

Legitiem en effectief overheidsbeleid: geven en nemen

Samenvatting

De juridische, economische en communicatieve sturingsmodellen kennen ieder afzonderlijk een eigen stimulerende en repressieve variant. De stimulerende varianten van deze sturingsmodellen (voorlichting, subsidies en convenanten) zijn facultatief qua toepassing en versterken vooral de haalbaarheid van een beleid. De repressieve varianten (propaganda, heffingen, en geboden en verboden) zijn dwingend qua toepassing en bevorderen vooral de doeltreffendheid van een beleid. Kort en schematisch samengevat: stimulerende beleidsinstrumenten legitimeren een beleid, repressieve beleidsinstrumenten effectueren het. De centrale stelling van het artikel luidt dat het combineren van stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten, het gelijktijdig geven en nemen, bijdraagt aan de legitimiteit en effectiviteit van een beleid. Het een en ander wordt uitgewerkt voor de drie afzonderlijke sturingsmodellen en geïllustreerd aan de hand van de praktijk van het Nederlandse energiebesparingsbeleid.

1. Inleiding

Een man kan zich een troon van bajonetten bouwen, maar hij kan er niet op gaan zitten. Deze befaamde uitspraak van William Ralph Inge (1860-1954), deken van St. Paul's in Londen, drukt bondig uit dat de effectiviteit van repressieve middelen op termijn niet los gezien kan worden van de legitimiteit ervan. Tegen deze achtergrond is de vraag of de overheid doeleinden moet verwezenlijken door te belonen of te straffen niet moeilijk te beantwoorden: de overheid moet het ene doen en het andere vooral niet laten. Het straffen en het belonen zijn beide van belang voor een succesvol legitiem en effectief beleid. De ijzeren vuist en de fluwelen handschoen moeten evenwichtig worden gecombineerd.

F.C.J. van der Doelen

promoveerde op het proefschrift 'Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987' (Enschede 1989). Adres: Olijfgaarde 42, 2723 PC Zoetermeer.

Stimulerende, belonende maatregelen, die de gedragsmogelijkheden verruimen, zorgen voor de nodige politieke steun. Repressieve, bestraffende maatregelen, die de gedragsmogelijkheden beperken, zorgen voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling. De centrale stelling van dit artikel is dat de overheid gelijktijdig dient te geven en te nemen: het geven verzorgt de legitimiteit, het nemen de effectiviteit.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 lichten we de algemene theoretische achtergrond van de centrale stelling nader toe. In paragraaf 3 tot en met 5 zetten we aan de hand van een grote variëteit aan literatuur uiteen hoe de stimulerende varianten van achtereenvolgens het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel een beleid voornamelijk legitimeren, en de repressieve varianten een beleid voornamelijk effectueren. Het een en ander wordt geïllustreerd aan de hand van de praktijk van het Nederlandse energiebesparingsbeleid. In paragraaf 6 volgt ten slotte het besluit.

2. Beleidsinstrumenten: straffen en belonen

De centrale stelling betreft de onderlinge relatie tussen drie variabelen: het type instrument, de legitimiteit en de effectiviteit van een beleid. Deze variabelen en hun onderlinge verbanden laten zich als volgt toelichten.

2.1 Beleidsinstrumenten en sturingsmodellen – Een beleidsinstrument is al wat een actor kan gebruiken om doelen te verwezenlijken. Vaak worden drie typen van beleidsinstrumenten onderscheiden: de zweep (voorschriften), de peen (prikfels) en de

preek (communicatie). Om aan te geven dat het hier in feite om drie algemene vormen van gedragsbeïnvloeding gaat, wordt hier de term sturingsmodellen gehanteerd. Achtereenvolgens zijn dat het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel. Deze drie sturingsmodellen worden wel eens op een schaal van opklimmende mate van dwang gerangschikt. In deze visie is communicatie een vrijblijvende vorm van gedragsbeïnvloeding, nemen de financiële prikkels via de subsidie en de heffing een tussenpositie in, en hebben voorschriften ten slotte een dwangmatig karakter. In feite kent ieder sturingsmodel afzonderlijk echter zijn eigen gedragsverruimende en gedragsbeperkende variant (Van der Doelen 1988). Zo bestaat er enerzijds bij voorbeeld een dwangmatige, gedragsbeperkende en repressieve variant van communicatie in de vorm van propaganda. Anderzijds bestaat er een facultatieve, gedragsverruimende en stimulerende variant van regelgeving in de vorm van de vrijwillig aangegane onderlinge bindende afspraak, de overeenkomst. Deze verruimende en beperkende variant van de drie sturingsmodellen zullen we in dit artikel in het vervolg aanduiden als de stimulerende en de repressieve variant van een sturingsmodel. Tabel 1 bevat voorbeelden van repressieve en stimulerende beleidsinstrumenten voor elk van de drie hiervoor genoemde sturingsmodellen.

Het cruciale verschil tussen een stimulerend en een repressief instrument is dat een stimulerend instrument facultatief is in zijn toepassing: de burger mag meedoen, maar hoeft het niet. Het staat de burger vrij om al dan niet gebruik te maken van de door de overheid aangeboden voorlichting, subsidies of overeenkomsten. Voor een repressief instrument geldt daarentegen dat de burger géén stem heeft omtrent het al dan niet toepassen van het beleidsinstrument. De overheid beslist over het al dan niet toepassen van propaganda, heffingen, en gebo-

den en verboden. Beperkende beleidsinstrumenten worden toegepast op instigatie van de overheid, al dan niet tegen de wil van de burger in.

2.2 Effectiviteit en legitimiteit – Effectiviteit en legitimiteit zijn twee belangrijke dimensies van het politieke handelen, het bindend toedelen van waarden. De twee dimensies worden bij voorbeeld door Lipset (1960, p. 77-96) gebruikt voor het typeren van politieke systemen. De *legitimiteit* van een beleid is de mate waarin het beleid wordt gesteund. Zij wordt soms onderscheiden van begrippen zoals gezag, conformiteit en acceptatie (Potman 1989). De legitimiteit van een beleid komt onder andere tot uitdrukking in de mate waarin een beleid weerstand oproept en al dan niet haalbaar wordt geacht. De legitimiteit van een beleid wordt door vele factoren beïnvloed, zoals het karakter van de doelstelling van het beleid (bij voorbeeld al dan niet rechtvaardig), de besluitvormingsprocedure (bij voorbeeld al dan niet democratisch) en het gekozen type beleidsinstrumenten (bij voorbeeld al dan niet repressief). In deze beschouwing zullen we ons beperken tot de wijze waarop de gekozen beleidsinstrumenten de legitimiteit van een beleid beïnvloeden. Het is derhalve een partiële analyse: we gaan uit van een democratisch tot stand gekomen beleid met een voor de bevolking acceptabele doelstelling.

De *effectiviteit* van een beleid is de mate waarin de gekozen beleidsinstrumenten bijdragen aan het bereiken van de gestelde doeleinden (Hoogerwerf 1989, p. 26). De effectiviteit van een beleid dient te worden onderscheiden van de doelbereiking; de doelbereiking kan immers worden veroorzaakt door andere factoren dan de toegepaste beleidsinstrumenten. De mate waarin bepaalde typen beleidsinstrumenten doorgaans aan het gestelde doel bijdragen wordt verschillend ingeschat. Nagel (1985) stelt zijn persoonlijke top tien van effectieve instrumenten van het milieubeleid als volgt samen. Doeltreffende instrumenten zijn volgens hem rechterlijke bevelen, belastingaftrek en subsidies; middelmatig effectief zijn maatregelen zoals civielrechtelijke sancties, het openbaar maken van namen van overtredende bedrijven en een selectief aankoopbeleid van normconforme bedrijven; een lage effectiviteitsverwachting hebben boetes, ge-

Tabel 1: Voorbeelden van stimulerende en repressieve vormen van drie sturingsmodellen

	Stimulerend	Repressief
Juridisch	Overeenkomst	Gebod, verbod
Economisch	Subsidie	Heffing
Communicatief	Voorlichting	Propaganda

vangenisstraffen en conferenties om overtreders te overreden tot het gewenste gedrag. Bezielt men de indeling, dan valt op dat Nagel stimulerende beleidsinstrumenten gemiddeld effectiever acht dan repressieve beleidsinstrumenten. De beschouwing verleidt Schuyt (1985, p. 120) tot de stelling dat gedrag in het algemeen beter is te veranderen door te belonen dan door te straffen. De impliciete veronderstelling daarbij is dat, als de overheid goed is voor de burgers voor het verstrekken van kennis, geld of rechten, de burgers op hun beurt goed zijn voor de overheid door het vertonen van het gewenste gedrag. Deze 'Wie Goed Doet, Goed Ontmoet'-hypothese is echter voor discussie vatbaar.

2.3 De 'Geven en Nemen'-hypothese – Wanneer men de volgorde in de top tien van Nagel nauwkeuriger bestudeert, dan lijkt het erop dat Nagel de legitimiteit van beleidsinstrumenten te gemakkelijk op een lijn stelt met de effectiviteit ervan. Stimulerende varianten van sturingsmodellen – zoals voorlichting, subsidies en overeenkomsten – ontmoeten veelal weinig weerstand tijdens de beleidsuitvoering. Dit betekent echter niet zonder meer dat deze instrumenten daarmee ook effectief zijn, en dat ze leiden tot de gewenste *extra* gedragsverandering bij burgers en hun organisaties. Gebrek aan weerstand mag namelijk niet zonder meer gelijk worden gesteld met het verwezenlijken van de beoogde gedragsverandering. Hoewel er een positieve samenwerking denkbaar is tussen legitimiteit enerzijds en effectiviteit anderzijds, zijn legitieme beleidsinstrumenten niet per definitie effectief en zijn effectieve beleidsinstrumenten niet zonder meer legitiem. In tegendeel: er is eerder sprake van een 'trade of' inzake de effectiviteit en legitimiteit van beleidsinstrumenten dan van een 'spinn of'. Op grond van parallellen in – in de volgende paragrafen nader te behandelen – juridische, economische en communicatiewetenschappelijke literatuur is de relatie tussen typen van instrumenten en tussen effectiviteit en legitimiteit als volgt te omschrijven. Het toepassen van de stimulerende variant van een sturingsmodel (voorlichting, subsidie, overeenkomst) draagt voornamelijk bij aan de legitimiteit van een bepaald beleid. Het toepassen van de repressieve variant van een sturingsmodel (propaganda, heffingen, geboden en verboden) bevordert

voornamelijk de effectiviteit van een bepaald beleid. Deze twee inzichten leiden samengevoegd tot het formuleren van de volgende 'Geven en Nemen'-hypothese: het gelijktijdig en gecombineerd toepassen van stimulerende en repressieve vormen van sturingsmodellen, van het belonen én straffen, versterkt de legitimiteit en de effectiviteit van een bepaald overheidsbeleid.

Voor het voeren van een haalbaar én doeltreffend overheidsbeleid lijkt deze 'Geven en Nemen'-hypothese een betere leidraad te bieden dan de bovenvermelde 'Wie Goed Doet, Goed Ontmoet'-hypothese van Schuyt. In de volgende drie paragrafen lichten we de theoretische achtergrond van de 'Geven en Nemen'-hypothese nader toe aan de hand van meer specifieke literatuur over achtereenvolgens het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel. De empirische houdbaarheid van de hypothese wordt geïllustreerd aan de hand van de praktijk van het energiebesparingsbeleid.

3. Het juridische sturingsmodel: moeten en mogen

In termen van Koopmans (1970) is het karakter van het recht in de loop der tijd verschoven van codificatie naar modificatie. Legde het recht aanvankelijk vooral reeds geronnen maatschappelijke verhoudingen vast, in de twintigste eeuw is het recht in toenemende mate gebruikt als instrument om de maatschappelijke ontwikkelingen te wijzigen. Het privaatrecht – met als dominante juridische vorm: het contract – wordt veelal geassocieerd met het codificerend recht en komt overeen met het stimulerende juridische sturingsmodel. Het publiekrecht – met als dominante juridische vorm: geboden en verboden – wordt veelal gezien als modificerend recht en valt samen met het repressieve juridische sturingsmodel.

3.1 Geboden en verboden – In de jaren tachtig stagneert in zekere zin de hierboven aangestipte historische ontwikkeling van codificatie naar modificatie. Dit komt in eerste instantie tot uitdrukking in het dereguleringsstreven. De wildgroei van geboden en verboden van de overheid veroorzaakt volgens vele burgers en hun organisaties een overdaad aan zeer

verfijnde en vaak op tegenstrijdige doeleinden gerichte overheidsvoorschriften (Geelhoed 1983). Er ontstaat relatief veel weerstand tegen de talrijke geboden en verboden die de overheid uitvaardigt. Bij wijze van reactie doet de overheid een stap terug met het repressieve juridische sturingsmodel.

De handhaving van de vele geboden en verboden blijkt in de praktijk de achilleshiel te zijn van het repressieve, juridische sturingsmodel. Zo blijkt bij voorbeeld een groot deel van de bedrijven die een vergunning op basis van de Hinderwet zouden moeten hebben, in de praktijk helemaal niet over een dergelijke vergunning te beschikken. Bovendien blijkt dat de vergunningsvoorschriften vaak niet adequaat zijn bij bedrijven die wél over een vergunning beschikken (Aalders 1980). De potentiële effectiviteit van de eenzijdig dwingende geboden en verboden van de overheid is in de praktijk beperkt. Juridische sancties bij voorschriften worden in de praktijk om diverse redenen zelden toegepast, terwijl een aantal voorschriften toch op grote schaal wordt overtreden (Waterloo, Sluimer 1985). Het toepassen van de in principe effectieve dwingende geboden en verboden blijkt moeizaam te verlopen door de weerstand die dergelijke voorschriften oproepen bij burgers en bedrijven.

3.2 Overeenkomsten – In de jaren negentig lijkt de slinger van het recht weer terug te slaan van modificatie naar codificatie: de dereguleringsoperatie lijkt te worden opgevolgd door een zelfreguleringsoperatie (Van Waarden 1988; Van Driel 1989). De huidige bestuurlijke trend is immers het vervangen van de eenzijdig dwingende voorschriften vanwege de overheid door het afsluiten van tweezijdige, vrijwillige afspraken tussen de overheid enerzijds en belangenorganisaties anderzijds. Vrijwillige afspraken tussen gelijkwaardige partners in de vorm van gedragscodes, herenakkoorden, keurmerken en convenanten nemen een hoge vlucht. Het stimulerende juridische sturingsmodel is in opmars.

De Ru (1987, p. 81) stelt dat de eenzijdig dwingende voorschriften vaak als minder legitiem en effectief worden ervaren dan de meerzijdige overeenkomsten:

‘Opmerkelijk is dat de ervaring met beheersovereenkomsten in de landbouw leert dat dergelijke overeenkomsten door de wederpartij als dwin-

gender worden ervaren dan beschikkingen. Men bindt zichzelf uitdrukkelijker.’

Lambers (1988) constateert dat in het milieubeleid tal van beleidsovereenkomsten als paddestoelen uit de grond schieten, waarbij de overheid hoopt op deze wijze meer te bereiken. Klok (1989) onderzocht de effectiviteit van alle produktgerichte milieuconvenanten die op 1 augustus 1988 waren ondertekend. Hij concludeert voorzichtig dat de effectiviteit van de onderzochte convenanten nog niet imposant lijkt, hoewel er wel enige verbetering is in vergelijking met de situatie waarin geen afspraken zijn gemaakt. Volgens Klok (1989, p. 180) is de geringe effectiviteit ten dele te verklaren doordat het instrument werd toegepast in situaties waarin de doelbereiking ook zonder instrument al groot zou zijn. Hoewel Klok het nodige voorbehoud maakt – de convenanten bestaan pas kort, een vergelijking met andere instrumenten ontbreekt – lijken de convenanten slechts in bescheiden mate effectief.

De populariteit van het beleidsinstrument ‘convenant’ dient dan ook uit andere karakteristieken te worden verklaard. Van Rossum en Aalders (1988) bespreken de voor- en nadelen van het convenant als beleidsinstrument. De nadelen komen vooral voort uit de schimmige juridische status van het convenant. De voordelen liggen vooral op het vlak van het verbeteren van de overlegstructuur met het bedrijfsleven en het verhogen van de acceptatie. Met andere woorden: het bedrijfsleven wordt als gelijkwaardige partner behandeld. Bovendien erkent het bedrijfsleven het maatschappelijk probleem. Tenslotte wordt het daarmee psychologisch medeplichtig gemaakt ten aanzien van het oplossen van een maatschappelijk probleem. De conclusie is duidelijk: convenanten bevorderen vooral de legitimiteit van een beleid.

3.3 Moeten en mogen in het energiebesparingsbeleid – Schematisch samengevat leidt dit tot het volgende beeld van de legitimiteit en effectiviteit van het juridische sturingsmodel. De potentiële effectiviteit van repressieve varianten van het juridische sturingsmodel, zoals geboden en verboden, wordt veelal niet waargemaakt. De toepassing ervan stuit op weerstand bij de betrokken burgers en maatschappelijke groepen. Stimulerende vormen van

het juridische sturingsmodel, in de vorm van diverse typen van overeenkomsten, blijken daarentegen een grote legitimiteit te hebben, maar zijn niet erg effectief. Ze zetten de burgers en organisaties nauwelijks aan tot extra gedragsverandering. Het combineren van stimulerende en repressieve voorschriften, van mogen en moeten, lijkt zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het beleid ten goede te kunnen komen. Het afsluiten van convenanten maakt maatschappelijke organisaties medeplichtig aan het maatschappelijk probleem en legitimeert het overheidsbeleid terzake. Dwingende voorschriften fungeren bij de totstandkoming van convenanten niet zelden als stok achter de deur. De georganiseerde maatschappelijke groepen schuiven namelijk veelal niet vrijwillig aan bij de overheid om de eigen gedragsmogelijkheden te reguleren. Door het achter de hand houden van eenzijdige dwingende voorschriften, bij voorbeeld in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, kan de overheid de gestelde beleidsdoelstellingen daadwerkelijk effectueren.

Het een en ander kan worden geïllustreerd aan de hand van het wetgevingsproces gericht op energiebesparing (Van der Doelen 1989a, p. 123-124). In 1979 werd in de Nota energiebeleid aangekondigd dat voor het verwezenlijken van de gewenste energiebesparing een gefaseerde wetgeving voor toestellen, laagwaardige warmte en bouwkundige voorzieningen noodzakelijk was. In de jaren tachtig remden de dalende olieprijsen en de dereguleringsoperatie een snelle voortgang van het wetgevingsproces. Uiteindelijk passeerde in 1986 de inmiddels drastisch afgeslankte Wet energiebesparing toestellen met zeer veel moeite de Eerste Kamer: een kaderwet zonder verder enige concrete gedragsregulerende voorschriften. De energiebesparing is niet langer een brandend probleem. Dwingende voorschriften worden niet langer als legitim ervaren.

In het in juni 1990 gepresenteerde beleidsplan Energiebesparing en Stromingsenergie wordt – conform de tijdgeest – daarentegen veel heil verwacht van het afsluiten van convenanten met doelgroepen, zoals bedrijfssectoren en nutsbedrijven. De wijze waarop dergelijke convenanten werken, wordt duidelijk via het verloop van het reorganisatieproces op het gebied van de energiedistributie.

Onder de veelzeggende titel 'We noemen het zelf-regulering' analyseert Van der Knaap (1988) de motieven en achtergronden daarvan. Om de gewenste reorganisatie in goede banen te leiden sloot het ministerie van Economische Zaken een convenant met organisaties in de elektriciteitswereld. Op de achtergrond oefende het ministerie van Economische Zaken echter 'stille' dwang uit. Dreigende wetgeving hing steeds als een zwaard van Damocles boven de sector, indien de uitkomst van de reorganisatie te ver zou afwijken van de door het ministerie beoogde lijn. De druk van een dreigende Haagse interventie mag niet worden onderschat bij de totstandkoming en afhandeling van het convenant, concludeert Van der Knaap. De combinatie van convenant en wetgeving versterkte de haalbaarheid en doeltreffendheid van het reorganisatiebeleid. Het convenant was niet tot stand gekomen zonder de dreiging van een wetgevende stok achter de deur. De wetgeving zelf was zonder de medewerking van de energiesector echter moeilijk uitvoerbaar geweest. Door het afsluiten van een convenant wist het ministerie de energiesector aan het reorganisatiestreven te binden.

Het trage verloop van de Wet energiebesparing toestellen en de succesvolle afronding van het reorganisatieconvenant inzake de energiedistributie illustreren de juistheid van de centrale stelling voor het juridische sturingsmodel: het evenwichtig combineren van moeten en mogen binnen het juridische sturingsmodel versterkt de legitimiteit en effectiviteit van een beleid.

4. Het economisch sturingsmodel: lasten en lusten

De ervaringen met de economische crisis in de jaren dertig en de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat leidden ertoe dat in brede kring het gedachtengoed van de Britse econoom Keynes werd geaccepteerd. Keynes stelde kort samengevat dat de overheidsuitgaven een geschikt instrument zijn voor het stimuleren van de economische groei. De economische crisis in de jaren zeventig schokte dit vertrouwen in de effectiviteit van dit instrument van het economisch beleid (Sint, Verbruggen 1982). De monetarist Friedman verwoorde deze visie in de stelling dat de overheid niet de oplossing

maar de oorzaak van het probleem was. De hiermee verbonden discussie over 'het draagvlak van de economie' (De Vries 1978a, 1978b, 1987; Van den Doel 1978) draait in feite om de effectiviteit en legitimiteit van financiële instrumenten zoals prijzen, heffingen en subsidies.

4.1 Heffingen – Volgens Frey (1983) blijkt uit allerlei onderzoek dat heffingen en andere vormen van repressieve belastingprikkels een erg effectief instrument van overheidsbeleid zijn. Ook uit Nederlands onderzoek blijkt dat negatieve prikkels leiden tot een grote mate van gedragsverandering bij burgers en bedrijven. In het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid van de jaren zeventig blijken de heffingen de meest krachtige impuls te geven voor het waterzuiveringsgedrag van bedrijven (Bressers 1983). In het Nederlandse energiebesparingsbeleid van de jaren tachtig blijken de stijgende energieprijzen de motor achter de energiebesparing te zijn (Van der Doelen 1989a). Opvallend is dat zowel in het energiebesparingsbeleid als in het waterkwaliteitsbeleid de genoemde zeer effectieve, repressieve prikkels geen deel uitmaakten van het officieel vastgestelde beleidsinstrumentarium. Met Bressers (1988) kan men zich afvragen waarom repressieve prikkels niet vaker – officieel – worden toegepast: wie is er eigenlijk bang voor een effectief beleid? Frey levert het voor de hand liggende antwoord, gespecificeerd per doelgroep. De toepassing en potentiële effectiviteit van heffingen worden beperkt door de weerstand die ze oproepen. Burgers vinden heffingen onrechtvaardig omdat ze arm en rijk even zwaar zouden belasten. Ambtenaren bieden weerstand omdat ze traditioneel geneigd zijn om het noodzakelijk geachte gedrag voor te schrijven. Belangengroepen zijn tegen heffingen omdat ze juist heel goed weten hoe effectief heffingen zijn.

4.2 Subsidies – De weerstand tegen repressieve prikkels kan volgens Frey worden verminderd door de gelijktijdige inzet van een stimulerende, gedragsverruimende subsidie. Ook De Clercq (1983, p. 167-187) stelt dat subsidies conflicten doven en de haalbaarheid van het beleid versterken. Ze werken als een soort tranquilizer. Ze bevorderen dat een beleid bij grote weerstanden toch nog kan wor-

den uitgevoerd. De voordelen van subsidies liggen volgens De Clercq daarmee vooral op het politieke vlak. Subsidies zijn volgens hem weinig effectief, ze leiden op zich niet tot de gewenste gedragsverandering. Een stelling die beaamd wordt door Von Arnim (1987) en Van Winden (1987). Zij stellen dat subsidies enkel de inkomens herverdelen, zonder verder de economische ontwikkeling te stabiliseren of bepaalde collectieve goederen te alloceren.

Over de wijze waarop het verstrekken van subsidies daadwerkelijk de beleidsvoering vergemakkelijkt, is relatief weinig systematisch onderzoek bekend. Er zijn indicaties dat subsidies de beleidsvoering versoepelen, de weerstand verminderen en zo de legitimiteit van het beleid versterken. Vermeulen (1988) concludeert dat de subsidieverstrekking in het kader van het regionale beleid ten aanzien van zware metalen in directe zin niet effectief was. Wel vond hij aanwijzingen dat de toegekende subsidie diende als 'binnenkomer' en als 'wisselgeld'. De subsidie vervulde een indirecte en beleidsondersteunende functie. Het proces van subsidieverlening legitimeerde daarmee het toepassen van andere – repressieve – beleidsinstrumenten.

4.3 Lasten en lusten in het energiebesparingsbeleid – Schematisch samengevat leidt dit tot het volgende beeld van de effectiviteit en legitimiteit van het economische sturingsmodel. Het verhogen van de kosten van bepaalde gedragsalternatieven door heffingen is een effectief middel om het gedrag van burgers en hun organisaties te veranderen. Heffingen roepen echter weerstand op en worden daardoor weinig toegepast. Het verhogen van de baten van bepaalde gedragsalternatieven door subsidies blijkt de weerstand tegen een bepaald beleid te doen afnemen. Door het gelijktijdig combineren van de lasten van een heffing en de lusten van een subsidie kunnen zowel de legitimiteit als de effectiviteit van een beleid worden versterkt.

Deze 'Geven en Nemen'-hypothese van het economische sturingsmodel laat zich illustreren aan de hand van de prijs- en subsidiepolitiek van het Nederlandse energiebesparingsbeleid. De door de wereldmarkt opgelegde prijsstijgingen van energie in het begin van de jaren tachtig werden door de Nederlandse overheid vertaald in een inhaalslag op het

gebied van de nationale aardgasprijzen. Deze prijsverhogingen gingen tevens gepaard met royale subsidies voor advisering, investeringen en demonstratieprojecten op het gebied van de energiebesparing. Uit onderzoek blijkt dat de prijsverhogingen in deze periode de motor waren achter de bereikte energiebesparing. De effectiviteit van de uitgekeerde subsidies was daarentegen bescheiden, selectief en soms zelfs contraproductief in vergelijking met de sterke, universele en eenduidige invloed van de energieprijzen op alle vormen van het energiebesparend gedrag (Van der Doelen 1989b). De subsidies – soms in de vorm van hier en daar iets lagere tarieven – fungeerden als afkoopsom en tranquilizer. Ze braken de weerstand van bepaalde door prijsverhogingen relatief zwaar getroffen groepen, zoals de industrie en de tuinders.

Het Nederlandse energiebesparingsbeleid illustreert wederom de juistheid van de centrale stelling voor het economische sturingsmodel: het op een goede wijze combineren van lusten en lasten bevordert de effectiviteit en legitimiteit van een beleid.

5. Het communicatieve sturingsmodel: willen en weten

Het Nederlandse naoorlogse denken over overheidsvoorlichting kent een drietal breukvlakken. Vlak na de oorlog was overheidsvoorlichting gericht op de openbaarmaking van het beleid. Aan het eind van de jaren zestig voegde de opkomende verzorgingsstaat er een tweede dimensie aan toe: de overheid bood de consument van de sociale voorzieningen de helpende hand met dienstverlenende voorlichting. In het begin van de jaren tachtig trad een nieuwe gedaante voor het voetlicht: de overheid gebruikt overredende voorlichting als een gedragsveranderend instrument voor het verwezenlijken van de doelstellingen van democratisch aanvaard beleid (Katus, Volmer 1985).

5.1 Propaganda – Volgens Vogelaar (1955, p. 61) – wellicht met de ervaringen met de Duitse propagandamachinerie in het achterhoofd – is de wilsbeïnvloedende variant van het communicatieve sturingsmodel, de propaganda, in principe een uiterst effectief instrument om het gedrag van burgers te veranderen: 'Naarmate de tijden moeilijker

zijn en de gemeenschap meer bedreigd wordt of een grotere inspanning van alle leden te zamen noodzakelijk is, groeit de behoefte aan wilsbeïnvloedende voorlichting. Naarmate men dieper wil graven en ook de onderste lagen van het volk in beweging moet brengen, zal simplificatie van de logische argumenten (slogans) en nadruk op de gevoelsargumenten nodig worden'.

In de democratische rechtstaat bestaat – althans in vreedstijd – relatief veel weerstand tegen (intensieve) vormen van overredende communicatie, zoals bij voorbeeld indoctrinatie en hersenspoeling. Ook de toepassing en effectiviteit van gematigde vormen van wilsbeïnvloeding zoals overredende overheidsvoorlichting (reclame, marketing en public relations) blijkt in de praktijk beperkt te worden door de weerstand die deze vormen van communicatie oproepen. In voorlichtingskringen is er discussie tussen 'de preciezen' en 'de rekkelijken' over de legitimiteit van het gebruik van dergelijke vormen van overredende instrumentele voorlichting, ook in gevallen van democratisch bepaald beleid. Door de burger niet enkel voor te lichten en neutraal te informeren, maar tevens te overreden en overtuigen, kan de zelfstandige meningsvorming van burgers worden bedreigd en daarmee uiteindelijk ook de basis van democratische besluitvorming worden ondergraven, aldus de redenering van de 'preciezen' (Katus, Beets 1985). Gezien deze weerstanden is het niet verwonderlijk dat hedendaagse informatieverschaffers zich dan ook liever presenteren als 'voorlichter' dan als 'propagandist'.

5.2 Voorlichting – De toepassing van propaganda roept weerstand op, zodat de vermeende effectiviteit – zoals bij voorbeeld hiervoor door Vogelaar geschetst – niet tot wasdom komt. De literatuur over de effectiviteit van kennisvermeerderende voorlichting, de stimulerende variant van het communicatieve sturingsmodel, vertoont echter eveneens een weinig opwekkend beeld. Hyman en Sheatsley (1947) stellen dat massamediale voorlichtingscampagnes veelal mislukken, omdat er altijd een harde kern van nietswetters bestaat, en het vooral reeds geïnteresseerden zijn die de meeste informatie vergaren. Bovendien zoeken mensen informatie die past binnen de bestaande houding. Voorts interpreteren mensen dezelfde informatie

anders. En ten slotte verandert meer informatie lang niet altijd de houding van mensen. In de zogenoemde kennisklooftheorieën (Tichenor, Dohonue, Olien 1970; Gazziano 1983) wordt zelfs betoogd dat voorlichtingscampagnes de bestaande ongelijke verdeling van informatie eerder versterken dan verzwakken. Het Nederlandse onderzoek 'Bekend maken en bekend raken' van Van der Haak (1972) bevestigt deze stelling. De dienstverlenende overheidsvoorlichting rondom de invoering van de Algemene Bijstandswet in de periode 1962-1966 bleek de bestaande informatieverschillen tussen burgers te vergroten, niet te verkleinen.

De effectiviteit van kennisvermeerderende voorlichting is al met al meestal gering. Gezien deze kenmerken is het niet verwonderlijk dat auteurs de keuze van het voorlichtingsinstrument verklaren uit andere motieven dan die van de effectiviteit. Tevenover de geringe effectiviteit staan dan ook andere aantrekkelijke eigenschappen. Dahme en Grunow (1980, p. 139) merken op dat voorlichtingscampagnes bij uitstek een geschikt instrument zijn voor het voeren van een symbolisch beleid. De overheid brengt nadrukkelijk de activiteiten die zij verricht onder de aandacht van de burgers, zonder dat daarbij daadwerkelijk veranderingen teweeg worden gebracht. De Wageningse communicatiewetenschapper Van Woerkom (1988) vat de voordelen als volgt kort samen: 'Voorlichting is relatief niet kostbaar en heeft een groot zichtbaarheidseffect'. De toepassing van de veelal ineffektieve voorlichtingscampagnes lijkt al met al goed te kunnen worden verklaard door het streven om politieke steun te verwerven.

5.3 Willen en weten in het energiebesparingsbeleid
– Schematisch samengevat leidt dit tot het volgende beeld van de legitimiteit en effectiviteit van het communicatieve sturingsmodel. De informerende 'kennisvermeerderende' campagnes zijn doorgaans ineffectief, doch vergroten door hun grote zichtbaarheid het idee dat de overheid een doelstelling serieus neemt. Ze vergroten de legitimiteit van een beleid. De als hoog ingeschatte potentiële effectiviteit van motiverende 'wilsbeïnvloedende' campagnes wordt niet waargemaakt, doordat dergelijke vormen van informatieoverdracht weerstanden oproepen bij het publiek, mede

in verband met de geladen term 'propaganda'. Het combineren van de twee essentiële elementen, het weten en het willen, in één communicatiecampagne versterkt de legitimiteit en effectiviteit van een beleid. De communicatie dient zowel een motiverend en wervend deel alsook een informierend en kennisvermeerderend deel te bevatten.

Het een en ander kan worden geïllustreerd aan de hand van de overheidscommunicatie op het gebied van de energiebesparing. Van meet af aan is informatieoverdracht een van de belangrijkste instrumenten van het energiebesparingsbeleid geweest. Daarbij worden zowel kennisvermeerderende als wilsbeïnvloedende vormen van communicatie ingezet om de energiebesparingsdoelstelling te bereiken. De in 1976 gestarte voorlichtingscampagne 'Verstandig met energie' – met de opbrandende aardbol – had bij voorbeeld uitdrukkelijk tot doel om de bevolking tot zuinigheid te motiveren, en niet zozeer over besparingsmogelijkheden te informeren. Uit een interne evaluatie blijkt dat de opgestarte massamediale campagne in geringe mate effectief was (Klop 1979). De in de campagne benadrukte motieven voor energiebesparing (deugd, uitsstel, nageslacht) werden door de jaren heen weliswaar vaker onderschreven door de bevolking, maar met een aanhoudend geringe intensiteit. De lagere inkomensgroepen bleken relatief afwijzend te blijven staan tegenover de energiebesparing, waarschijnlijk omdat zij hun pas verworven welvaart bedreigd zagen. De motiveringscampagne riep bovendien weerstand op bij elektriciteitsproducenten en gemeentelijke nutsbedrijven, omdat deze hun inkomsten bedreigd zagen. De enkel motiverende boodschap – zonder dat concreet werd aangegeven hoe men energie kon besparen – riep weerstand op.

Anderzijds blijkt het louter accentueren van het informatieve element ook niet functioneel te zijn. Zo blijkt uit een proefonderzoek dat voorlichting over het invoeren van een uitgebreid en gedegen systeem van energiebeheer bij bedrijven op problemen stuit bij bedrijven (COB/SER 1987). De directie en technische dienst blijken nauwelijks bereid tot het verrichten van de noodzakelijke handelingen. De conclusie van het experiment was dat versimpeling en motivering essentiële elementen zijn voor communicatie gericht op een effectieve invoering van het energiebeheer.

Uit deze twee afzonderlijke communicatiecampagnes dringt zich het volgende beeld op. Communicatie dient huis-tuin-en-keuken-tips te bevatten over de wijze waarop mensen concreet hun energiebesparend gedrag kunnen veranderen. De boodschap dient echter eveneens het energiebesparend gedrag zinvol te maken, bij voorbeeld door het benadrukken van aloude motieven als zuinigheid, milieu of het nageslacht. De voorlichtingspraktijk van het energiebesparingsbeleid illustreert aldus de juistheid van de centrale stelling voor het communicatieve sturingsmodel: het gedoseerd combineren van willen en weten bevordert de effectiviteit en legitimiteit van een beleid.

6. Besluit

Door het evenwichtig combineren van stimulerende en repressieve vormen van sturingsmodellen, door te geven en te nemen, versterkt de overheid de legitimiteit en effectiviteit van haar beleid. Bij de communicatie gaat het om de juiste mix van beïnvloeding via het weten (voorlichting) en het willen (propaganda). Bij de prikkels dienen de lusten (subsidies) en de lasten (heffingen) evenwichting te worden verdeeld. Bij de regelgeving dient het moeten (geboden en verboden) en het mogen (convenanten) gelijkmatig te worden toegepast. De stimulerende vormen van de drie sturingsmodellen dienen daarbij als de spreekwoordelijke 'voet tussen de deur', de repressieve vormen als de spreekwoordelijke 'stok achter de deur'.

De juistheid van deze algemene theoretische stelling – en de verbijzondering daarvan naar het communicatieve, economische en juridische sturingsmodel – wordt in grote lijnen bevestigd in empirisch onderzoek naar de praktijk van het Nederlandse energiebesparingsbeleid. Wel kwamen tevens enige nuances aan het licht. In bepaalde gevallen en bepaalde vormen bleken de besproken stimulerende beleidsinstrumenten (de voorlichtingsactie 'Energiebeheer in bedrijven', de energiebesparingssubsidies en het reorganisatieconvenant) soms op eigen kracht in enige mate tot gedragsverandering te leiden. De besproken repressieve beleidsinstrumenten (de motiveringscampagne 'Verstandig met Energie', de energietarieven, de Wet energiebesparing toestellen) maakten daarentegen

door uitvoeringsproblemen hun vermeende effectiviteit niet in alle gevallen waar. Het formuleren van algemene uitspraken over de effectiviteit en legitimiteit van beleidsinstrumenten is een hachelijke zaak (Bressers, Klok 1987; Van der Doelen, Klok 1989). De verscheidenheid aan concrete beleidsinstrumenten en de complexiteit van de context waarin deze instrumenten – overigens vaak geïsoleerd – worden toegepast, is daarvoor te groot. Systematisch empirisch onderzoek naar de relatieve effectiviteit én legitimiteit van beleidsinstrumenten, liefst naar gelijktijdig toegepaste repressieve en stimulerende varianten van alle drie de sturingsmodellen, zal nader inzicht kunnen bieden in welke punten de 'Geven en Nemen'-hypothese nader verfijnd dient te worden.

Ondanks mogelijke nuances biedt deze algemeen geformuleerde hypothese, inclusief de bijbehorende verbijzonderingen naar het communicatieve, economische en juridische sturingsmodel, enige waardevolle inzichten voor wetenschappers en politici. Voor wetenschappers, vaak gehecht aan het Verlichtingsideaal, is het wellicht ontnuchterend om te zien dat beleidsinstrumenten niet enkel worden ingezet voor het oplossen van maatschappelijke problemen, maar ook voor het legitimeren van beleid en macht als zodanig. Voor politici, niet zelden eerder stoelgericht dan doelgericht, is het wellicht zinvol om zich te (blijven) herinneren dat beleid gericht kan zijn op het oplossen van maatschappelijke problemen, en niet enkel op het verwerven en vergroten van politieke steun. Voor mensen met enig historisch besef en met oog voor legitimiteits- en rationaliteitsaspecten van beleid is er niets nieuws onder de zon. Het principe van 'Geven en Nemen' is in feite niets meer of minder dan de aan de eisen van parlementaire democratie aangepaste variant van Julius Ceasars aloude dictatoriale adagium: 'Verdeel en Heers'.

Literatuur

- Aalders, M.V.C., *De handhaving van de Hinderwet*. VAR-reeks, nr. 51, Amsterdam 1980.
- Arnim, N.H. von, Subventionen: von den Schwierigkeiten der Subventions Kontrolle. *Finanzarchiv* 44, 1, 1986, p. 81-97.
- Brands, W., Analfabeten, de ongeletterden. Achthonderd-duizend volwassen Nederlanders kunnen niet lezen en

- niet schrijven. In: *Bijvoegsel Vrij Nederland* 50, 1989, p. 10-15.
- Bressers, J.Th.A., *Beleidsactiviteit en waterkwaliteitsbeleid* (dis.). Enschede 1983.
- Bressers, J.Th.A., A comparison of the effectiveness of incentives and directives: the case of dutch water quality policy. *Policy Studies Review* 7, 3, 1988, p. 500-519.
- Bressers, J.Th.A., P.-J. Klok, Grondslagen voor een instrumententheorie. *Beleidswetenschap* 1, 1, 1987, p. 78-97.
- Clercq, M. de, *Economische aspecten van het vervuiliingsbeleid: Deel I theorie*. Leiden 1983. COB/SER: Commissie Ontwikkeling Bedrijven/Sociaal Economische Raad, *Energiemanagement in bedrijven*. 's-Gravenhage 1981.
- Dahme, H.J., D. Grunow, Die Implementation persuasiver Programme. In: R. Mayntz (red.), *Implementation Politischer Programme II: Ansatz zur Theoriebildung*. Opladen 1983, p. 117-141.
- Doel, H. van den, *Het bieftuksocialisme en de economie*. Utrecht/Antwerpen 1978.
- Doelen, F.C.J. van der, Informatie, prikkels en voorschriften: beperkende en verruimende sturingsmodellen. *Beleidswetenschap* 2, 3, 1988, p. 197-211.
- Doelen, F.C.J. van der, *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987* (dis.). Enschede 1989a.
- Doelen, F.C.J. van der, Instrumenten van het energiebesparingsbeleid. *Economische en Statistische Berichten* 74, 3704, 1989b, p. 415-418.
- Doelen, F.C.J. van der, P.-J. Klok, Beleidsinstrumenten. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn 1989c, p. 72-90.
- Driel, M. van, *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven* (dis.). Deventer 1989.
- Frey, B.S., *Democratic economic policy making: a theoretical introduction*. Oxford 1983.
- Gazziano, C.G., The knowledge gap: an analytical review of media effects. *Communication Research* 10, 4, 1983, p. 447-486.
- Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer*. Den Haag 1983.
- Haak, C.P.M. van der, *Bekend maken en bekend raken: evaluatie van de eerste vijf jaar overheidsvoorlichting van de Algemene Bijstandswet (1962-1967)* (dis.). 's-Gravenhage 1972.
- Hymann, H.H., D. Sheetsley, Some reasons why information campaigns fail. *Public Opinion Quarterly* 11, 1947, p. 412-425.
- Katus, J., *Volkstelling in opspraak: een studie naar de overheidsvoorlichting met betrekking tot de volkstelling* (dis.). Leiden 1984.
- Katus, J., L.C. Beets (red.), *Actuele vraagstukken van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg 1985.
- Katus, J., W.F. Volmer (red.), *Ontwikkelingslijnen van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg 1985.
- Klok, P.-J., *Convenanten als instrument van het milieubeleid*. Enschede 1989.
- Klop, C.J., De campagne 'Verstandig met energie': hoe effectief kan voorlichting zijn? *TNO project 12*, 1979, p. 445-458.
- Knaap, J. van de, We noemen het zelfregulering: motieven en achtergronden bij een reorganisatieproces. *Bestuur* 8, 1988, p. 207-209.
- Koopmans, T., De rol van de wetgever. In: *Honderd jaar rechtsleven*. Zwolle 1970, p. 221-235.
- Lambers, C., *Beleidsovereenkomsten in het milieubeheer*. *Milieu en Recht* 1, 1988, p. 2-18.
- Lipset, S.M., *Political man*. Londen 1960.
- Nagel, Stuart S., *Public policy: goals, means and methods*. New York 1984.
- Potman, H.P., *Acceptatie van beleid: onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip* (dis.). Zeist 1989.
- Rossum, E.R.C. van, M.V.C. Aalders, Milieuconvenanten: zacht recht of nieuw recht? *Milieu en Recht* 6, 1989, p. 242-249.
- Ru, H.J. de, *Staat, markt en recht: de gevolgen van privatisering voor het publiekrecht*. Zwolle 1987.
- Ruiter, D.W.P., *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*. Assen/Maastricht 1987.
- Schuyt, C.J.M., Sturing en recht. In: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: beschouwingen over recht, staat en sturing*. Zwolle 1985, p. 113-124.
- Sint, M., H. Verbruggen (red.), *Economen over crisis*. Amsterdam/Brussel 1982.
- Tichenor, P.J., G.A. Donohue en C.H. Olien, Mass media flow and differential growth in knowledge. *Public Opinion Quarterly* 34, 2, 1970, p. 159-170.
- Vogelaar, G.A.M., *Systematiek en spelregels van de overheidsvoorlichting* (dis.). 's-Gravenhage 1955.
- Vermeulen, W.J.V., De effectiviteit van een subsidie bij multi-instrumentele beleidsvoering: regionaal zware metalenbeleid als voorbeeld. *Beleidswetenschap* 2, 4, p. 345-359.
- Vries, B. de, Het draagvlak van de economie. *Economische en Statistische Berichten*, 25-10-1978a, p. 138-142.
- Vries, B. de, Collectieve sector en marktsector: keuze of complement. *Economische en Statistische Berichten*, 25-10-1978b, p. 1081-1084.
- Vries, B. de, Zestig procent: een verantwoorde norm. *Economische en Statistische Berichten*, 21-10-1987, p. 988-998.
- Warden, B.F. van, Vervlechting van staat en belangengroepen II: wetgeving en zelfregulering. *Beleid en Maatschappij* 2, 1988, p. 115-126.
- Waterloo, A.J., H. Sluimer, Handhaving van milieuwetten door de lagere overheid. *Milieu en Recht*, 1985, p. 298-304.
- Winden, F.A.A.M., Subsidies tussen wens en werkelijkheid. In: P.R. Hey en P.H.J. Vrancken (red.), *Subsidies in revisie*. 's-Gravenhage 1987, p. 47-61.
- Woerkom, C.M.J. van, Wetgeving en communicatie als beleidsinstrument: een integrerende benadering. *Bestuurswetenschap* 42, 5, 1988, p. 322-333.