling tussen overheid en doelgroep.
- De publieke zichtbaarheid van het beleidsinstrument.
- De impact van het beleidsinstrument op het handelen van actoren.
- De kosten van beleidsinstrument voor het ontwerpen, implementeren, monitoren en handhaven van beleidsregel en daarmee samenhangend de capaciteit bij de overheid om eigen autoriteit, geld en organisatie aan te wenden om beleidsdoelen te bereiken.

De casestudies bieden meer praktische inzichten in het optimaliseren van een beleidsmix en de wijze waarop een combinatie van beleidsinstrumenten kan bijdragen aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen.

- Het blijkt onduidelijk te zijn of beleidmakers zich bewust zijn van de verschillen die tussen beleidsmixen in (deel)sectoren optreden en of die verschillen bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid of daar juist afbreuk aan doen. De keuze voor een specifieke combinatie aan instrumenten wordt, met andere woorden, niet altijd expliciet gemaakt.
- We zien in de casestudies dat een combinatie van voorlichten en vergemakkelijken goed werkt. Voor een deel van de bedrijven, veelal de koplopers, leiden deze voorlichtende en vergemakkelijgende instrumenten vaak tot vrijwillige gedragsverandering.
- Er kan echter niet vanuit gegaan worden dat het peloton en de achterblijvers in de sector de *best practices* overnemen van de koplopers. Voor een deel van de bedrijven zal bijvoorbeeld de oplossing van het probleem c.q. barrière vragen om investeringen. In dat geval zullen verleidende beleidsinstrumenten aan zoals subsidies aan de beleidsmix moeten worden toegevoegd.
- Het ontbreken van verleidende en verplichtende beleidsinstrumenten bevordert een klimaat van vrijblijvendheid en belemmert vaak de snelheid waarmee de ambitieuze doelstellingen binnen de casestudies gehaald moeten worden. Om deze processen te versnellen, zien we dat vaak aan verplichtende instrumenten wordt gedacht in aanvulling op eerder gemaakte vrijwillige instrumenten.
- Subsidieregelingen en andere verleidende instrumenten die ten doel hebben bedrijven te verleiden tot duurzamer ondernemen dienen goed gemonitord te worden opdat ze voldoende (economische) prikkels bieden om aan te zetten tot daadwerkelijke gedragsverandering, en of ze niet enkel de grote bedrijven in de sector kunnen meenemen.
- Naarmate verleidende (bijv. subsidies) of verplichtende (bijv. regelgeving) instrumenten naar hun aard complexer zijn, zijn voorlichtende instrumenten die de doelgroep informeren over de subsidies, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan of de implicaties van nieuwe regelgeving helpend. Daarbij is van belang dat duidelijk gecommuniceerd wordt over de te behalen eindnormen en wat ervoor nodig is om deze te halen. Wanneer de overheid inzet op dergelijke voorlichting over verplichtende instrumenten die voorwaarden stellen aan burgers of bedrijven, is het van belang dat er voldoende capaciteit voor de daadwerkelijke uitvoering beschikbaar is.
- In alle casestudies waar met convenanten wordt gewerkt, blijken de overeengekomen acties en inzet van instrumenten in de convenanten onvoldoende effectief. Deze convenanten kennen geschillenprocedures, maar weinig sancties op het niet of

onvoldoende nakomen van gemaakte afspraken. Het is dan ook zaak om deze convenanten aan te vullen met dwingende instrumenten.

5. Wat kan worden gezegd over de kosteneffectiviteit van de combinatie van vrijwillige en dwingende maatregelen voor bedrijven en de overheid?

Er is zowel in de geraadpleegde literatuur als in de praktijk weinig bekend over de effecten en kosten van de ingezette beleidsinstrumenten individueel en de ingezette combinatie. Vaak is alleen bekend hoeveel gebruik gemaakt is van een beleidsinstrument, maar niet in welke mate de regeling voor de stimulering heeft gezorgd.

Uit het onderzoek blijkt wel dat eenvoudige instrumenten de kosten besparen voor monitoring en handhaving. Deze hoeven vaak niet gecombineerd te worden met een ander beleidsinstrument omdat zij voor zich spreken en gemakkelijk ingezet kunnen worden. Zowel uit de theorie als de casestudies blijkt dat complexere beleidsinstrumenten zoals subsidies die met allerlei voorwaarden gepaard gaan een uitgebreide informatie-uitwisseling tussen de overheid en individuele leden van de doelgroep vereisen. Dit kost de overheid meer capaciteit en de inzet op voorlichting en gerichte begeleiding van bedrijven.

6. Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van vrijwillige initiatieven als invulling van dwingende maatregelen voor bedrijven?

De literatuur en de casestudies bieden weinig concrete inzichten over het gebruik van vrijwillige initiatieven als invullingen van dwingende maatregelen voor bedrijven. Wat over het algemeen opvalt is dat de casestudies gemeen hebben dat op betreffende beleidsterreinen is begonnen met overwegend vrijwillige initiatieven. Veel beleidsterreinen staan nu aan de vooravond van het invoeren van dwingende wet- en regelgeving, of dreigen daar thans mee als 'stok achter de deur'.

Ten aanzien van convenanten op vrijwillige basis observeren we dat deze vooral effectief zijn in combinatie met dwingende maatregelen. PBL concludeerde bijvoorbeeld dat vooral koplopers en een deel van het peloton in actie kwamen in kader van verschillende convenanten voor verduurzaming van de gebouwde omgeving. Om een bodem in de markt te leggen zijn dwingende maatregelen nodig. En in de goudsector lijkt het vrijwillige convenant redelijke effectief te zijn c.q. worden als voorloper van formele wet- en regelgeving.

Daarnaast zien we dat het werken met labels en keurmerken effectief kan zijn als invulling van dwingende maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting om energielabels te overhandigen bij de bouw, verkoop of verhuur van woningen en utiliteitsgebouwen. Zonder een goed mechanisme van monitoring en sanctionering zijn dergelijke instrumenten echter beperkt effectief. De achterblijvers worden er niet mee bereikt.