



Tasje erbij?

*Een studie naar Nederlandse en
Europese beleidsprocessen
rondom plastic tassen*



Ellen Tenbült

Masterthesis

Opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2014

Colofon

Titel	Tasje erbij? Een studie naar Nederlandse en Europese beleidsprocessen rondom plastic tassen.
Auteur	Ellen Tenbült
Datum	Augustus 2014
Opleiding	Master Milieu-maatschappijwetenschappen Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider	dr. ir. J.D. Liefferink
Studentnummer	0839663
Stageplek	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directie Duurzaamheid
Stagebegeleiders	Suzan Akop en Arnoud Passeniers

Voorwoord

Een jaar geleden kwam ik op het idee mijn masterthesis over plastic tassen te schrijven. En een paar maanden later werden er een Europees wetsvoorstel en een Nederlandse motie over plastic tassen ingediend. De timing had bijna niet beter gekund. Gesprekken met anderen maakten me er nog enthousiaster over. Het onderwerp leeft. Veel mensen gaven aan dat ze sommige tassen meteen weggooien als ze thuiskomen, maar ook dat ze wel achter maatregelen om het gebruik te verminderen staan. Want eigenlijk is het toch wel absurd, kwam meestal naar voren.

Dat is ook wat ik zelf zo interessant vind aan het plastic tassen dossier. Aan de ene kant zo'n 'smal' thema, aan de andere kant symbool voor iets groters zoals de wegwerpmaatschappij. Aan de ene kant kun je je afvragen of het niet zinvoller is je energie in andere zaken te steken, aan de andere kant waarom we anno 2014 überhaupt nog zoveel tassen gebruiken, terwijl het ook anders kan. En terwijl het zo simpel kan zijn hier iets aan te doen.

Over deze eenvoud ben ik wel anders gaan denken tijdens mijn stage... In dit relatief enge dossier zijn er talrijke belangen, onzekerheden, obstakels en mogelijke neveneffecten waar je rekening mee moet houden en die het geheel gecompliceerder maken dan je in eerste instantie zou verwachten. Het was erg leerzaam om dit beleidsproces ook van binnenuit mee te maken. Dankzij de blik achter de schermen tijdens mijn stage bij het ministerie van Infrastructuur heb ik veel van het proces mee kunnen krijgen en hiervoor wil ik mijn stagebegeleiders Suzan Akop en Arnoud Passeniers bedanken.

Ik vind het leuk te weten te komen hoe andere mensen over bepaalde dingen denken en daarom vond ik het erg boeiend om van beleidsmedewerkers te horen hoe zij denken over het maken van beleid. Naast de gesprekken met Suzan en Arnoud heb ik hier ook met Julius Langendorff, Marc Pruijn, Ianthé Nieuwenhuis, Louis Crijns-Tan een interview over gehad. Bedankt voor de moeite en de interessante gesprekken. Ook Jasper van Rooij, Ruben Dekker en Anne-Marth Vrind wil ik bedanken voor de informatie die ze gegeven hebben. Rünald, dankjewel voor je steun en voor de afleiding. Niet in de laatste plaats wil ik mijn begeleider Duncan Liefverink bedanken voor de kritische vragen en constructieve feedback. De gesprekken hebben me telkens aan het denken gezet en zorgden voor nieuwe inzichten.

Samenvatting

Het thema plastic tassen staat op de nationale en Europese politieke agenda, en in deze kwalitatieve studie staan de beleidsprocessen rondom plastic tassen centraal. Het doel is het formuleren van aanbevelingen voor Nederlands beleid, door inzicht te geven in verschillen tussen het Nederlandse en Europese beleidsproces en mogelijke verklaringen hiervoor. Verschillende theorieën over beleid (maken) vormen het kader in deze analyse.

De beleidsprocessen worden op beide schaalniveaus beschreven en getypeerd, waaruit verschillen tussen het proces in Nederland en de Europese Unie naar voren komen. Wat de mogelijke verklaringen betreft, ligt de focus op de opvattingen en voorkeuren van de betrokken beleidsmedewerkers. Er zijn interviews gehouden om te achterhalen hoe deze medewerkers denken over (het maken van) beleid. In hoeverre kunnen deze opvattingen en voorkeuren de verschillen tussen het Nederlandse en Europese proces verklaren? Bij het formuleren van aanbevelingen voor Nederlands beleid is het erg belangrijk rekening te houden met implicaties van Europees beleid en daarom wordt hier ook op ingegaan.

Een van de verschillen tussen Nederland en Europese Unie is de manier waarop het beleid gemaakt wordt. De Nederlandse aanpak vertoont veel overeenkomsten met een interactieve aanpak en op Europees niveau zijn er meer aspecten uit een doelrationele methode voor beleidsontwerp zichtbaar. Gedurende het proces hebben er op beide niveaus significante (tegenovergestelde) verschuivingen plaatsgevonden. In Nederland zette men eerst in op erg specifieke en tweezijdige instrumenten, maar is men na verloop van tijd meer open gaan staan voor meer bindende, generieke en eenzijdige instrumenten, met minder keuzevrijheid voor de doelgroep. Het Europese proces laat een omgekeerd patroon zien. Bij diverse verschillen wordt al snel duidelijk dat ze een institutionele grondslag hebben, bijvoorbeeld omdat de verschillen het gevolg zijn van andere (besluitvormings)procedures in Nederland en de Europese Unie. Dit heeft onder andere tot gevolg dat in Nederland sneller besluiten genomen kunnen worden en dat de Nederlandse medewerkers meer mogelijkheden hebben om een bepaalde optie te verkennen en vervolgens, als deze niet bevalt, relatief snel van koers te veranderen.

In de opvattingen en voorkeuren van de betrokken beleidsmedewerkers kwamen verschillen naar voren. Over het algemeen hadden de Nederlandse medewerkers een sterkere voorkeur voor specifieke en tweezijdige instrumenten, en concreet voor het instrument convenant. Over het algemeen komen er in Nederland meer kenmerken van een interactief perspectief op beleid naar voren. Dit is onder andere zichtbaar in de voorkeur voor een meer interactieve methode van beleid maken, waarbij veel belang gehecht wordt aan het betrekken van stakeholders en het verkrijgen van draagvlak. In die zin blijken basale opvattingen (zoals het belang dat aan het criterium draagvlak gehecht wordt) invloed te hebben op specifiekere voorkeuren (zoals een bepaalde methode voor beleidsontwerp) en op het daadwerkelijke beleidsproces, zoals in het conceptueel schema verondersteld wordt.

De opvattingen en voorkeuren kunnen een verklaring bieden voor bepaalde verschillen tussen het Nederlandse en Europese proces, maar de verschillen kunnen niet *alleen* door de opvattingen van beleidsmedewerkers verklaard worden. Ook andere factoren, zoals verschillen in het bestaande Nederlandse en Europese (afval- en verpakings)beleid en verschillen in het institutionele kader, zijn van invloed op het beleidsproces en kunnen bepaalde verschillen verklaren. De drie factoren zijn aan elkaar gerelateerd: het bestaande beleid en het institutionele kader beperken bijvoorbeeld de mogelijke invloed van opvattingen van de betrokken medewerker(s) op het beleid(sproces). Een concreet voorbeeld hiervan is dat het voor Europese wetgeving vereist is een Impact Assessment op te stellen, en de mening van de medewerker hierover is in dit geval dus niet doorslaggevend. Over het

algemeen lijkt het erop dat de invloed van de opvattingen en voorkeuren van de Europese medewerkers op het beleid minder groot is dan die van de Nederlandse medewerkers. Dit komt vooral omdat het Europese institutionele kader de invloed van opvattingen van medewerkers meer beperkt dan in Nederland het geval is.

Ook de implicaties van het Europese wetsvoorstel op het Nederlands beleid zijn gerelateerd aan het (Europese) institutionele kader. Dit betreft bijvoorbeeld Europese formele verplichtingen en procedures waar ook Nederland aan moet voldoen. Op dit moment zijn de precieze implicaties nog niet zeker omdat er nog geen definitief voorstel is. Op basis van het Commissievoorstel, de aangenomen amendementen van het Europees Parlement en de positie van de Ministerraad kan al wel een inschatting worden gegeven. Het lijkt erop dat met alleen vrijwillige afspraken of zelfregulering niet aan Europese verplichtingen voldaan zal worden. Alle drie de voorstellen verplichten lidstaten namelijk de richtlijn in nationale wettelijke bepalingen om te zetten. Ook moeten de effecten van de maatregelen en het gebruik van plastic tassen gerapporteerd worden. Als de amendementen van het Parlement in het uiteindelijke voorstel worden opgenomen, betekent dit dat de lidstaten aan meer verplichtingen gebonden zijn en minder keuzevrijheid hebben. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mogelijke verplichtingen ten aanzien van de instrumentkeuze, en ook een Europese reductiedoelstelling kan niet uitgesloten worden.

Uit bovenstaande inzichten kunnen verschillende aanbevelingen voor Nederlands beleid afgeleid worden. Om tegenstrijdigheden met Europese regelgeving te voorkomen, is het goed bijvoorbeeld een convenant ook publiekrechtelijk in te kaderen of in aanvulling hierop ook een andere maatregel in te zetten. Een concrete mogelijkheid is het opnemen van de mogelijkheid een verbod in te voeren in een wettelijke bepaling, waarbij met behulp van een ministeriële regeling aangegeven kan worden onder welke voorwaarden een verbod van toepassing is. Op dit moment is dit in voorbereiding en is er een dergelijke bepaling opgenomen in een ontwerpbesluit. Daarnaast is het belangrijk handhaafbare afspraken te maken over het meten van de uitgifte van plastic tassen en de effecten van het beleid, om te voorkomen dat de overheid niet aan de rapportageverplichting kan voldoen.

Wat de opvattingen en voorkeuren betreft, kwam naar voren dat men op Europees niveau in verhouding meer belang hecht aan effectiviteit. Het is erg belangrijk dat het beleid van de lidstaten zal leiden tot een sterke vermindering in het gebruik van plastic tassen, en dat dit nagewezen kan worden. Dit laat opnieuw het belang van het monitoren van de uitgifte van plastic tassen zien. Bij voorkeur wordt er ook een nulmeting gehouden, zodat duidelijk wordt of het gebruik daalt ten gevolge van de maatregelen. Tijdens de stakeholderdialogen kwam naar voren dat er verschillende problemen zijn bij het meten van de uitgifte van de tassen. Het is nuttig na te gaan hoe andere landen en brancheorganisaties met deze obstakels zijn omgegaan. Daarnaast is het goed ook in de communicatie richting de Europese Unie de nadruk te leggen op de effectiviteit van het Nederlandse beleid, en dit te onderbouwen. In de beginfase, wanneer er nog geen Nederlandse cijfers over de effecten beschikbaar zijn, kan dit gedaan worden door naar goede ervaringen in andere landen of rapporten en onderzoeken zoals het Europese Impact Assessment te verwijzen. In het geval van vrijwillige afspraken of een convenant is het nog belangrijker om aan te geven hoe de effectiviteit gewaarborgd zal worden en hoe zeker gesteld wordt dat aan alle Europese verplichtingen voldaan zal worden.

Inhoudsopgave

Colofon	ii
Voorwoord.....	iii
Samenvatting.....	iv
Inhoudsopgave	vi
1. Inleiding	1
1.1 Projectkader.....	1
1.2 Doel- en vraagstelling	3
1.3 Onderzoeksmodel.....	4
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Theoretisch kader	7
2.1 Conceptueel schema.....	7
2.2 Opvattingen met betrekking tot (het maken van) beleid.....	8
2.2.1 Wat is beleid en het beleidsproces?	8
2.2.2 Wie maakt beleid?	10
2.2.3 Wat is goed beleid?.....	11
2.2.4 Hoe kun je het gedrag beïnvloeden?	13
2.2.5 Perspectieven op beleid (maken).....	15
2.3 Voorkeuren voor bepaalde beleidsinstrumenten en manieren om beleid te maken	17
2.3.1 Manieren om beleid te ontwerpen.....	18
2.3.2 Bestuursstijlen en participatiemogelijkheden	21
2.3.3 Typering van beleidsinstrumenten	23
2.4 Uitgewerkt conceptueel schema	26
3. Methodologie	27
3.1 Onderzoeksstrategie	27
3.2 Dataverzameling	27
3.3 Data-analyse	29
4. Het Europese beleidsproces rondom de plastic tas	31
4.1 Wetgevingsprocedure Europese beleidsproces.....	31
4.2 Aanleiding EU-beleid en openbare raadpleging.....	32
4.3 Voorbereidende studies en het Impact Assessment.....	32
4.4 Het Commissievoorstel en interne discussie binnen de Commissie	34
4.5 Eerste lezing door het Parlement en de Raad.....	34
4.6 Samenvatting	35

5. Het Nederlandse beleidsproces rondom de plastic tas	36
5.1 Motie Vos en eerste brieven Mansveld	36
5.2 Stakeholderdialogen met de branches	37
5.3 Vervolg na de stakeholderdialogen.....	37
5.4 Politieke partijen.....	39
5.5 Samenvatting	40
6. Verschillen in de beleidsprocessen in Nederland en de EU	41
6.1 Proces van beleid maken	41
6.1.1 Methoden van beleidsontwerp.....	41
6.1.2 Bestuursstijlen en participatiemogelijkheden.....	42
6.1.3 Overige aspecten	43
6.2 Type beleidsinstrumenten	44
6.2.1 Sturingsmodel: economisch, juridisch of communicatief	44
6.2.2 Generieke en specifieke instrumenten	44
6.2.3 Eenzijdige of tweezijdige instrumenten.....	45
6.2.4 Veranderingen in de insteek gedurende het proces.....	45
6.3 Samenvatting	46
7. Opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers	47
7.1 Algemene opvattingen over beleid (maken).....	47
7.1.1 Wat is beleid (maken)?	47
7.1.2 Wie maakt beleid?	48
7.1.3 Wat is goed beleid?.....	49
7.1.4 Hoe kun je gedrag beïnvloeden?	49
7.2 Voorkeuren voor bepaalde manieren van beleid maken en instrumenten	50
7.2.1 Methoden om beleid te ontwerpen	50
7.2.2 Bestuursstijlen en participatiemogelijkheden.....	51
7.2.3 Type beleidsinstrumenten	51
7.3 Perspectieven op beleid en andere meer algemene bevindingen	52
7.4 Overige factoren met invloed op het beleidsproces.....	54
7.5 Samenvatting	56
8. Implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlands beleid	57
8.1 Vormen van Europese regelgeving	57
8.2 Tegenstrijdigheid nationale en Europese regelgeving	57
8.3 Eerder tegenstrijdig verpakkingenbeleid Nederland en Europese Unie	58
8.4 Implicaties van het Europese wetsvoorstel over plastic tassen	59
8.4.1 Het Commissievoorstel	59

8.4.2 Amendementen van het Parlement.....	60
8.4.3 Compromisvoorstel van de Ministerraad.....	62
8.5 Samenvatting	64
9. Conclusies en aanbevelingen	65
9.1 Belangrijkste bevindingen.....	65
9.2 Nederlands beleid rondom plastic tassen.....	66
9.3 Slotopmerkingen.....	67
9.4 Reflectie	70
Referenties.....	72
Bijlage 1: Organogram van DG Environment	78
Bijlage 2: Organogram van een deel van het ministerie van IenM	78
Bijlage 3: Vragen interview	79
Bijlage 4: Lijst met continua	82
Bijlage 5: Tijdslijn Europees beleidsproces	85
Bijlage 6: Tijdslijn Nederlands beleidsproces	86

1. Inleiding

Deze studie gaat over Nederlands en Europees beleid rondom het verminderen van het aantal plastic tassen. Dit hoofdstuk zal eerst kort ingaan op de context van het gebruik van plastic tassen. Onder andere de politieke actualiteit, inzichten in het gebruik van plastic tassen en de gevolgen daarvan, en de verschillende mogelijkheden voor beleid om het gebruik te verminderen worden besproken.

Daarna komen achtereenvolgens de doel- en vraagstelling, het onderzoeksmodel en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie aan bod. Aan het einde van dit hoofdstuk is de leeswijzer te vinden, waarin de opbouw van deze scriptie omschreven is.

1.1 Projectkader

November 2013 is een roerige maand wat het thema plastic tassen betreft. Op 4 november heeft de Europese Commissie een wetsvoorstel ingediend om het aantal plastic tassen te verminderen. Kern van dit voorstel is de verplichting voor lidstaten om maatregelen te nemen om het gebruik van lichte plastic draagtassen te verminderen. Het totale verbruik in de Europese Unie zou met 80% gereduceerd kunnen worden (Europa.nu, 2013). Één dag later diende Vos van de Partij van de Arbeid een motie in, samen met Kamerleden van GroenLinks, de Partij voor de Dieren en 50PLUS, waarin de regering verzocht wordt zo snel mogelijk plastic zakjes uit te bannen in Nederland (Vos, Klein, Ouwehand & van Tongeren, 2013). Deze motie is aangehouden, wat betekent dat de motie alsnog op een later moment in stemming kan worden gebracht (Tweede Kamer, 2013).

Het plastic tassen probleem staat dus op de politieke agenda, zowel op Europees als nationaal niveau. Maar wat is hier de aanleiding voor? Om hoeveel tassen gaat het, en waarom is er sprake van een probleem? De Europese Commissie komt uit op een totaal aantal van 98.6 biljoen plastic draagtassen in de Europese Unie, wat op gemiddeld 198 tassen per burger per jaar neerkomt, en meer dan een tas per dag per huishouden (Europese Commissie, 2013a, p. 9). Het grootste deel van dit aantal betreft tassen die voor eenmalig gebruik bedoeld zijn. Volgens het Europese *Impact Assessment* ligt de jaarlijkse consumptie in Nederland onder de 100 tassen per persoon en daarmee hoort Nederland bij de 25% beste landen uit de Europese Unie (Europese Commissie, 2013a, p. 26). Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV, n.d.) komt echter tot andere aantallen: er wordt in Nederland jaarlijks 25 miljoen kilo aan plastic tassen gebruikt, wat neerkomt op gemiddeld 260 tassen per persoon per jaar. Gemiddeld worden deze tassen 12 tot 20 minuten gebruikt, voordat ze weer worden weggegooid (Plastic Tas Vrij, n.d.). Daarnaast wordt er een relatief klein aandeel bij de bron gescheiden. Het aandeel bronscheiding van LDPE, het materiaal waar veel draagtassen van gemaakt worden, ligt op minder dan 9% volgens de meest recente cijfers (Bergsma, Bijleveld, Otten & Krutwagen, 2011, p. 138). Een deel van de tassen komt als zwerfafval op straat terecht, een ander deel in het restafval. Het plastic uit het restafval wordt echter niet gerecycled, maar gaat naar een afvalverbrandingsinstallatie (Recycling Netwerk, n.d.).

Door de uiteenlopende cijfers is het lastig met zekerheid uitspraken te doen over de precieze consumptie. Men kan echter desondanks iets zeggen over de gevolgen van de consumptie van plastic tassen. Zowel in het Europese wetsvoorstel als in de Nederlandse motie wordt de vervuiling van het milieu, en specifiek de vervuiling van de zee genoemd. In het Europese *Impact Assessment* wordt het probleem van zwerfafval genoemd, evenals negatieve effecten op lucht, water, bodem en biodiversiteit. De hoge, niet altijd noodzakelijke, consumptie van plastic tassen houdt in dat natuurlijke hulpbronnen niet efficiënt worden ingezet en brengt risico's op uitputting met zich mee. Daarnaast

bestaat er consensus over de negatieve gevolgen op economisch en sociaal gebied (Europese Commissie, 2013a, p. 9).

Het feit dat veel tassen niet vaak hergebruikt worden en meestal niet afbreekbaar zijn, draagt bij aan de grote afvalstroom en de accumulatie van plastic tassen in het milieu. Volgens schattingen zwerven er in de Europese Unie 8 biljoen tassen rond, wat neerkomt op 8% van het totaal. Tassen die voor eenmalig gebruik zijn bestemd vormen hier de overgrote meerderheid van (Europese Commissie, 2013a, p. 12, 13). Daarnaast komt het plastic ook in de zeeën terecht en er is bewijs voor een sterke accumulatie van vuil in onder andere de Noordzee. Plastic, vooral in de vorm van draagtassen en flessen, maakt hier veruit het grootste deel van uit met een aandeel van 70%. Tijdens een internationale schoonmaakoperatie in 2006 in meer dan 60 landen zijn er bijna 750.000 stukken plastic tas aan de kust gevonden (Tweed, 2008, p. 7).

Het plastic breekt niet af, maar valt uiteen in steeds kleinere microscopische deeltjes die het ecosysteem kunnen bedreigen (Miller, 2012, p. 11; Clapp & Swanston, 2009, p. 318). Daarnaast neemt plastic afval vervuilende stoffen op en hierdoor kan het inslikken van plastic leiden tot accumulatie van vervuilende stoffen in de voedselketen, dus steeds hogere concentraties aan vervuilende stoffen boven in de keten (Europese Commissie, 2013a, p. 15). Ook in mensen is men deze vervuilende stoffen tegengekomen, en dit brengt potentiële gezondheidsrisico's met zich mee (Thompson, Moore, vom Saal & Swan, 2009, p. 2157). De consumptie van vis bleek hier de belangrijkste oorzaak van te zijn.

Ook de dieren ondervinden nadelen van de plastic tassen die rondzwerven, omdat ze ze inslikken of erin verstrikt raken (Miller, 2012, p. 11). Zo was een op de tien dode dieren die de afgelopen 25 jaar gevonden zijn verstrikt in plastic tassen (Europese Commissie, 2013a, p. 14). Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat komt naar voren dat 95% van alle onderzochte aangespoelde vogels plastic in hun maag heeft (Imares, 2011, p. 6). Een andere studie laat zien dat er bij 35% van de onderzochte vis plastic stukjes in de maag zaten en dit liep op tot 83 stukken plastic in één vis (Boerger, Lattin, Moore & Moore, 2010, p. 2276). Uit een voorbeeldstudie in Ethiopië kwam naar voren dat 49% van de koeien meer dan 9 kilo aan vreemde voorwerpen in zijn maag had, en dit bestond grotendeels uit plastic tassen (Ramaswamy & Sharma 2011, p. 9). Het inslikken van plastic tassen kan stagnaties, infecties, uithongering, verstikking en de dood tot gevolg hebben (Tweed, 2008, p. 7).

De verwachting is dat het aantal tassen op de Europese markt tot en met 2020 met ten minste 10 biljoen zal toenemen als er geen actie wordt ondernomen (Europese Commissie, 2013a, p. 18, 19). Ook het aantal tassen per persoon en het aantal dat in het milieu terecht komt, zullen in dit geval verder stijgen. Het bovenstaande laat zien dat er beleid nodig is om het aantal plastic tassen te verminderen, vanwege het wetsvoorstel en de motie, maar ook vanwege de negatieve gevolgen van de huidige consumptie. Het draagvlak voor actie op dit terrein blijkt daarnaast erg hoog te zijn. Uit een openbare raadpleging kwam naar voren dat 78,4% voorstander is van Europese maatregelen om het gebruik van plastic tassen te verminderen (Europese Commissie, 2011). Maatregelen op Europees niveau krijgen daarbij zelfs meer steun dan maatregelen op nationaal niveau. Ook uit een Nederlandse pilot kwam naar voren dat er bij een ruime meerderheid van de ondervraagden draagvlak is voor maatregelen om het aantal plastic tassen te verminderen: 86% is voorstander (Kennisinstituut Duurzaam Verpakken, 2014c, p. 7).

Maar welke aanpak is dan het beste? Misschien lijkt de oplossing heel simpel, maar het is van belang rekening te houden met verschillende aspecten. Als men bijvoorbeeld massaal van plastic naar papieren tassen overstapt, dan is het aantal geconsumeerde *plastic* tassen inderdaad gereduceerd. Maar, geldt dat ook voor het totaal aantal tassen en is de overstap uiteindelijk ook beter voor het milieu? Dit is een van de aspecten waar nog geen zekerheid over is. Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen tassen die puur dienen om producten in te vervoeren en tassen die ook bedoeld zijn om het product te verpakken, zoals een tas om de losse appels van de markt. Is het eerlijk om deze tas wel te belasten en de verpakking van de voorverpakte appels in de supermarkt, die het milieu mogelijk zelfs meer belast, niet? Los hiervan is er voor sommige functionaliteiten van de plastic tas nog geen goed alternatief. Zo is een papieren zakje om het vlees van de slager geen goede optie uit het oogpunt van hygiëne en voedselveiligheid. Een laatste voorbeeld is de discussie over het soort plastic tassen waarop de maatregelen van toepassing zouden moeten zijn. Zijn dit alleen de tassen die bedoeld zijn voor eenmalig gebruik of ook de herbruikbare tassen? Moeten maatregelen alleen gelden voor gratis tassen, voor tassen onder een bepaalde dikte, of voor de niet-afbreekbare tassen? Het vraagstuk is complexer dan het in eerste instantie lijkt en er zijn verschillende overwegingen om mee te nemen in het bepalen van een geschikte aanpak.

Dat er veel verschillende maatregelen mogelijk zijn, blijkt wel uit het beleid dat in andere landen gevoerd wordt. Zo hebben sommige landen, of regio's binnen landen, voor een verbod gekozen. Voorbeelden hiervan zijn Tanzania, Chili en Bangladesh (Miller, 2012, p. 13). Binnen het verbod is nog onderscheid te maken tussen een verbod op alle plastic tassen en een verbod dat slechts geldt voor tassen die niet aan bepaalde standaarden voldoen. Onder andere Marokko, Zuid-Afrika en Bulgarije verbieden alleen de dunne tassen. Er zijn ook redelijk veel landen die niet voor een verbod, maar voor een heffing gekozen hebben, waaronder Ierland, Uruguay, Hong Kong, Estland en Israël. Andere mogelijkheden zijn vrijwillige afspraken, zoals in Australië, Nieuw-Zeeland en Zweden, en publieke informatie campagnes zoals in India en Singapore (Miller, p. 13; UNEP, 2005, p. 60; Convery, McDonnell & Ferreira, 2007).

Er is dus een probleem dat op de politieke agenda staat en er is draagvlak voor maatregelen om het gebruik van plastic tassen te verminderen. In Nederland en de Europese Unie zijn er op dit moment gelijktijdig beleidsprocessen gaande en dit maakt het interessant beide processen te bestuderen en analyseren. In andere landen die al beleid hebben voor plastic tassen zijn er namelijk zeer grote verschillen te zien. Hoe verschilt het Nederlandse beleidsproces van het proces in de Europese Unie? Het is interessant dat er voor zeer verschillende instrumenten wordt gekozen. Waar ligt dit aan? Hebben de betrokken beleidsmedewerkers mogelijk andere opvattingen over beleid (maken)? Hebben ze verschillende voorkeuren voor bepaalde instrumenten of voor een bepaalde manier van beleid maken? In de vergelijking tussen Nederland en Europa zal deze factor meegenomen worden. Dit onderzoek gaat over verschillen in de Nederlandse en Europese beleidsprocessen rondom de plastic tas in Nederland en de Europese Unie en mogelijke verklaringen hiervoor.

1.2 Doel- en vraagstelling

Verschillen in de beleidsprocessen en de uitkomst daarvan vormen een belangrijk thema in dit onderzoek, net als inzichten in opvattingen en voorkeuren van Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers. Deze inzichten zullen aanknopingspunten bieden voor aanbevelingen voor Nederlands beleid, aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De centrale doelstelling luidt:

Het doen van aanbevelingen voor Nederlands beleid om het aantal plastic tassen te verminderen, door inzicht te geven in verschillen in beleidsprocessen in Nederland en de Europese Unie rondom plastic tassen, en mogelijke verklaringen hiervoor

Beleidsprocessen op Europees en Nederlands schaalniveau worden beschreven en geanalyseerd. Hieruit zal naar voren komen welke verschillen er zijn tussen het Nederlandse en Europese beleidsproces, zowel wat het proces zelf als de uitkomst ervan betreft. Ook wordt onderzocht in hoeverre verschillen in de opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers een verklaring kunnen bieden voor deze verschillen. Op basis van deze inzichten kunnen aanbevelingen voor Nederlands beleid gedaan worden. Vragen die hierbij passen zijn:

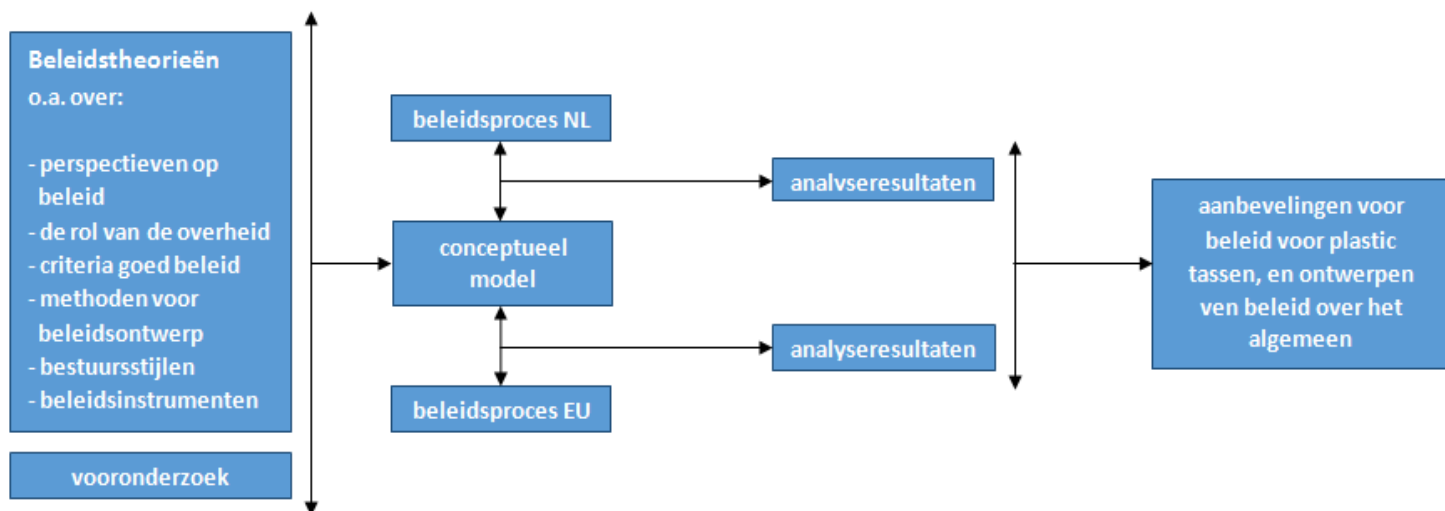
- 1) Hoe is het beleidsproces in de Europese Unie tot nu toe verlopen?*
- 2) Hoe is het beleidsproces in Nederland tot nu toe verlopen?*
- 3) Wat zijn de verschillen tussen de beleidsprocessen en –uitkomsten in Nederland en de Europese Unie?*
- 4) In hoeverre verklaren verschillen in de opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers deze verschillen?*
- 5) Wat zijn de implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlands beleid?*

Als eerste worden de beleidsprocessen op de twee schaalniveaus beschreven en vergeleken, waardoor verschillen tussen Nederland en de Europese Unie naar voren zullen. De volgende stap is het zoeken naar verklaringen voor deze verschillen.

Verschillende beleidstheorieën vormen het kader bij de analyse van de Nederlandse en Europese beleidsprocessen. Een deel van de theorieën is behulpzaam bij het typeren en vergelijken van de gevolgde aanpak en de uitkomst hiervan (vraag 3). Een voorbeeld hiervan zijn theorieën over methoden voor beleidsontwerp en over beleidsinstrumenten. Andere concepten komen van pas bij het zoeken van verklaringen voor verschillen in het Nederlandse en Europese beleidsproces (vraag vier). Zijn er bijvoorbeeld verschillen in basale opvattingen over wat (goed) beleid is en wie dit zou moeten maken? Er wordt hierbij door verschillende theoretische brillen naar de beleidsprocessen en opvattingen over beleid (maken) gekeken. Het is belangrijk om er rekening mee te houden, dat het Nederlandse beleidsproces niet los te zien is van het Europese proces. Daarom behandelt vraag vijf de implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlandse beleid. De inzichten in beleidsprocessen in Nederland en de Europese Unie en de consequenties van Europese regelgeving voor Nederlands beleid zijn behulpzaam bij het formuleren van aanbevelingen voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu, voor Nederlands beleid ter vermindering van het aantal plastic tassen.

1.3 Onderzoeksmodel

De doelstelling en centrale vragen zijn hieronder in een model samengevat. Dit model, dat aan de hand van het voorbeeld in Verschuren en Doorewaard (2007, p. 74) opgesteld is, laat in grote lijnen de opbouw van het onderzoek zien.



Figuur 1: onderzoeksmodel

Aan de hand van a) wetenschappelijke theorieën over beleid en een vooronderzoek is er b) een conceptueel model opgesteld. Vanuit dit conceptuele model zullen de beleidsprocessen rondom de plastic tas op Nederlands en Europees niveau geanalyseerd worden, wat leidt tot c) inzichten in de verschillen in de beleidsprocessen en mogelijke verklaringen hiervoor, en in implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlands beleid. Op basis hiervan kunnen vervolgens d) aanbevelingen worden gedaan voor beleid voor het verminderen van de consumptie van plastic tassen.

De theorieën uit het conceptueel schema uit paragraaf 2.4 vormen de onderzoeksoptiek bij het analyseren van het onderzoeksobject, de Nederlandse en Europese beleidsprocessen en de opvattingen die hieraan ten grondslag liggen. Uit het onderzoeksmodel komt naar voren dat de beleidsprocessen in Nederland en de Europese Unie als een soort cases gezien kunnen worden. De afbeelding kan de indruk wekken dat het daarbij om twee afzonderlijke cases gaat, maar de beleidsprocessen staan niet los van elkaar en daarom wordt ook aandacht besteed aan de invloed van het Europese proces op het Nederlandse.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is relevant in het licht van het ingediende wetsvoorstel van de Europese Commissie en de aangehouden motie van de Partij van de Arbeid. Beide maken duidelijk dat de consumptie van tassen een geagendeerd probleem is dat om maatregelen vraagt. Onder andere uit de doelstelling komt de beleidsrelevantie naar voren: bovenstaande inzichten zijn behulpzaam bij het doen van aanbevelingen voor specifieke beleidsmaatregelen om het aantal plastic tassen terug te dringen. Door het Europese wetsvoorstel voor minder plastic tassen worden lidstaten zeer waarschijnlijk verplicht tot het nemen van maatregelen om een reductie van het aantal plastic tassen te realiseren, maar ze mogen waarschijnlijk zelf weten hoe ze dit aanpakken. Dit onderzoek is bruikbaar bij het bepalen van deze aanpak en sluit daarmee goed aan op een actueel vraagstuk op zowel Europees als nationaal schaalniveau.

De maatschappelijke relevantie is uit het (beleids)probleem af te leiden. De hoge consumptie van plastic tassen heeft negatieve effecten zoals vervuiling tot gevolg. De verkregen kennis kan bijdragen aan het verminderen van het gebruik van plastic tassen, en op die manier ook de negatieve gevolgen voor het milieu verminderen.

De doelstelling van het onderzoek laat vooral de beleids- en maatschappelijke relevantie zien. Dit onderzoek zal echter ook tot nieuwe inzichten leiden, onder andere over het ontwerpen van beleid, en is daarom ook wetenschappelijk van toegevoegde waarde. Door beleidsprocessen op verschillende schaalniveaus te analyseren wordt er een breder beeld verschaft en kan er kennis worden verkregen over verschillende opvattingen met betrekking tot het (maken van) beleid. Daarnaast zal dit onderzoek aanknopingspunten bieden voor het analyseren van conflicten tussen Nederlands en Europees beleid over het algemeen. De toepassing van wetenschappelijke theorieën op dit specifieke thema draagt bij aan nieuwe kennis op dit terrein, en dit kan vervolgens van toepassing zijn bij onderzoeken naar beleid en instrumenten op andere terreinen. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat dit onderzoek niet zal leiden tot algemeen geldende uitspraken, omdat de onderzochte groep hier te klein voor is. Dit is geen probleem, omdat het doel niet is tot generaliseerbare uitspraken te komen, maar tot een dieper inzicht in de specifieke beleidsprocessen en de achterliggende opvattingen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader beschreven, waarin verschillende beleidstheorieën aan bod komen. Enerzijds gaan deze over basale opvattingen over beleid (maken), zoals opvattingen over wat goed beleid is en wie beleid zou moeten maken. De theorieën en concepten die daarna beschreven worden, zijn een handig kader om het beleidsproces en de uitkomst hiervan, concrete vormen van beleid te typeren.

Hoofdstuk drie bevat de methodologische basis van het onderzoek en beschrijft van welke onderzoeksstrategie gebruik is gemaakt en hoe de benodigde informatie is verzameld en geanalyseerd.

Hoofdstuk vier laat het verloop van het Europese beleidsproces zien en hoofdstuk vijf doet dit voor het Nederlandse proces. De belangrijkste gebeurtenissen worden weergegeven en er wordt ingegaan op relevante aspecten in het desbetreffende proces, zoals besluitvormingsprocedures en standpunten van de verschillende politieke partijen.

Hoofdstuk zes analyseert de verschillen tussen het Nederlandse en Europese beleidsproces en de (waarschijnlijke) uitkomst hiervan. De theoretische concepten uit het tweede hoofdstuk vormen hierbij de leidraad en deze zijn behulpzaam bij het typeren van de processen.

In hoofdstuk zeven wordt op zoek gegaan naar mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen het Nederlandse en Europese proces. De focus ligt daarbij op opvattingen van beleidsmedewerkers over beleid (maken), en ook hierbij zijn enkele theoretische concepten leidend.

De beleidsprocessen in de Europese Unie en Nederland hangen met elkaar samen. Hoofdstuk acht gaat hier verder op in en beschrijft de mogelijke implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlands beleid over plastic tassen.

Afsluitend volgt hoofdstuk negen met daarin de conclusies en aanbevelingen en een reflectie op het onderzoek.

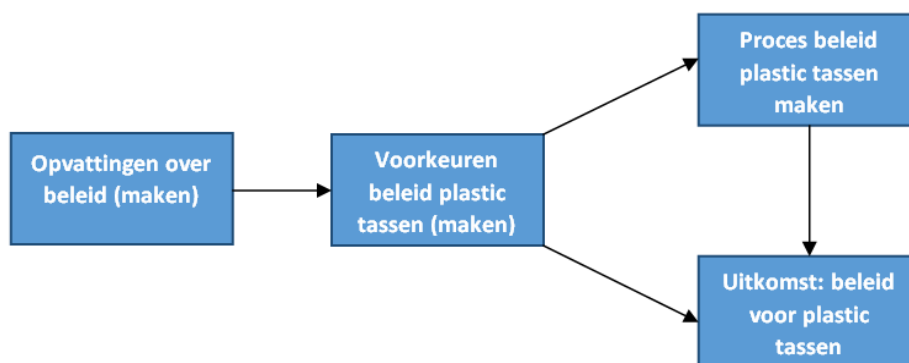
2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk komen theorieën en concepten aan bod die interessant zijn in het licht van de analyse van de beleidsprocessen. Er bestaan verschillende opvattingen met betrekking tot (het maken van) beleid. Deze opvattingen en veronderstellingen kunnen invloed hebben op de voorkeur voor bepaalde beleidsmaatregelen of voor een bepaalde manier van beleid maken. In dit hoofdstuk zullen concepten behandeld worden die zowel met deze algemene opvattingen te maken hebben, als met bepaalde specifieke vormen van beleid en werkwijzen bij het maken van beleid. De besproken theorieën en concepten zijn behulpzaam bij het typeren van verschillen tussen het Nederlandse en Europese beleidsproces, en bij het zoeken van mogelijke verklaringen voor deze verschillen.

Om te verduidelijken wat de plaats van de verschillende wetenschappelijke inzichten uit dit hoofdstuk in het totaalplaatje is, zal ik beginnen met een beknopt conceptueel schema in paragraaf 2.1. Daarna worden in paragraaf 2.2 verschillende algemene opvattingen over beleid (maken) besproken. Wat is (goed) beleid bijvoorbeeld, en wie maakt beleid, of wie zou het moeten maken? Ik verwacht dat deze basale opvattingen en percepties invloed hebben op de houding ten opzichte van bepaalde manieren om beleid te ontwerpen en bepaalde beleidsinstrumenten (paragraaf 2.3). Aan het einde van iedere subparagraaf wordt steeds kort weergegeven, welke concrete aspecten in dit onderzoek worden meegenomen. Dit hoofdstuk sluit af met een uitgewerkt conceptueel schema, waarin de relaties tussen de verschillende besproken concepten nogmaals samengevat worden.

2.1 Conceptueel schema

Hieronder worden de belangrijkste concepten uit dit hoofdstuk en de verwachte relaties hiertussen grafisch weergegeven. Het doel hiervan is aan het begin van dit hoofdstuk vast duidelijk te maken welke plek de concepten zullen innemen in de studie.



Figuur 2: conceptueel schema

Rechts in de figuur bevindt zich het beleidsproces rondom plastic tassen en het resultaat hiervan in de vorm van beleidsinstrumenten. Aan de hand van de theoretische inzichten in paragraaf 2.3 kunnen de beleidsprocessen en –uitkomsten (de maatregelen) getypeerd worden.

De verwachting is dat de voorkeuren van beleidsmedewerkers voor een bepaalde manier van beleid maken en voor bepaalde beleidsinstrumenten (midden) zowel het daadwerkelijke beleidsproces als de uitkomst hiervan (rechts) beïnvloeden. Deze voorkeuren uit het midden van het model zijn vervolgens weer afhankelijk van bepaalde basale opvattingen over wat goed beleid (maken) is (links). De wetenschappelijke inzichten hierover staan in paragraaf 2.2. Empirisch gezien is het lastig onderscheid te maken tussen de meer basale opvattingen links in de figuur en de specifiekere voorkeuren uit het

midden. Het betreft dus een theoretische scheiding, die om analytische redenen gehanteerd zal worden.

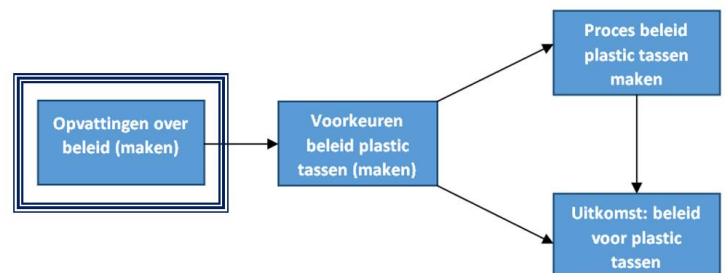
Samengevat in één zin bestaan er verschillende algemene opvattingen met betrekking tot het (maken van) beleid, die invloed hebben op de houding tegenover een bepaalde manier van beleid maken of bepaalde beleidsinstrumenten, en dit heeft vervolgens weer gevolgen voor zowel het beleidsproces rondom plastic tassen als de uitkomst daarvan.

Opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers nemen een centrale plaats in deze studie in en kunnen verschillen in Nederlandse en Europese beleidsprocessen mogelijk verklaren. Er zijn ook veel andere factoren die een verklaring kunnen bieden voor verschillen, en de focus op opvattingen en voorkeuren is slechts een van de vele mogelijke invalshoeken. Opvattingen van medewerkers hangen onder andere samen met de geldende instituties. Op sommige plaatsen in dit hoofdstuk zal expliciet naar deze institutionele kaders verwezen worden om te verduidelijken hoe de opvattingen hieraan gerelateerd zijn.

Bovenstaand basisschema komt op verschillende plekken in het rapport terug, waarbij een relatie gelegd wordt tussen het betreffende stuk tekst en het conceptueel schema door een gedeelte van het schema te omcirkelen. Hierdoor wordt duidelijk welke plek dat hoofdstuk of die paragraaf inneemt in het geheel.

2.2 Opvattingen met betrekking tot (het maken van) beleid

Beleid is altijd gebaseerd op bepaalde aannames en opvattingen, bijvoorbeeld over het beïnvloeden van gedrag. In deze paragraaf worden de wetenschappelijke inzichten met betrekking tot zulke opvattingen besproken. Er wordt ingegaan op respectievelijk opvattingen over wat beleid (maken) is, over de verdeling van de rollen bij het ontwerpen van beleid, over wat goed beleid is en over hoe je gedrag kunt beïnvloeden. Tot slot zal de samenhang tussen verschillende opvattingen duidelijk worden in paragraaf 2.2.5. Deze paragraaf beschrijft meer algemene perspectieven op beleid, waarin de bovenstaande opvattingen samenkomen.



Over al deze aspecten zijn er veel verschillende opvattingen mogelijk. Om het eenvoudiger te maken, zullen de sub paragrafen eindigen met een of meerdere continua: doorlopende lijnen met aan de uiteinden twee verschillende stellingen. Dit zorgt voor afbakening en reduceert het aantal opvattingen dat in het onderzoek meegenomen wordt. De continua zijn dus als een soort kwalitatieve operationalisatie te zien en spelen ook tijdens de interviews een rol, zoals in paragraaf 3.2 te lezen is. Medewerkers geven hierop hun opvattingen en voorkeuren aan. In hoofdstuk zeven komen deze continua terug, in de analyse van de opvattingen en voorkeuren van Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers.

2.2.1 Wat is beleid en het beleidsproces?

Er bestaan meerdere definities van beleid en deze laten zien dat mensen op een verschillende manier over beleid (maken) denken. Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 19, 21, 63) omschrijven beleid bijvoorbeeld als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'. Maar aan de andere kant wordt beleid ook als een antwoord op een probleem gezien. Andere voorbeelden van definities zijn 'een plan van actie, een samenstel van middelen en

doeleinden' (van Doorn & Lammers, 1962, p. 192) of 'de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling' (Rosenthal, Ringeling, Boven, 't Hart & Van Twist, 1996, p. 80).

Een andere benadering is beleid als het resultaat van interactie en de strategieën van de betrokken actoren (Van den Heuvel, 2005, p. 35), in plaats van als een 'stappenplan' met doelen en instrumenten. Glasbergen (1989, p. 6) ziet beleid als de resultante van processen van overleg en onderhandeling tussen (deels) afhankelijke publieke en private actoren. Beleid wordt in dit kader dus benaderd als een sociaal interactieproces.

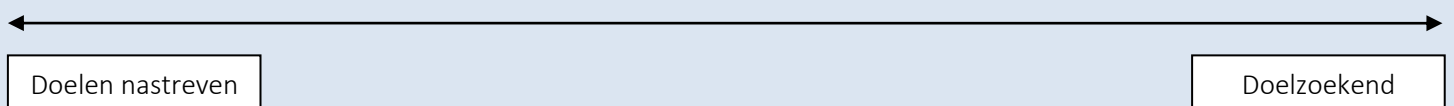
Uit de wijze waarop begrippen als beleid gedefinieerd worden, komt al een bepaald perspectief op beleid naar voren. Zo zijn er verschillen in de mate waarin beleid gezien wordt als het vaststellen en nastreven van bepaalde doelen. In meer finale definities van beleid is dit een belangrijk aspect. In andere, meer interactieve, definities wordt beleid juist meer als doelzoekend gezien, waarbij de afzonderlijke en tegenstrijdige doelen van verschillende actoren op elkaar afgestemd worden (Driessen, Goverde en Leroy, 2007, p. 170). Daarnaast blijkt uit sommige definities dat beleid afkomstig van 'bestuurlijke instanties' is, maar in andere definities hoeft beleid niet per se van de overheid te komen.

Soms wordt het maken van beleid gezien als het doorlopen van de beleidscyclus met achtereenvolgens de fasen agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Maar ook wat dit betreft verschillen de opvattingen. Sommigen staan kritisch tegenover het idee van een beleidscyclus, en stellen dat beleidsprocessen niet lineair en gefaseerd verlopen, maar chaotisch en iteratief (Driessen, Goverde en Leroy, p. 161). De complexe processen zijn volgens de tegenstanders niet zomaar met behulp van een model te vereenvoudigen, en de uiteenlopende belangen en de complexiteit moeten juist erkend worden. De interactie en de onderlinge machtsverhoudingen beïnvloeden zowel het procesverloop als het resultaat en dit zorgt ervoor dat de uitkomsten moeilijk voorspelbaar zijn (Driessen, Goverde en Leroy, p. 161).

Operationalisatie naar continua

Het is interessant te kijken naar een meer algemene opvatting over wat beleid inhoudt. Veel visies op wat beleid is, zijn in twee stromen in te delen: is beleid het vaststellen en nastreven van bepaalde doelen, of is beleid juist doelzoekend?

Beleid is:



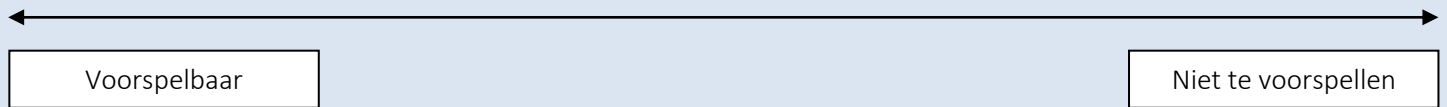
Met betrekking tot het *maken* van beleid, zijn er ook twee 'hoofdstromen' te onderkennen. Is beleid maken het doorlopen van de beleidscyclus (agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, implementatie en evaluatie), wat op een gefaseerd en lineair proces duidt? Of is beleid juist een chaotisch, complex en iteratief proces?

Het beleidsproces is:



Wat met bovenstaande samenhangt, is de opvatting over hoe voorspelbaar de uitkomst van een beleidsproces is. Kan men al bijvoorbeeld snel met redelijke zekerheid inschatten dat er een heffing zal komen, of is dit zeer moeilijk omdat interactie en onderlinge machtsverhoudingen het beleidsproces en –resultaat beïnvloeden?

De uitkomst van het beleidsproces is:



Er is in dit geval gekozen voor meerdere continua, die voor een deel echter overlappen en met elkaar samenhangen. Zo is de uitkomst van een chaotisch, iteratief beleidsproces zeer waarschijnlijk minder voorspelbaar. De reden dat er toch voor gekozen is om bovenstaande opvattingen niet allemaal in één continuüm op te nemen, is dat ik op zoek ben naar mogelijke verschillen juist wat deze specifieke aspecten betreft. Waar zit het verschil in opvatting precies in? Het is mogelijk dat er bij één overkoepelend continuüm weinig verschillen in opvatting tussen beleidsmedewerkers naar voren komen, omdat het verschil juist in een van de bovenstaande concrete continua zit.

2.2.2 Wie maakt beleid?

Uit bovenstaande definities is al af te leiden dat er ook verschillende opvattingen bestaan over de rolverdeling bij het maken van beleid. Uit sommige definities komt naar voren dat het de bestuurlijke instanties zijn die beleid ontwerpen. In andere definities is er ook voor niet-bestuurlijke actoren een rol in het beleidsproces weggelegd.

Aan de ene kant bestaat er een monocentrisch beeld. De overheid is de centrale actor in het beleidsproces: zij ontwerpt beleid en stelt dit vast. Daarbij laat de leidinggevende overheid zich leiden door de wensen uit de samenleving, waarna ze die maatschappij stuurt (Runhaar & Driessen, 2007, p. 160). De maatschappij reageert daarbij op de door de overheid gewenste wijze. De sturende overheid bepaalt dus zowel het procesverloop als het resultaat, en de doelgroep van het beleid is een passieve rol toebedeeld (van den Heuvel, 2005, p. 31; Koppenjan, de Bruijn & Kickert, 1993, p. 20, 22, 44). Van den Heuvel (2005, p. 29) heeft het in deze context over de 'klassieke benadering', waarbij één actor streeft naar het bereiken van beleidsdoeleinden met bepaalde beleidsinstrumenten. Dit wordt ook wel het 'één-actor model' genoemd, waarbij de centraal sturende actor autonoom beslissingen neemt.

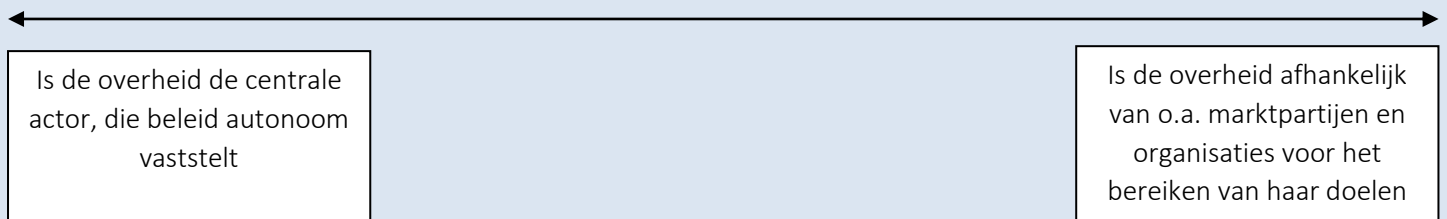
Anderen gaan uit van polycentrische sturing. Niet alleen de overheid, maar meerdere actoren, zoals marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers spelen een rol. De actoren zijn afhankelijk van elkaar om het beleidsdoel te bereiken en de focus ligt dus niet op de overheid als centrale actor (Van den Heuvel, p. 35). De diverse actoren hebben elk hun eigen doelen, belangen en machtsbronnen en de interactie tussen deze actoren staat centraal. Deze veronderstelling beïnvloedt ook de rol van de overheid. Een sturende overheid is in dit beeld juist een overheid die 'een kakafonie van geluiden weet om te buigen tot een melodieuze geheel' (Glasbergen, 1989, p. 13; Nelissen, 1992, p. 18). De overheid heeft dus meer een regisserende, bemiddelende en toezichhoudende functie en doet een beroep op de inbreng en verantwoordelijkheid van de omgeving (Van den Heuvel, p. 32). Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat dé overheid niet bestaat: er is sprake van een veelkoppige organisatie, met daarin verschillende posities en belangen (Driessen, Goverde en Leroy, 2007, p. 168). De interactie en de onderlinge machtsverhoudingen beïnvloeden zowel het procesverloop als

het resultaat en dit zorgt ervoor dat de uitkomsten moeilijk voorspelbaar zijn (Driessen, Goverde en Leroy, p. 161).

Operationalisatie naar continua

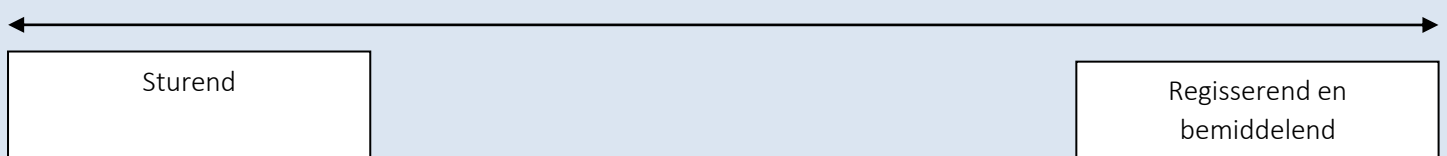
Opvattingen over de rolverdeling bij het maken van beleid lopen uiteen, met aan de ene kant een monocentrisch beeld en aan de andere kant een polycentrisch beeld. Is de overheid de centrale actor in het beleidsproces, die beleid autonoom ontwerpt en vaststelt? Of is de overheid juist afhankelijk van andere actoren om een bepaald doel te bereiken, wat veronderstelt dat meerdere actoren een rol spelen in het maken van beleid?

Bij het tot stand komen van beleid:



De opvattingen over welke actoren betrokken zijn bij het maken van beleid, hangen samen met opvattingen over de rol van de overheid en van andere actoren. Moet de overheid de maatschappij sturen door beleid vast te stellen, of is haar rol juist meer regisserend, bemiddelend en toezichhoudend?

De rol die de overheid zou moeten innemen is:



2.2.3 Wat is goed beleid?

De opvattingen over wat goed beleid is lopen uiteen. Hoe bepaal je dit, wat zijn kenmerken van goed beleid en wat is het belangrijkste? Om te bepalen of een bepaald beleid goed beleid is, zijn bepaalde criteria of maatstaven nodig, op basis waarvan een oordeel gevormd kan worden. Er zijn verschillende aspecten van beleid waarover een oordeel kan worden uitgesproken. Zo kun je iets zeggen over het inhoudelijke beleid, maar ook over het beleidsproces, over de organisatie en over de effecten van bepaald beleid (Bressers, 1998, in Runhaar & Driessen, 2007, p. 141).

Er bestaan veel verschillende criteria en indelingen in criteria. Hieronder wordt eerst uitgebreid ingegaan op twee centrale maatstaven, de legitimiteit en de rationaliteit, waaronder onder andere de effectiviteit valt. Daarna worden kort enkele voorbeelden van andere criteria gegeven.

Legitimiteit

De *legitimiteit* staat voor de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokken actoren, zoals de beleidsuitvoerders en de doelgroep van het beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 84).

Ondersteunen zij het beleid, of vinden ze het tenminste acceptabel? Is het beleid aanvaardbaar voor de bevolking of voor de vertegenwoordigers van de bevolking? Daarbij is het mogelijk onderscheid te maken tussen twee vormen van steun: diffuus en specifiek. Diffuse steun betreft bijvoorbeeld de

steun voor het kabinet over het algemeen en bij specifieke steun gaat het om een concreet beleid (Korsten, 2005, p. 6; Easton, 1965, p. 273).

Om de legitimiteit vast te stellen is het van belang zowel oordelen over de inhoud en effecten van beleid als het beleidsproces mee te nemen (Hoogerwerf & Herweijer, p. 85). Legitimiteit is dus niet alleen gebaseerd op de inhoud, maar ook op het proces zelf (Leroy, 2007, p. 318). Zijn de betrokkenen bijvoorbeeld geraadpleegd? Vanuit zowel een juridisch als bureaucratisch perspectief wordt vooral naar procedurele aspecten gekeken om te bepalen of beleid legitiem is (Van der Steen, Fenger, van der Torre & van Wijk, 2013, p. 28). In de juridische benadering staat centraal of het beleid volgens de wet kan en mag. In de bureaucratische benadering wordt ook de 'procedurele passendheid' beoordeeld. Hierbij gaat het niet om de geldende wetten, maar om de reglementen en afspraken in het beleidssysteem: 'past het binnen het beleid?'. Herweijer (2000, p. 40) heeft het in deze context over de rechtmatigheid, de juridische kwaliteit van beleid. Onder andere de voorbereiding, de inhoud en de uitvoering van beleid moeten voldoen aan vastgestelde juridische normen. Als het beleid binnen deze regels valt, is het rechtsgeldig te noemen.

Rationaliteit

De *rationaliteit* of redelijkheid van beleid betreft de redenering die aan het beleid ten grondslag ligt: is deze houdbaar en bestand tegen gefundeerde kritiek? (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 84). Is de beleidstheorie voldoende wetenschappelijk onderbouwd? Is het beleid gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over het probleem en over de werking van beleidsinstrumenten (Runhaar & Driessen, 2007, p. 141)? Het gaat hierbij om redeneringen over bijvoorbeeld de relaties tussen middelen en doeleinden, of tussen oorzaken en gevolgen.

Doelrationaliteit is een belangrijk aspect in het bepalen dan van de redelijkheid van beleid.

Doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid maken hier onderdeel van uit (Hoogerwerf & Herweijer, p. 84). Doelgericht beleid staat voor weloverwogen doeleinden en middelen die op het bereiken van deze doelen afgestemd zijn. Een ander woord voor doeltreffendheid is de effectiviteit van beleid. Goed beleid draagt bij aan het verminderen, oplossen of voorkomen van het betreffende beleidsprobleem (Runhaar & Driessen, 2007, p. 133). Hierbij wordt aangenomen dat de beleidsmaatregelen correct toegepast zijn (Herweijer, 2000, p. 35). Het gaat er niet alleen om of de doelen bereikt zijn, maar ook of deze dankzij de ingezette maatregelen gerealiseerd zijn (Runhaar & Driessen, p. 141; van den Heuvel, 2005, p. 146). Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid? Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen (niet) beoogde en (niet) verwachte effecten (van den Heuvel, p. 146). De doelmatigheid betreft de efficiëntie van beleid: worden de doelen van beleid met zo weinig mogelijk middelen bereikt? (Runhaar & Driessen, p. 141). Doelmatig beleid kan betekenen dat bepaalde doelen tegen lagere kosten worden bereikt, of dat met dezelfde kosten meer baten bereikt worden (Hoogerwerf en Herweijer, p. 84).

Naast bovengenoemde kunnen nog veel meer criteria gebruikt worden, die in maatschappelijke, bestuurlijke, economische, juridische en ethische criteria in te delen zijn (van den Heuvel, 2005, p. 144). Een paar voorbeelden van andere maatstaven zijn leesbaarheid en betrouwbaarheid, flexibiliteit en gelijkheid, in termen van een eerlijke verdeling van baten en lasten (Hoogerwerf & Herweijer, p. 84; Gunningham, Grabosky & Sinclair, 1998, p. 25). Een ander belangrijk criterium is de consistentie van beleid. Is het ontworpen beleid bijvoorbeeld compatibel met het bestaande beleid? En sluit het aan op de doelstellingen in andere beleidsvelden? (De Peuter, De Smedt, Bouckaert, 2007, p. 71). Uit onderzoeken naar beleid om het aantal plastic tassen te reduceren kwam naar voren dat ook onder

andere de betaalbaarheid, het gemak waarmee een instrument geïntroduceerd kan worden en de resultaten op korte termijn belangrijke aspecten zijn (UNEP, 2005, p. 27, 31). Ook zijn er naast deze algemene criteria, specifieke criteria voor een bepaald beleidsinstrument (Korsten, 2005, p. 7). Samengevat is een oordeel over beleid afhankelijk van hoe je naar beleid kijkt, je maatstaven en wat je belangrijk vindt aan goed beleid.

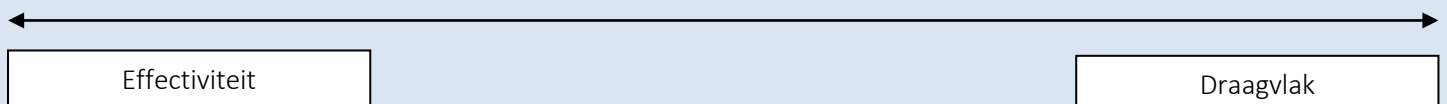
Operationalisatie naar continua

Omdat er veel criteria bestaan voor het beoordelen van beleid, zouden er veel verschillende continua opgesteld kunnen worden. Er is voor gekozen het aantal criteria terug te brengen tot één continuüm, en alleen de criteria die voor dit onderzoek het meest relevant zijn op te nemen. De vraag naar criteria voor goed beleid zal tijdens de interviews ook als open vraag gesteld worden, en op deze manier kunnen ook andere criteria besproken worden.

Ik verwacht, op basis van het vooronderzoek, dat in Nederland draagvlak mogelijk belangrijker is en in de Europese Unie effectiviteit. Daarom wil ik beleidsmakers expliciet de keuze tussen deze twee criteria voorleggen. Het voordeel hiervan, is dat beter naar voren komt welk aspect belangrijker gevonden wordt. Bij het gebruik van een Likertschaal zou misschien naar voren komen dat beide aspecten 'belangrijk' zijn, en op deze manier kan de geïnterviewde beter aangeven welk criterium voor hem of haar (net iets) zwaarder weegt.

Beschreven met behulp van de concepten uit deze paragraaf, past draagvlak het beste onder legitimiteit en effectiviteit valt onder rationaliteit.

Het belangrijkste criterium voor beleid is:



2.2.4 Hoe kun je het gedrag beïnvloeden?

Veel (milieu)beleid is gericht op gedragsverandering. Vaak liggen veronderstellingen over processen van gedragskeuze ten grondslag aan bepaald beleid. Een voorbeeld is het geven van informatie met als doel het gedrag te veranderen. De aanname hierachter is dat door het geven van informatie de kennis of waardering van bepaalde keuzemogelijkheden verandert, wat vervolgens het gedrag beïnvloedt (Klok, 1991, p. 170). De gedachte achter het geven van economische prikkels is dat het veranderen van de financiële consequenties van bepaalde keuzemogelijkheden kan zorgen voor gedragsverandering. Voorschriften kunnen het gedrag beïnvloeden door verplichtingen of rechten te verbinden aan bepaalde keuzemogelijkheden. Er zijn dus meerdere manieren om het gedragskeuzeproces van burgers te beïnvloeden en deze kunnen in een communicatief, economisch of juridisch sturingsmodel ingedeeld worden.

Klok (1991, p. 171) gaat dieper in op bovenstaande indeling en komt tot specifieke manieren om het gedragskeuzeproces te beïnvloeden:

- Verander de beschikbare alternatieven (gedragskeuzemogelijkheden)
- Verander de eigenschappen of consequenties van alternatieven
- Verander de waardering die aan deze eigenschappen of consequenties wordt toegekend
- Verander de kennis over de alternatieven en hun eigenschappen of consequenties

Beleidsinstrumenten kunnen in deze categorieën ingedeeld worden. Zo worden bij prikkels en voorschriften de eigenschappen of consequenties van bepaalde alternatieven veranderd. Door een prikkel kosten plastic tassen of alternatieve tassen bijvoorbeeld meer of juist minder, en door een voorschrift loop je het risico op bestraffing bij overtreding. Bij het geven van informatie kunnen zowel het 3^e als het 4^e type van beïnvloeding van toepassing zijn. Een informatieve campagne kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat je plastic tassen minder gaat waarderen vanwege de negatieve effecten op het milieu, of kan ertoe leiden dat mensen meer weten over alternatieven voor plastic tassen.

Daarnaast berusten de sturingsmodellen op verschillende veronderstellingen. Bij het juridische sturingsmodel is dit dat actoren het gedrag kiezen waartoe ze worden gedwongen. Het economische model gaat uit van actoren die zich laten leiden door wat het meeste nut oplevert en volgens het communicatieve model kiezen actoren voor gedrag dat naar hun weten het beste is (Runhaar & Driessen, 2007, p. 150).

Het bovenstaande stuk gaat over aannames wat betreft het beïnvloeden van processen van gedragskeuzes. Deze komen (expliciet of impliciet) terug bij het inzetten van een bepaald beleidsinstrument. Beleidsmakers kunnen verschillende opvattingen hebben met betrekking tot bepaalde manieren van gedragsbeïnvloeding en dit kan vervolgens de voorkeur voor een bepaald type beleidsinstrument beïnvloeden. Over deze (indelingen in) beleidsinstrumenten is meer te lezen in paragraaf 2.3.3.

Operationalisatie naar continua

Beleid is gebaseerd op bepaalde veronderstellingen over het beïnvloeden van het gedrag van de actoren. De sturingsmodellen en de achterliggende aannames vormen een goed kader om opvattingen over gedragsbeïnvloeding te typeren. Het gaat hierbij om het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel, waarbij respectievelijk voorschriften, economische prikkels en informatieoverdracht centraal staan. Omdat er sprake is van een driedeling, is er geen klassiek continuüm opgesteld. Er is een driehoek gemaakt, waarbij het ook mogelijk is een voorkeur uit te spreken voor een mix (in het midden) of een combinatie van twee aspecten (op de lijn).

Gedrag kan het beste beïnvloed worden, door:

Gewenst gedrag te verplichten / ongewenst gedrag te verbieden

Gewenst gedrag economisch aantrekkelijker te maken / ongewenst gedrag economisch onaantrekkelijker te maken

Actoren door middel van informatie ervan te overtuigen gewenst gedrag te vertonen /ongewenst gedrag te laten

2.2.5 Perspectieven op beleid (maken)

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn verschillende opvattingen over (het maken van) beleid besproken. Opvattingen over onder andere wat beleid (maken) inhoudt en de taakverdeling hierbij zijn tot nu toe redelijk los van elkaar omschreven, maar hangen vaak samen met elkaar. Deze paragraaf gaat in op een bredere en meer overkoepelende blik op beleid, waaruit naar voren zal komen hoe de verschillende opvattingen met elkaar verbonden zijn. Met deze ‘overkoepelende blik’ wordt bedoeld dat er vanuit een bepaalde invalshoek naar beleid wordt gekeken. Beleid en het ontwerpen van beleid is namelijk vanuit verschillende invalshoeken te benaderen, en in deze perspectieven komen meerdere opvattingen samen. De keuze voor een bepaald perspectief heeft gevolgen voor de wijze waarop beleidsprocessen worden geanalyseerd, en daarmee ook voor de oplossingsrichtingen (Koppenjan, de Bruijn & Kickert, 1993, p. 56). In een land heerst een bepaalde bredere politieke cultuur waarin een bepaald perspectief op beleid gangbaar is.

In dit onderzoek zullen twee invalshoeken centraal staan. In Driessen en Leroy (2007, p. 12) wordt een onderscheid gemaakt tussen een doelrationeel en een interactief perspectief. Onder andere enkele specifieke methoden voor beleidsontwerp, die in paragraaf 2.3.1 toegelicht worden, zijn terug te leiden tot deze meer algemene perspectieven op beleid. Ook in het proefschrift van Geul (2006, p. 273) komt een soortgelijke indeling naar voren, namelijk die in decisionele en dialogische stromingen. Daarnaast is de indeling te plaatsen in de verschuiving van government naar governance, wat overlap laat zien met een verschuiving van een doelrationeel naar een interactief perspectief. Onder andere vanwege de bekendheid van de termen en de goede aansluiting op de verschillende afzonderlijke opvattingen, worden in dit onderzoek de begrippen ‘doelrationeel’ en ‘interactief’ gehanteerd. Beide perspectieven zijn op verschillende uitgangspunten gebaseerd, waarmee de opvattingen over (het maken van) beleid worden bedoeld. In de onderstaande beschrijving komen dus veel van de bovenstaande opvattingen terug, en zal duidelijk worden hoe deze opvattingen met elkaar samenhangen.

Een doelrationeel perspectief op beleid

Vanuit een doelrationele invalshoek wordt op een bepaalde manier naar beleid, beleidsprocessen en betrokken actoren bij het ontwerpen van beleid gekeken. De onderstaande beschrijving kan zwart-wit overkomen, en in de realiteit kan er niet altijd een duidelijke lijn getrokken worden. Beide perspectieven worden als ideaaltypen beschreven, maar in de werkelijkheid bestaan er vele tussenvormen. Men maakt bijvoorbeeld binnen het rationele perspectief ook kanttekeningen bij bepaalde aannames, of nuanceert deze. Om de verschillen tussen beide perspectieven duidelijk te maken, worden de uitgangspunten en opvattingen in dit stuk echter stereotiep uiteengezet.

In het doelrationele, of anders gezegd het rationeel-analytische perspectief, staat het finale denken centraal. Beleid is een antwoord op een probleem, streeft bepaalde doelen na en zet bepaalde middelen in om deze doelen te realiseren. Effectiviteit en efficiëntie zijn belangrijke criteria in dit perspectief, en met behulp van wetenschappelijke kennis zijn beide te verhogen (Runhaar & Driessen, 2007, p. 133, 171). Beleid wordt op deze manier ‘generationaliseerd’: meer kennis leidt tot beter beleid. In deze stroming is politiek idealiter gefundeerd op professionaliteit en wetenschap (Geul, 2006, p. 127).

De beleidscyclus is een weergave van de beleidsprocessen, waarin verschillende fasen elkaar opvolgen. Deze zijn achtereenvolgens agendavorming, beleidsvorming, oordeelsvorming en uitvoering

van beleid. Dit schept een beeld van een lineair, gefaseerd beleidsproces (Runhaar & Driessen, p. 161; van den Heuvel, 2005, p. 31), met fasen die van elkaar te onderscheiden zijn.

In termen van de beleidscyclus staat in dit onderzoek de tweede fase centraal: het ontwerpen van beleid, door opties te genereren, op basis van criteria met elkaar te vergelijken en te selecteren (Runhaar & Driessen, p. 136, 146). De eerste fase van de agendavorming is op dit moment al doorlopen en het onderwerp staat zowel op nationaal als Europees schaalniveau op de (politieke) agenda. Er is echter nog geen politiek besluit genomen waarin het te voeren beleid is vastgesteld (fase 3).

De overheid is de centrale actor in het beleidsproces in het doelrationele perspectief, en ontwerpt beleid en stelt dit vast. In dit hiërarchische en monocentrische beeld laat de leidinggevende overheid zich leiden door de wensen uit de samenleving, waarna ze die maatschappij stuurt (Runhaar & Driessen, p. 160). De maatschappij reageert daarbij op de door de overheid gewenste wijze. De rationeel sturende overheid bepaalt dus zowel het procesverloop als het resultaat, en de doelgroep van het beleid is een passieve rol toebedeeld (van den Heuvel, 2005, p. 31; Koppenjan, de Bruijn & Kickert, 1993, p. 20, 22, 44). Van den Heuvel (2005, p. 29) heeft het in deze context over de 'klassieke benadering', waarbij één actor streeft naar het bereiken van beleidsdoeleinden met bepaalde beleidsinstrumenten. Dit wordt ook wel het 'één-actor model' genoemd, waarbij de centraal sturende actor autonoom beslissingen neemt. Een andere benaming die hierop van toepassing is, is de topdownbenadering (van den Heuvel, p. 31).

Een interactief perspectief op beleid

Het interactieve perspectief op beleid past in de kritiek op het doelrationele model (Driessen, Goverde en Leroy, 2007, p. 160-164). Een van deze kritiekpunten is de simplistische weergave van complexe beleidsprocessen in een lineair en gefaseerd model, wat hieronder uitgebreider toegelicht wordt. Daarnaast is de interactieve invalshoek in de verschuiving van government naar (multi-level, multi-sector en multi-actor) governance te plaatsen. Tot slot past het bij enkele tradities in Nederlands openbaar bestuur zoals pluriformiteit, participatie, corporatisme en deregulering (van den Heuvel, 2005, p. 44, 66).

'Beleid' wordt in een interactieve benadering vooral gezien als het resultaat van interactie en de strategieën van de betrokken actoren (Van den Heuvel, p. 35), en niet als een 'stappenplan' met doelen en instrumenten. Zo ziet Glasbergen (1989, p. 6) beleid als het resultaat van overleg en onderhandeling tussen (deels) afhankelijke publieke en private actoren, wat duidt op een benadering van beleid als een sociaal interactieproces. Waar in een rationele benadering beleid staat voor het vaststellen en nastreven van bepaalde doelen, is beleid in een interactief kader juist doelzoekend, waarbij de afzonderlijke en tegenstrijdige doelen van verschillende actoren juist op elkaar afgestemd worden (Driessen, Goverde en Leroy, p. 170).

De beleidscyclus met de verschillende fasen die in een doelrationeel perspectief een prominente rol speelt, wordt bekritiseerd. Beleidsprocessen verlopen niet lineair en gefaseerd, maar chaotisch en iteratief (Driessen, Goverde en Leroy, p. 161). De complexe processen zijn niet zomaar met behulp van een model te vereenvoudigen. De uiteenlopende belangen en de complexiteit moeten juist erkend worden.

Waar in het doelrationele perspectief van monocentrische sturing uitgegaan wordt, is in het interactieve perspectief de veronderstelling dat sturing polycentrisch is. Niet alleen de overheid, maar

meerdere actoren, zoals marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers spelen een rol. De actoren zijn afhankelijk van elkaar om het beleidsdoel te bereiken en de focus ligt dus niet op de overheid als centrale actor (Van den Heuvel, 2005, p. 35). De diverse actoren hebben elk hun eigen doelen, belangen en machtsbronnen en de interactie tussen deze actoren staat centraal. De rol van de overheid is dus anders dan in het rationeel-analytische perspectief en is meer regisserend, bemiddelend en toezichhoudend dan direct sturend. Andere partijen uit de samenleving worden ook geacht hun verantwoordelijkheid te nemen. Door de complexe beleidsprocessen waaraan meerdere actoren deelnemen, is het proces en de uitkomst daarvan lastig te voorspellen (Driessen, Goverde en Leroy, p. 161).

Het feit dat er meer actoren betrokken zijn bij het beleidsprobleem heeft ook gevolgen voor het beleid. Waar doelen en instrumenten in het rationele perspectief centraal staan, is het instrument in het interactieve perspectief slechts één van de verschillende actoren met invloed op de effectiviteit van het beleid (Van den Heuvel, p. 33). De context is van invloed op het effect dat het inzetten van bepaalde instrumenten heeft. De actoren die bij het maken van beleid betrokken worden hebben bovendien ook invloed op de keuze voor een bepaald instrument. Zo staat regelgeving vaak centraal in de klassieke benadering, maar is strategisch handelen, het beïnvloeden en mobiliseren van de andere beleidsactoren en het harmoniseren van divergerende belangen en opties juist belangrijk in een interactief perspectief (Van den Heuvel, p. 35).

Operationalisatie naar continua

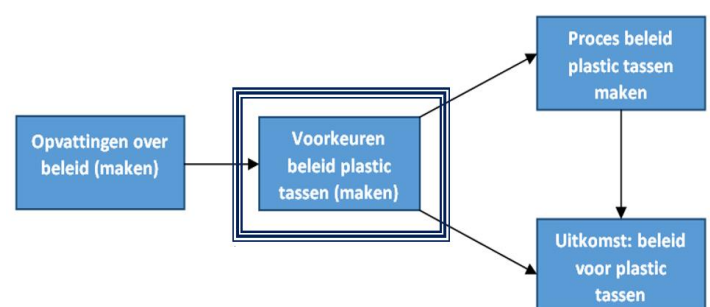
De abstractere en overkoepelende ‘perspectieven op beleid’ zullen niet verder worden uitgewerkt, omdat uitspraken hierover gedaan zullen worden aan de hand van de bovenstaande opvattingen. Wanneer effectiviteit en wetenschappelijke inzichten bijvoorbeeld erg belangrijk zijn, kan hieruit afgeleid worden dat er waarschijnlijk een redelijk doelrationeel perspectief op beleid is.

Het is niet zo, dat alle opvattingen hierboven één op één corresponderen met een bepaald perspectief op beleid, maar het is wel mogelijk uit de verschillende opvattingen op te maken wat voor breder perspectief op beleid overheerst.

2.3 Voorkeuren voor bepaalde beleidsinstrumenten en manieren om beleid te maken

In de vorige paragraaf zijn dieperliggende opvattingen en aannames over (het maken van) beleid beschreven. In tegenstelling tot deze basale opvattingen gaat het in deze paragraaf om meer specifieke voorkeuren. Het betreft de voorkeuren voor bepaalde manieren om beleid te maken en bepaalde beleidsinstrumenten. De opvattingen uit de vorige paragraaf zijn niet toegespitst op een bepaald beleidsdossier, de theoretische concepten

uit deze paragraaf worden gerelateerd aan (het maken van) beleid voor plastic tassen. Zoals in het conceptueel schema te lezen is, hebben basale opvattingen gevolgen voor de specifieke voorkeuren voor (het maken van) beleid voor plastic tassen, die vervolgens invloed hebben op het beleid(sproces).



De verschillende methoden voor beleidsontwerp (2.3.1) en de bestuursstijlen en participatiemogelijkheden (2.3.2) betreffen het *proces* van beleid maken. Paragraaf 2.3.3 laat

verschillende typeringen van beleidsinstrumenten zien en dit betreft de *uitkomst* van het proces van beleid maken: de beleidsmaatregelen.

2.3.1 Manieren om beleid te ontwerpen

Er zijn vele wegen die naar Rome leiden en zo is het ook met beleid maken. Dit is op verschillende manieren aan te pakken. Zo kun je kijken hoe een ander land of ministerie een soortgelijk beleidsprobleem heeft aangepakt en dit beleid (deels) overnemen, of jezelf juist vooral baseren op wetenschappelijke inzichten over bijvoorbeeld het beleidsprobleem of de werking van beleidsinstrumenten. Het is niet zo, dat een beleidsmedewerker helemaal blanco aan het maken van beleid begint. Er zijn bijvoorbeeld bepaalde procedures waarin aangegeven is wat gedaan en/of onderzocht moet worden of patronen en stappen die 'ingesleten' zijn in de organisatie en als 'standaard' beschouwd worden. De manier waarop beleid ontworpen wordt, is daarom niet los te zien van het institutionele kader.

De verschillende mogelijke aanpakken die in de praktijk zichtbaar zijn, zijn ook in de wetenschap onderwerp van onderzoek. Geul (2006) onderscheidt in zijn proefschrift meerdere 'methoden voor beleidsontwerp' en werkt deze uit tot concrete 'stappenplannen' voor het ontwerpen van beleid. Twee van deze methoden sluiten goed aan op het doelrationele en interactieve perspectief uit de vorige paragraaf en daarom worden deze uitgebreid toegelicht. Het gaat hierbij om respectievelijk de ingenieursmethode en de Nederlandse methode. Een kanttekening hierbij is dat het volgen van een 'stappenplan' op zichzelf al een doelrationele aanname met zich meebrengt van een lineair en gefaseerd proces. De andere methoden die Geul beschrijft, de Japanse, Portugese, Romeinse en Amerikaanse methode, zijn voor dit onderzoek minder relevant en worden daarom niet verder toegelicht.

De ingenieursmethode

De naam van de ingenieursmethode komt vanuit het idee van *engineering*, het doelbewust ingrijpen in de 'mechaniek' van mens en maatschappij, het streven naar doelrationaliteit en beheersing (Geul, p. 131, 132). Samengevat zijn er overeenkomsten met het ontwerpen van een gebouw door middel van analyse en een bouwtekening. Een andere naam voor het ontwerpen van beleid op deze manier is de 'Engelse' methode. Door van Doorn wordt ook de Nederlandse wetenschapper Hoogerwerf 'ingedeeld' in deze categorie (Geul, p. 132). Zijn boek over het ontwerpen van beleid (Hoogerwerf, 2003) vertoont zeer veel overeenkomsten met het 'stappenplan' hieronder.

Geul heeft een handleiding opgesteld voor het ontwerpen van beleid volgens de ingenieursmethode, die uit de onderstaande stappen opgebouwd is:

1. *Analyseer de opdracht tot het ontwerpen van beleid*

Wat is de opdracht? Wat voor product heeft de opdrachtgever voor ogen en wat zijn de randvoorwaarden? Is er al beleid op dit terrein? Het idee hierachter is dat het gunstig is nieuw beleid te integreren met bestaand beleid of het hier in ieder geval op af te stemmen (Geul, p. 286). Daarom is het goed het bestaande beleid te verkennen en na te gaan wat eraan ten grondslag ligt, wat de doelstellingen zijn, welke instrumenten gebruikt worden en hoe de uitvoering geregeld is.

2. *Analyseer het beleidsprobleem*

Is er een probleem en moet hier beleid voor worden gemaakt, en is dit een taak voor de overheid? Wat is het probleem en de bredere context hiervan? Is er consensus over het probleem?

3. *Verken de beschikbare kennis op een systematische manier*

Welke wetenschappelijke literatuur bestaat er over het probleem en de aanpak daarvan? Het gaat hierbij om informatie over het algemene beleidsprobleem en over bestaand beleid.

4. *Analyseer de oorzaken en gevolgen van de probleemsituatie*

In deze fase wordt een causaal veldmodel opgesteld. Dit is een schematisch overzicht met de oorzaken en gevolgen van een beleidsprobleem. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de perceptie van wetenschappers, maar ook naar die van beleidsactoren en veldactoren.

5. *Formuleer het einddoel*

Door een einddoel vast te stellen, worden richting, mate en type beleidsoplossing vastgelegd. Bij het formuleren van het doel moet rekening worden gehouden met verschillende randvoorwaarden, wat politieke, economische, ethische en juridische aspecten betreft. Wat zal er gebeuren als er geen beleid wordt gevoerd?

6. *Overweeg de beleidsinstrumenten en hun effecten*

Tijdens het doorlopen van de zesde stap zijn zowel de oorzaken van het probleem (stap vier), en het geformuleerde doel (stap vijf) van belang. Het causale veldmodel wordt geanalyseerd op aanknopingspunten voor beleid. Waar in het causale model kan het beste worden ingegrepen? En met welk instrument, met het oog op de doelstelling en de randvoorwaarden? Uiteindelijk kan er een finaal veldmodel met doel-middel relaties opgesteld worden.

7. *Ontwerp de beleidsuitvoering*

Per 'finale route' uit het finale veldmodel kan nagegaan worden hoe de beleidsuitvoering eruit komt te zien. Wie gaat het uitvoeren, welke taken hebben ze, welke bevoegdheden etc. hebben ze dan nodig en wat kost dit? Een beleidsuitvoeringsmodel is een overzicht waarin bovenstaande overwegingen per instrument worden aangegeven.

8. *Bepaal de meest aantrekkelijke beleidsoptie*

In deze stap wordt het uiteindelijke beleid daadwerkelijk vastgelegd: uit de verschillende mogelijkheden wordt een keuze gemaakt voor de beste 'finale route'. Dit kan door de kosten en baten van de verschillende opties met elkaar te vergelijken. Ook in deze stap kan een model worden opgesteld: het beleidsmodel. Dit is een ingekorte versie van het finale veldmodel, met alleen de meest optimale beleidsoptie(s).

9. *Voer een beleidsexperiment uit*

Een deel van de doelgroep wordt wel blootgesteld aan het beleid en het andere deel niet. De uitkomsten worden vergeleken en dit maakt het mogelijk uitspraken te doen over de effecten van het instrument.

10. *Rapporteer en presenteert het beleidsplan*

De Nederlandse methode

De Nederlandse methode dankt zijn naam aan de typisch Nederlandse bestuurlijke stijl van overleggen, het streven naar consensus en geven en nemen (Geul, 2006, p. 217, 223). Het overleg vindt plaats tussen politiek-bestuurlijke 'elites' en sterke buitenpolitieke actoren, zoals sociaaleconomische belangenorganisaties. Bepaalde actoren worden wel toegelaten tot het overleg en andere niet. Deze selectie en uitsluiting kan op grond van verschillende criteria plaatsvinden, zoals blokkademacht, expertise, 'belanghebbendheid' en moraliteit (Geul, p. 231). De actoren die wel bij het

overleg betrokken zijn, hebben de mogelijkheid hun opvattingen en standpunten met de anderen te delen en worden actief in de beleidsvorming betrokken. Naast de inhoud staan hierbij ook draagvlak en onderlinge verhoudingen en verstandhoudingen centraal.

Ook voor het toepassen van de Nederlandse methode voor beleidsontwerp heeft Geul een handleiding gemaakt. Deze bestaat uit negen stappen:

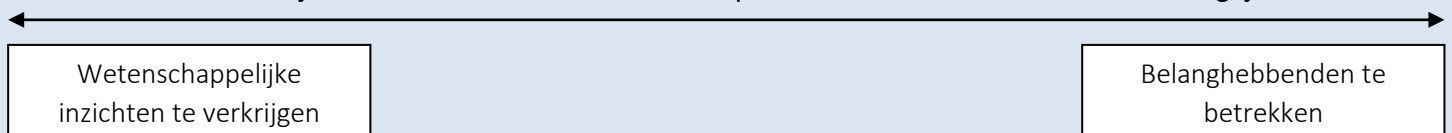
1. *Analyseer de opdracht tot het ontwerpen van beleid*
Hetzelfde als stap een van de ingenieursmethode
2. *Analyseer het beleidsprobleem*
Hetzelfde als stap twee van de ingenieursmethode
3. *Kies de partners*
Met welke partijen wil men in overleg het beleid gaan construeren? Denk daarbij aan zowel partners uit het maatschappelijke veld, het 'epistemische' veld (onderzoekers en deskundigen) en actoren die een rol spelen in het beleidstraject. Er wordt een overzicht gemaakt met alle relevante actoren en op basis hiervan kan ook ingeschat worden waar zich mogelijke blokkademacht kan bevinden. Als blijkt dat er nog andere gewenste actoren zijn, kunnen deze nog toegevoegd worden.
4. *Bepaal de basis, vorm en het traject van het overleg*
Hoe wordt het overleg ingericht? Wordt het overleg gevoerd door officiële afgevaardigden of spreken de mensen op persoonlijke titel? Wat de vorm van het overleg betreft is onder andere een congresmodel mogelijk, waarbij elke overlegpartner in elk gesprek aanwezig is, of een biechtstoelmodel, waarbij er sprake is van (vertrouwelijk) bilateraal overleg tussen een centrale actor en de andere partners. Wat is de tijdsplanning, en wat zijn de basisspelregels en het profiel van de procesregisseur?
5. *Overleg over de probleemdefinitie*
Deze stap is de aanvang van het daadwerkelijke overleg tussen de partners. Dit begint met het vaststellen van het probleemgebied en de kernproblematiek. Hoe zien de betrokken actoren het probleem? Deze stap eindigt in een gezamenlijke probleemdefinitie.
6. *Overleg over de elementen van het te voeren beleid*
In stap zes worden de eisen en wensen van alle partijen rondom de beleidselementen (doel, instrumenten, tijdskeuze, funding) duidelijk, en daarnaast de kernwaarden en –belangen. Dit is de basis voor het nadenken over opties voor beleid. Vervolgens kan de voorkeursvolgorde van alle partijen vastgesteld worden, en wordt duidelijk of er eensgezindheid bestaat, of dat er anders kansrijke *package deals* mogelijk zijn.
7. *Bepaal het beleidsmodel met het grootste draagvlak*
Wat is de gezamenlijke voorkeursvolgorde? In hoeverre worden de diverse beleidsopties door de verschillende partijen geaccepteerd? Uiteindelijk is het mogelijk een rangorde op te stellen van de verschillende beleidsopties. Hierbij wordt rekening gehouden met de acceptatie, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, ook voor partijen die niet bij het overleg betrokken zijn.
8. *Stel het draagvlak vast voor het gekozen beleidsmodel*
In fase acht vindt de terugkoppeling naar de partijen plaats. Is de hoogst scorende beleidsoptie voor alle partijen acceptabel, of in ieder geval niet onacceptabel? De beleidsoptie met het hoogste draagvlak wordt vastgesteld. Het bevestigde kan in deze fase mogelijk worden vastgelegd in bijvoorbeeld een convenant.
9. *Rapportage en presentatie*

Zoals waarschijnlijk al duidelijk is geworden, overlappen beide perspectieven deels met elkaar. In beide methoden zijn de eerste twee stappen, analyse van de opdracht en van het probleem, gelijk aan elkaar. Daarnaast komt bijvoorbeeld ook in het doelrationele perspectief naar voren, dat er verschillen kunnen bestaan in de visie op bijvoorbeeld het probleem en de oorzaken en gevolgen ervan. Hoewel er dus wel belangrijke verschillen zijn tussen de ingenieurmethode en de Nederlandse methode, is het niet zo dat er helemaal geen gedeelde elementen zijn.

Operationalisatie naar continua

Belangrijk is het identificeren van aspecten die belangrijk zijn om rekening mee te houden tijdens het maken van beleid, aangezien de verschillende opvattingen hierover centraal staan. Ik verwacht op basis van het vooronderzoek dat er mogelijk verschillen zijn tussen Nederland en de Europese Unie wat het belang van wetenschappelijke inzichten en het betrekken van belanghebbenden betreft, en daarom wil ik dit nagaan. Dit vormt de kern van het verschil tussen de doelrationele en interactieve methode. Door wetenschappelijke inzichten en belanghebbenden betrekken tegenover elkaar te zetten, zullen de antwoorden vergelijkbaarder zijn en komt duidelijk naar voren, welke van de twee het belangrijkste gevonden wordt.

Bij het maken van beleid om het aantal plastic tassen te verminderen is het belangrijk:



2.3.2 Bestuursstijlen en participatiemogelijkheden

Het bestuur kan verschillende rollen spelen. Pröpper en Steenbeek (1998, p. 293) spreken in deze context over 'bestuursstijlen'. Ze onderscheiden zeven stijlen, waarin het bestuur een bepaalde rol speelt. De rol die het bestuur speelt, hangt samen met de rol die andere actoren (kunnen) spelen. Deze bestuursstijlen vertonen daarom samenhang met de participatiemogelijkheden, en zeggen onder andere iets over de toegankelijkheid voor burgers, organisaties en bedrijven om invloed op beleid uit te oefenen en over de openheid van het proces (Gümüs, 2009, p. 22).

De zeven bestuursstijlen die Pröpper en Steenbeek definiëren zijn, in volgorde van aflopende openheid, als volgt (Voortman, 2008, p. 18):

- *Faciliterend*
Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid en materiële middelen), heeft vertrouwen in de bijdrage van de participanten, en is bereid zich terughoudend op te stellen.
- *Samenwerkend*
Het bestuur werkt samen met andere partijen, doet dit op basis van gelijkwaardigheid, stelt zich open en is bereid compromissen te sluiten in het geval van tegengestelde belangen.
- *Delegerend*
Het bestuur geeft de participanten de bevoegdheid binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of beleid uit te voeren, en initieert zelf niet op detailniveau.
- *Participatief*
Het bestuur vraagt participanten om een open advies, waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is en de participanten zelf probleemdefinitie en oplossingsrichting aan kunnen geven.

- *Consultatief*
Het bestuur raadpleegt participanten over gesloten vraagstelling, waarbij de participant zich kan uitspreken over een gegeven beleidsaanpak en probleemomschrijving. Bij weinig draagvlak *kan* het bestuur aanpassingen doorvoeren, maar is hier niet toe verplicht.
- *Open autoritair*
Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
- *Gesloten autoritair*
Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft *geen* informatie over dit beleid.

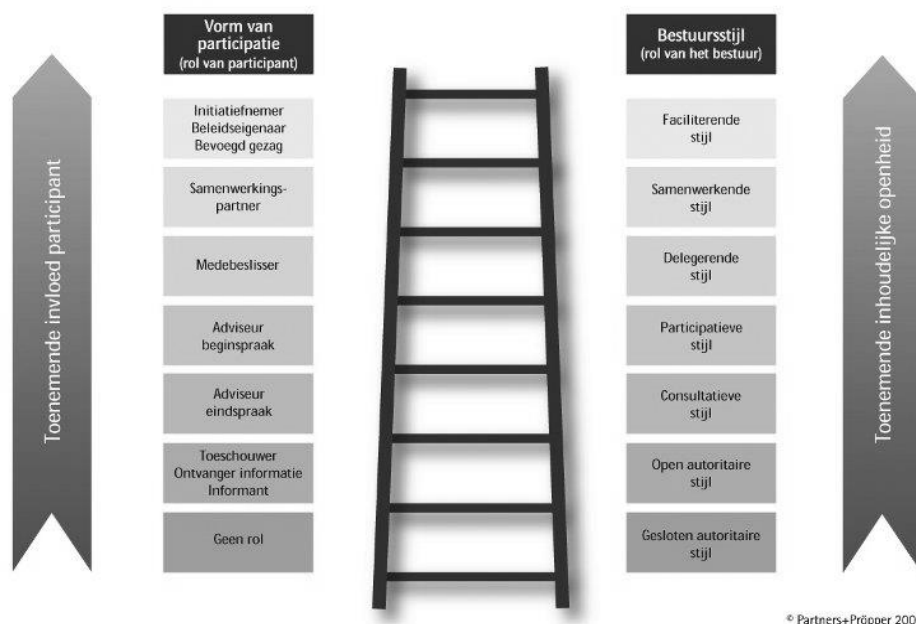
Bij een faciliterende, samenwerkende, delegerende en participerende bestuursstijl is er sprake van interactief beleid, aangezien de participanten van begin af aan bij het beleid betrokken worden (Voortman, p. 19).

Er is discussie mogelijk over de mate waarin een beleidsmaker de ruimte heeft om voor een bepaalde bestuursstijl te kiezen. In deze studie wordt er vanuit gegaan dat er wel beperkingen in de keuzemogelijkheden zijn vanwege een bepaalde heersende politieke cultuur, maar dat er nog wel verschillende opties overblijven. Er blijft dus een bepaalde bandbreedte aan mogelijke bestuursstijlen over. Zo is een gesloten autoritaire stijl in Nederland niet voor te stellen, maar bijvoorbeeld een participatieve of consultatieve stijl zijn wel beide mogelijk. Wat de vergelijking tussen Nederland en de Europese Unie betreft, zijn er verscheidene institutionele verschillen waarmee rekening gehouden moet worden. Een voorbeeld is de verschillende doelgroep van beleid: op nationaal niveau zijn dit retailers en consumenten, op Europees niveau richt het beleid zich primair op de lidstaten. Andere verschillen zijn het schaalniveau en de geldende besluitvormingsprocedures. De bandbreedte aan mogelijke bestuursstijlen en vormen van participatie zijn dus verschillend als gevolg van een andere institutionele context.

Een keuze voor een bepaalde stijl beïnvloedt de ruimte voor actoren om te participeren. Hieronder worden de zeven vormen van participatie opgesomd, ingedeeld op basis van de rol die de participant inneemt (Pröpper & Steenbeek, 1998, in Gümüş, 2009, p. 24). De participant kan een rol vervullen als:

- Initiatiefnemer
- Samenwerkingspartner
- Meebeslissers
- Adviseur
- Consultant
- Toeschouwer

Daarnaast is het mogelijk dat de participant helemaal geen rol speelt. Onderstaande afbeelding vat de beschreven bestuursstijlen en participatiemogelijkheden samen:



Figuur 3: bestuursstijlen en participatiemogelijkheden

Bron: Pröpper, 2009, in van der Starre, 2010, p. 17

De bestuursstijlen en participatiemogelijkheden zijn niet naar continua geoperationaliseerd, omdat ze in de bovenstaande figuur al duidelijk uiteengezet zijn. De ladder is op deze manier al een bruikbaar middel om naar de opvattingen van beleidsmakers te vragen. Het voordeel van het houden van meerdere categorieën, in tegenstelling tot een continuüm met slechts een open of gesloten bestuursstijl, is dat nauwkeuriger naar voren zal komen hoe de geïnterviewden denken over beleid maken. Een delegerende stijl ligt in de figuur bijvoorbeeld naast een participatieve stijl, maar er zijn grote verschillen tussen deze stijlen.

2.3.3 Typeringen van beleidsinstrumenten

Beleid kan op diverse manieren getypeerd worden en verschillende auteurs hebben vele mogelijke indelingen omschreven. Dit stuk is geen vergelijkend literatuuronderzoek en zal geen compleet overzicht verschaffen van alle typeringen, maar het beschrijft wel de meest gebruikte indelingen en concepten. Eerst wordt de indeling in communicatieve, economische en juridische instrumenten en sturingsmodellen beschreven. Daarna komen enkele andere veel gebruikte typeringen aan bod.

Communicatief, economisch en juridisch

Er zijn verschillende beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om een bepaald doel te realiseren, waarbij een instrument wordt gezien als 'alles wat een actor gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van doeleinden te bevorderen (Klok, 1991, p. 19; Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 22). De vele mogelijke instrumenten zijn op verschillende manieren in te delen, en een voorbeeld hiervan is een indeling in vier hoofdgroepen (Geul, 2006, p. 102): communicatieve, financiële, juridische en fysieke instrumenten. Vaak worden de fysieke instrumenten, waaronder een directe ingreep zoals een wegblokkade wordt verstaan, niet meegenomen. Het bewust niets doen is ook een vorm van een beleidsinstrument, maar dit wordt verder buiten beschouwing gelaten. In deze situatie lijkt niets doen geen optie gezien de politieke realiteit.

Dan blijven er drie 'instrumentenfamilies' of 'sturingsmodellen' over (Koppenjan, de Bruijn & Kickert, 1993, p. 90; Klok, 1991). Andere namen hiervoor zijn respectievelijk de preek, de peen en de zweep (Bressers, de Jong, Klok & Korsten, 1993, p. 4). Bij communicatieve instrumenten staat informatieoverdracht centraal en voorbeelden hiervan zijn voorlichting en overleg. Financiële instrumenten omvatten prikkels zoals subsidies, heffingen en boetes en juridische instrumenten kunnen door middel van voorschriften bepaald gedrag verbieden, gebieden of juist mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn vergunningen en het opstellen van een bepaald verbod. Fysieke instrumenten, zoals drempels of hekken, maken bepaald gedrag praktisch gezien (on)mogelijk (Geul, p. 105).

Zoals in paragraaf 2.2.4 te lezen was, hangt de keuze voor een bepaald instrument samen met bepaalde opvattingen over het beïnvloeden van het proces van gedragsverandering. De genoemde typen instrumenten (informatieoverdracht, prikkels en voorschriften) zijn gebaseerd op een communicatief, economisch en juridisch sturingsmodel, en kunnen ingezet worden om gedragsverandering te bewerkstelligen (Klok, p. 170; van der Doelen, 1989).

Overige typeringen

Er zijn nog verschillende andere mogelijkheden om beleid te typeren. Geul (2006, p. 107) onderscheidt onder andere 'solo' of 'samen' sturen. Je kunt beleid maken dat op de doelgroep van toepassing is, maar je kunt het ook *met* de doelgroep doen, als de actoren vrijwillig meewerken. Hij stelt dat de neiging vrijwillig medewerking te verlenen hoger is als er sprake is van een dreiging van bijvoorbeeld eenzijdige overheidsmaatregelen. Een ander onderscheid is dat tussen generieke of (actor)specifieke sturing: beleid kan voor iedereen gelden, of zich juist specifiek op bepaalde actoren richten. Een ander bekende indeling is die in verruimende en beperkende instrumenten, waarbij gedragsmogelijkheden van de doelgroep respectievelijk vergroot en verkleind worden (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 227; Korsten, 2005 p. 7). Je kunt bijvoorbeeld kiezen voor een heffing, maar ook voor een subsidieregeling (Bressers et al., 1993, p. 21). Daarnaast bestaan er verschillen tussen beleid dat de beoogde situatie direct beïnvloedt, of juist door gedragsverandering van actoren in het beleidsveld (Klok, 1991, p. 22; Hoogerwerf & Herweijer, p. 224). Ook het type beleidsinstrument is niet los te zien van de institutionele context. Bepaalde (typen) beleidsinstrumenten zullen bijvoorbeeld in een bepaalde lidstaat of organisatie meer geïstitutionaliseerd zijn dan andere. Ook wanneer een bepaalde manier van beleid maken meer geïstitutionaliseerd is dan andere methoden voor beleidsontwerp, heeft dit gevolgen voor het type beleidsinstrument dat uiteindelijk vastgesteld wordt.

Moeilijkheden bij het typeren van beleid

Fenger en Klok (in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 228) merken op dat de indelingen in typen instrumenten gebaseerd zijn op instrumenten die in het verleden vaak zijn toegepast. Nieuwere instrumenten zijn soms moeilijk te plaatsen in deze typologieën. Het convenant halen ze daarbij als voorbeeld aan. Van Geul deelt het convenant echter in onder de juridische instrumenten.

Bovenstaande indelingen betekenen niet dat ieder beleid in één 'hokje' in te delen is. Er komen vaak combinaties van instrumenten voor en er kan sprake zijn van multi-instrumentele sturing (Bressers et al., 1993, p. 4). Volgens Gunningham, Grabosky en Sinclair (1998, p. 422) zijn deze combinaties van belang, mede in termen van effectiviteit en efficiëntie. Zwaktes van één bepaald instrument kunnen op deze manier gecompenseerd worden en de verschillende instrumenten kunnen elkaar aanvullen. Runhaar en Driessen (2007, p. 141, 151) bevestigen dat een mix van meerdere instrumenten vaak succesvoller is dan wanneer er slechts van één instrument gebruik wordt gemaakt. Wat daarnaast ook

geregeld voorkomt, is het inzetten van instrumenten in een bepaalde volgorde: men begint met communicatieve instrumenten, daarna volgen economische en als dit nog niet werkt, uiteindelijk juridische.

Operationalisatie naar continua

In dit onderzoek zal niet naar de voorkeuren met betrekking tot álle mogelijke beleidsinstrumenten worden gekeken. Afbakening is noodzakelijk en daarom is een keuze gemaakt voor vier concrete beleidsinstrumenten. Met betrekking tot beleid om het aantal plastic tassen te verminderen, worden de beleidsinstrumenten 'verbod', 'heffing' en 'vrijwillige afspraken' op globaal niveau het meeste ingezet. Dit zijn ook de drie beleidsopties die het meeste naar voren komen in onderzoeken naar plastic tassen beleid. Daarnaast worden op deze manier instrumenten uit zowel het juridische, economische als communicatieve sturingsmodel meegenomen. Omdat in Nederland vaak convenanten worden ingezet en omdat dit ook in deze case een reële mogelijkheid is, zal dit juridische instrument ook aan bod komen. Een continuüm is vanwege het aantal opties niet geschikt en daarom zal naar een rangorde (op basis van voorkeur) gekeken worden.

Mijn voorkeur voor beleid om plastic tassen te verminderen gaat uit naar:

☐	Een verbod
☐	Een heffing
☐	Vrijwillige afspraken
☐	Een convenant

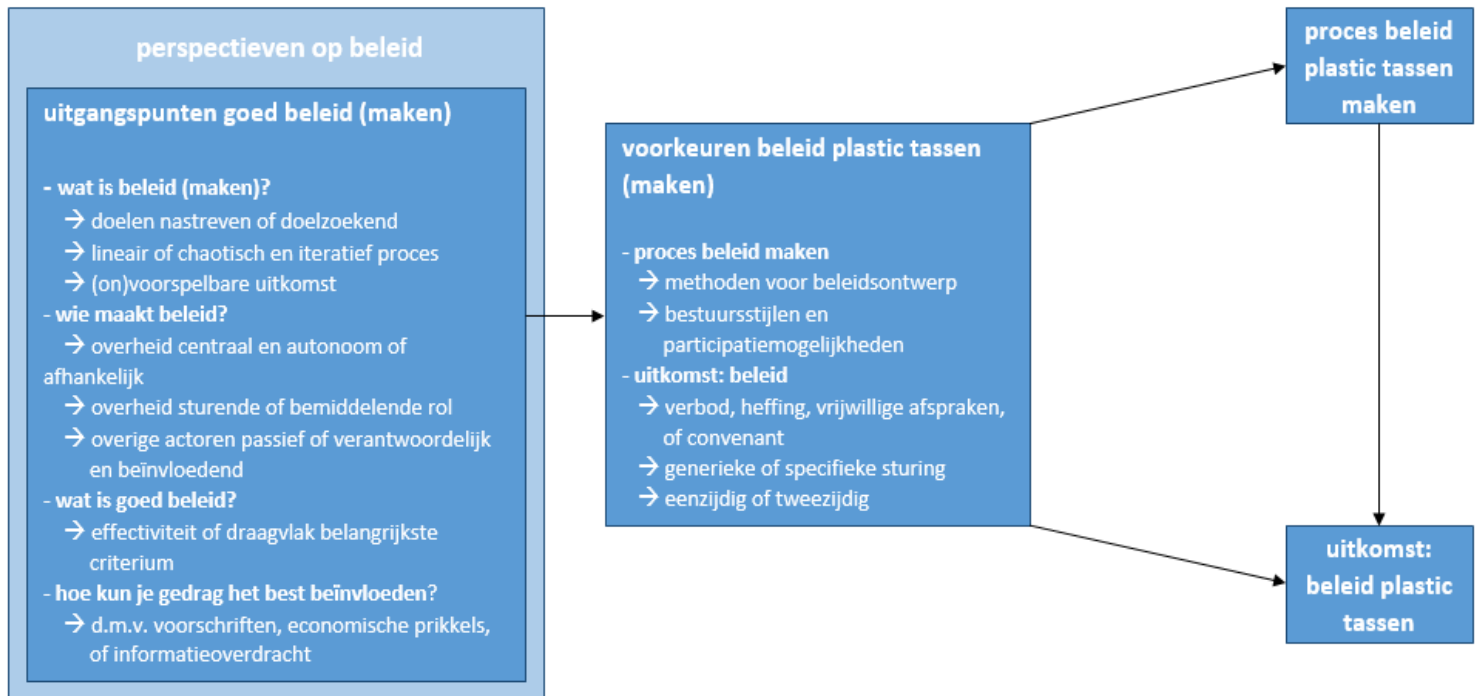
Andere indelingen in vormen van beleid, waarin ik mogelijke verschillen tussen Nederland en de Europese Unie verwacht, zijn die tussen generieke en specifieke sturing, en tussen eenzijdige en tweezijdige instrumenten.

Welk type beleid spreekt u het meeste aan, wat het plastic tassen dossier betreft?

Generieke instrumenten (geldt voor iedereen)	Specifieke instrumenten (maatwerkaanpak)
Eenzijdige instrumenten (vanuit de overheid <i>naar</i> derden)	Tweezijdige instrumenten (overeenstemming en afspraken <i>met</i> derden)

2.4 Uitgewerkt conceptueel schema

Nu toegelicht is, naar welke aspecten gekeken zal worden bij het analyseren van opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers, zullen deze hieronder nogmaals grafisch weergegeven worden, om de samenhang tussen de concepten verder te verduidelijken.



Figuur 4: uitgewerkt conceptueel schema

Er zijn verschillende opvattingen mogelijk met betrekking tot het (maken van) beleid (links in het schema). Deze opvattingen hangen met elkaar samen en komen terug in een bepaald perspectief op beleid. Het geheel aan opvattingen beïnvloedt de voorkeuren voor bepaalde beleidsinstrumenten of bepaalde manieren om beleid te maken, in het dossier plastic tassen (midden). Dit heeft vervolgens weer invloed op zowel het beleidsproces rondom plastic tassen als de uitkomst hiervan, het concrete beleid (rechts). De basale opvattingen beïnvloeden de afhankelijke variabelen: het proces en de uitkomst van beleid. De specifiekere voorkeuren in het midden zijn daarbij als intermediaire variabele te zien. Voor de genoemde 'variabelen' uit het schema zal worden nagegaan of er verschillen bestaan tussen Nederland en de Europese Unie.

De bovenstaande figuur sluit aan op de vraagstelling uit paragraaf 1.2. Hoofdstuk vier en vijf behandelen vraag een en twee en beschrijven de Nederlandse en Europese beleidsprocessen. Deze fase bevindt zich aan de rechterkant van het schema. Vervolgens zal hoofdstuk zes ingaan op verschillen tussen Nederland en de Europese Unie, wat het proces en de uitkomst betreft (vraag drie). De verschillende typen beleidsinstrumenten en methoden voor beleidsontwerp vormen hierbij een goed kader voor een gestructureerde analyse. In dit hoofdstuk zullen daarom al de verschillende concepten uit het midden van het conceptueel schema terugkomen. Hoofdstuk zeven gaat op zoek naar verklaringen voor de gevonden verschillen (vraag vier). Hierbij wordt zowel gekeken naar voorkeuren van beleidsmakers voor bepaalde methoden voor beleidsontwerp als naar de onderliggende opvattingen over beleid. Dit is te plaatsen in de linkerkant en het midden van het schema.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden welke informatie nodig is om de vragen te beantwoorden en hoe ik aan deze informatie wil komen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, en op de verzameling en analyse van de data.

Het doel van dit onderzoek is niet om te generaliseren en te reduceren, maar juist om een dieper inzicht in deze specifieke situatie te krijgen. Omdat verschillende opvattingen en belangen een belangrijke rol spelen, diepgang belangrijker is dan breedte, en het doel is een specifieke situatie beter te begrijpen, lijkt een kwalitatief onderzoek het meest geschikt. Een andere reden hiervoor is het kleine aantal onderzoekseenheden: er zal slechts een klein aantal specifieke personen worden ondervraagd, waar onder de kop dataverzameling verder op ingegaan wordt.

3.1 Onderzoeksstrategie

De casestudy is een geschikte strategie in het licht van de onderzoeksvragen. Het doel is namelijk meer de diepte in te gaan en een integraal inzicht te krijgen in bepaalde beleidsprocessen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de processen in Nederland en de Europese Unie (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 183). Daarnaast zullen er meerdere methoden naast elkaar worden gebruikt, zoals interviews, observatie en literatuur- en bronnenonderzoek, met als doel de case diepgaand te bestuderen. Deze triangulatie van methoden en bronnen past goed bij de casestudy en maakt het mogelijk een completer beeld van de situatie te krijgen.

Een nadeel van casestudies is dat de externe geldigheid van de resultaten lager zal zijn, wat het lastiger maakt om te generaliseren (Verschuren & Doorewaard, p. 187). Het generaliseren is echter geen doel op zich in deze studie, aangezien juist het begrijpen van een specifiek geval centraal staat. Naar de indeling van Stake (2000, in Silverman, 2010, p. 139) in intrinsieke, instrumentele en collectieve casestudies, past een intrinsieke casestudy het beste bij deze onderzoeksofzet, omdat het begrijpen van de case zelf centraal staat.

Met het oog op het krijgen van een integraal beeld van de situatie wordt er op verschillende schaalniveaus naar de beleidsprocessen gekeken. Er is sprake van een exploratief onderzoek waarin verschillende opvattingen en voorkeuren worden verkend.

3.2 Dataverzameling

Op hoofdlijnen is er informatie nodig over de beleidsprocessen in Nederland en de Europese Unie en over opvattingen van Nederlandse en Europese beleidsmakers over (het maken van) beleid. Deze informatie zal vervolgens aan de hand van de wetenschappelijke inzichten uit het vorige hoofdstuk geanalyseerd worden.

Zoals in de onderzoeksstrategie al naar voren kwam, wordt er voor het verzamelen van de informatie gebruikt gemaakt van verschillende primaire methoden in kwalitatief onderzoek (Marshall & Rossman, 1999, p. 105). De belangrijkste vormen van dataverzameling in dit onderzoek zijn het ondervragen van personen, observatie, en het analyseren van (beleids)documenten zoals rapporten, nota's en verslagen van stakeholderdialogen.

In de verkenningsfase zijn er gesprekken geweest met medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. In een latere fase hebben er verschillende interviews plaatsgevonden met beleidsmedewerkers van het ministerie en de Europese

Commissie. Mijn doel was zoveel mogelijk van de processen mee te maken. Mede daarom was ik begin maart bij de (derde) stakeholderdialoog tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en verschillende brancheverenigingen over het terugdringen van plastic tassen, en ontving ik de verstuurde mails en documenten van zowel het ministerie als de brancheverenigingen. Op Europees schaalniveau heb ik in april een raads werkgroep in Brussel bezocht. Door zelf betrokken te zijn en onder andere mee te gaan naar zulke bijeenkomsten, heb ik een beter inzicht kunnen krijgen in onder andere de beleidsprocessen en opvattingen van de verschillende partijen, waarbij ik ook meer heb kunnen meekrijgen van de minder 'zichtbare' aspecten van het maken van beleid. Omdat het beleidsproces nog gaande is, is het soms lastig bronnen te vermelden, vooral als het om (nog) vertrouwelijke informatie gaat. In deze gevallen zullen de bevindingen in meer algemene termen beschreven worden. Om dezelfde reden zal niet verwezen worden naar individuen in de beschrijving van de opvattingen en voorkeuren in hoofdstuk zeven.

Hieronder wordt per hoofdonderwerp weergegeven op welke manier de benodigde informatie verzameld is.

Het beleidsproces in Nederland en de Europese Unie

Om de vragen over het verloop van de beleidsprocessen in Nederland en de Europese Unie te beantwoorden, is een literatuur- en bronnenstudie een belangrijke methode van dataverzameling. Met behulp van onder andere wetsvoorstellen, moties, nota's, verslagen, mails, rapporten en persberichten kunnen de processen beschreven worden. Officiële stukken van de Tweede Kamer en de Europese Commissie hebben een belangrijke rol gespeeld in het reconstrueren van de beleidsprocessen. Ook tijdens interviews met de betrokken beleidsmedewerkers zijn het Nederlandse en Europese beleidsproces besproken, en zijn er nieuwe inzichten naar voren gekomen. Ook het bijwonen van de stakeholderdialoog en de vergadering van de raads werkgroep was erg behulpzaam voor het beschrijven van de processen. Zoals te zien is, is er veel aandacht besteed aan triangulatie van bronnen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid, en was ook in praktisch opzicht erg zinvol, omdat de verkregen inzichten elkaar goed aanvulden.

Verschillen tussen de processen

De vraag over verschillen tussen de Nederlandse en het Europese beleidsproces vraagt om een vergelijking van beide processen. Hiervoor is in principe weinig tot geen nieuwe informatie nodig. Door de informatie uit de eerste vragen te analyseren aan de hand van de verschillende beleidstheorieën, kunnen de processen getypeerd worden en kunnen er uitspraken over de verschillen worden gedaan.

Opvattingen over beleid (maken)

Nadat de verschillen duidelijk zijn geworden, wordt er gezocht naar mogelijke verklaringen voor de verschillen in het beleidsproces. Opvattingen van Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers staan hier centraal in: hoe denken zij over bepaalde instrumenten of een bepaalde manier van beleid maken? Het houden van interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers is een geschikte manier om meer inzicht te krijgen in bepaalde voorkeuren en opvattingen over beleid (maken).

Het betreft hier betreft hierbij diepte-interviews, met een strategische steekproeftrekking: ik wil graag gesprekken houden met de beleidsmedewerkers die op nationaal en Europees niveau het meest betrokken zijn bij het ontwerpen van beleid om het aantal plastic tassen te verminderen. Omdat

plastic tassen een ‘smal’ onderwerp is, zijn er slechts weinig medewerkers *direct* betrokken bij het maken van beleid hiervoor. Omdat het goed is toch meerdere beleidsmedewerkers te spreken, is breder gekeken. Er hebben bijvoorbeeld ook gesprekken plaatsgevonden met andere medewerkers uit het betreffende taakveld, Duurzaam Grondstoffenbeheer, en met een medewerker die zich in het kader van duurzame productketens ook met kunststof en plastic tassen bezighoudt.

In Nederland gaat het daarbij om medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, in het Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal (DGMI) en de Directie Duurzaamheid. Op Europees niveau betreft het beleidsmedewerkers binnen het DG Environment en specifiek in het Directoraat Green Economy, afdeling Waste Management & Recycling. Voor het overzicht van de structuur van de organisaties is zowel van het DGMI als het DG Environment een organogram in bijlage een en twee opgenomen. In totaal zijn er met 6 beleidsmedewerkers gesprekken gehouden over opvattingen over beleid (maken), waarvan er 5 bij DGMI werken. Op Europees niveau is het ondanks verschillende pogingen helaas niet gelukt om met meer dan een betrokken medewerker te spreken.

De belangrijkste vragen zijn vooraf opgesteld, maar tijdens het interview was er ruimte om door te vragen en op bepaalde thema's dieper in te gaan. Er was dus sprake van een semigestructureerd interview. Het grootste deel van de vragen is als open vraag geformuleerd, zodat de betrokkene de mogelijkheid krijgt zijn verhaal te vertellen en zelf op een bepaald aspect de nadruk kan leggen. De medewerker vertelt wat er als eerste in hem of haar opkomt en op die manier worden er ook geen ‘woorden in de mond gelegd’. Na de open vragen zijn de verschillende continua uit het theoretische hoofdstuk voorgelegd. De geïnterviewde kon hierop aangeven welke positie op de lijn het beste overeenkomt met zijn persoonlijke opvatting. Een van de redenen om de stellingen op papier te gebruiken als aanvulling op de open vragen, is dat het het vergelijken van de opvattingen vergemakkelijkt. Daarnaast zijn sommige open vragen erg basaal en algemeen en dit maakt het vaak lastiger om antwoord te geven. De stellingen hebben een meer gesloten karakter en dit maakt het over het algemeen makkelijker om de eigen opvatting te beschrijven. Om deze reden verwachtte ik dat de continua een goede aanvulling zouden zijn op de open vragen. De opgestelde open vragen en de lijst met gesloten stellingen zijn te vinden in respectievelijk bijlage drie en vier.

Implicaties van Europees beleid voor Nederlands beleid

De implicaties van het Europese wetsvoorstel om het aantal tassen te verminderen worden besproken in hoofdstuk acht. De verschillende varianten van het wetsvoorstel vormen een belangrijke bron voor de analyse van de gevolgen ervan. Het gaat hierbij onder andere om het Commissievoorstel, de amendementen van het Europees Parlement en het (compromis)voorstel van de raads werkgroep. Een gesprek met een juridische medewerker van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft inzicht gegeven in de precieze betekenis van bepaalde bepalingen, en gevolgen van deze bepalingen voor Nederlands beleid. Daarnaast heb ik op 22 mei een workshop over convenanten gevolgd, bij de juridische directie van het ministerie, mede omdat een convenant in Nederland een van de openstaande opties is om het aantal plastic tassen te verminderen. Tijdens deze workshop kwam onder andere aan bod in welke gevallen een convenant een geschikt instrument is en met welke aspecten, waaronder bovennationaal beleid, je rekening moet houden.

3.3 Data-analyse

De conclusie van Crabtree en Miller (1992, p. 17) is dat er bijna evenveel analysestrategieën als kwalitatieve onderzoekers bestaan, en dat geldt ook voor deze studie. Ik heb verschillende strategieën

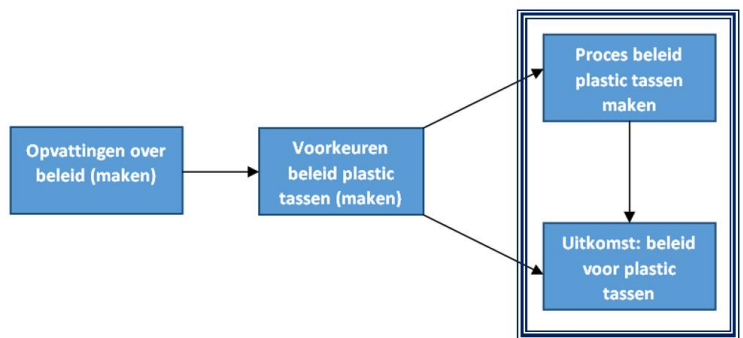
doorgenomen zoals de inhoudsanalyse, grounded theory benadering, hermeneutische analyse, narratieve- en discoursanalyse, maar geen van allen sluit precies aan op wat ik wil doen. Omdat het taalgebruik of de opbouw van het verhaal dat iemand vertelt bijvoorbeeld minder relevant is, wordt niet voor een discoursanalyse of iets dergelijks gekozen. Grounded theory benaderingen hebben ook niet de voorkeur, omdat het doel niet is bepaalde hypothesen of theorieën te ontwikkelen. De analyse zal juist plaatsvinden aan de hand van de al bestaande theoretische concepten uit het tweede hoofdstuk.

Er wordt bij de analyse al wel een indeling gemaakt op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en de vraagstelling (Marshall & Rossman, 1999, p. 152). Tijdens de analyse van de interviews is vooral interpretatief te werk gegaan, door de uitgetypte interviews herhaaldelijk door te lezen en steeds gericht te analyseren. De besproken concepten uit het theoretisch kader zijn hierbij leidend, maar de analyse beperkt zich niet noodzakelijk alleen tot deze concepten. Er blijft ruimte voor andere opvallende bevindingen. Hetzelfde geldt voor de observaties tijdens de overleggen. Van de bezochte bijeenkomsten is telkens een verslag opgesteld, waarin ook ruimte is voor persoonlijke commentaren over zaken die opvallend waren.

4. Het Europese beleidsproces rondom de plastic tas

In dit hoofdstuk wordt het Europese beleidsproces rondom de plastic tas gereconstrueerd. Eerst wordt ingegaan op de wetgevingsprocedure die van toepassing is. Vervolgens komen in paragraaf 4.2 de aanleiding van EU-beleid rondom plastic tassen en de uitkomsten van de openbare raadpleging naar voren. Paragraaf 4.3 gaat in op de verrichte onderzoeken, waarna paragraaf 4.4 volgt met

het Commissievoorstel. Paragraaf 4.5 bespreekt de eerste lezing door het Europees Parlement en de Raad van Ministers waarna paragraaf 4.6 het hoofdstuk met een samenvatting afsluit. Bijlage 5 bevat een tijdslijn met de belangrijkste gebeurtenissen in het Europese beleidsproces.



4.1 Wetgevingsprocedure Europese beleidsproces

Er kunnen verschillende procedures van toepassing zijn op de Europese besluitvorming, en in het geval van plastic tassen is dit de gewone wetgevingsprocedure. Deze procedure wordt in de meeste gevallen toegepast (Europees Parlement, n.d.). Een beschrijving van het verloop van deze procedure over het algemeen geeft ook inzicht in dit specifieke proces en daarom wordt hier een korte paragraaf aan gewijd. Uiteengezet in stappen ziet deze standaardprocedure er als volgt uit (Europa Nu, n.d., a):

1. De Europese Commissie doet een voorstel
2. Eerste lezing
 - a. Het Europees Parlement keurt het voorstel goed of past het aan
 - b. De Raad van Ministers keurt het voorstel goed of past het aan, waarbij ook de wijzigingen van het Parlement aangepast kunnen worden
3. Tweede lezing, met betrekking op het aangepaste voorstel
 - a. Het Parlement kan zich niet uitspreken over het raadsvoorstel (wat betekent dat het aangenomen wordt), of het voorstel aannemen, verwerpen of aanpassen. In het geval van aanpassingen geeft de Commissie advies over het nieuwe voorstel
 - b. De Raad van Ministers keurt het voorstel goed of af
4. Als de Raad het voorstel afkeurt, wordt er door de Raad en het Parlement een bemiddelingscomité opgesteld, waarin zowel de Raad, het Parlement als de Commissie vertegenwoordigd zijn. Het comité onderhandelt over een nieuw voorstel
5. Derde lezing, waarbij de Raad en het Parlement het voorstel van het bemiddelingscomité goed- of afkeuren

Het beleidsproces rondom plastic tassen bevindt zich op dit moment in fase 2b, de Raad van Ministers is nog bezig een gemeenschappelijke positie vast te stellen. Dit betekent dat het nog erg lang kan duren voordat er een definitief voorstel aangenomen wordt. Alleen al voor de tweede lezing (stap drie) hebben zowel het Parlement als de Raad vier maanden (uiterlijk vier maanden de tijd (Europa Nu, n.d.,b).

4.2 Aanleiding EU-beleid en openbare raadpleging

In een vergadering van de milieuministers van de Europese Unie in 2011, kwam naar voren dat er behoefte is aan Europese maatregelen op het gebied van plastic tassen (Europese Commissie, 2013). De Commissie ontving een verzoek om mogelijkheden voor Europese maatregelen te beoordelen, dat door veel lidstaten gesteund werd (Milieuraad, 2011a, p. 12). Het verzoek omvatte onder andere een analyse van het bestaande beleid van de lidstaten, mogelijke alternatieven voor plastic tassen en diverse concrete maatregelen (Milieuraad, 2011a, p. 2). Verschillende lidstaten hadden op dit moment al (zeer verschillende) maatregelen genomen (Europese Commissie, 2013, p. 8; Milieuraad, 2011b). Frankrijk en Malta zijn voorbeelden van lidstaten die pogingen gedaan hebben plastic draagtassen te verbieden. Ook in Italië is een wet aangenomen die het verbiedt na 1 januari 2011 nog niet biologisch afbreekbare plastic tassen te verkopen. Deze beperkende maatregelen stuiten op bezwaren van bepaalde lidstaten en de Commissie, vanwege bepalingen uit de Verpakkingsrichtlijn (J. Langendorff, persoonlijke communicatie (p.c.), 6 juni 2014; Boland, 2014). Dit heeft het Europese beleidsproces in een stroomversnelling gebracht.

Naar aanleiding van onder andere de verzoeken van lidstaten heeft de Europese Commissie een openbare raadpleging gehouden. 'Het publiek' kreeg de kans een mening te geven over onder andere de noodzakelijkheid van beleid en de manier waarop het aantal plastic tassen het beste verminderd kan worden (Europese Commissie, 2013, p. 67). Diverse concrete maatregelen zoals het verbieden van plastic tassen of het vragen van een prijs ervoor kwamen terug in de raadpleging (Europese Commissie, 2011). In totaal hebben 15.538 personen gereageerd, waarvan het grootste deel uit burgers bestond. Daarnaast zijn er reacties van overheidsinstanties, brancheorganisaties, NGO's, universiteiten en anderen binnen gekomen (Europese Commissie, 2013, p. 67). Uit de externe raadpleging kwam naar voren dat er veel bezorgdheid was, en dat men hoge verwachtingen had van een EU-brede aanpak (Davies, 2014, p. 5). Een ruime meerderheid van de respondenten (78,4%) was over het algemeen voorstander van maatregelen op Europees niveau (EC, 2013a, p. 67). Voor deze Europese maatregelen was er zelfs meer steun dan voor maatregelen op nationaal schaalniveau. Over de in te zetten instrumenten liepen de meningen meer uiteen, maar voor alle maatregelen was er veel steun, waarbij de steun voor een preventiedoelstelling het hoogste was, met 74,1% voorstanders (Europese Commissie, 2013a, p. 9, 67). Wat verder opvalt, is dat ook een verbod op plastic draagtassen hoog scoorde, met een percentage van 70,6%. Samengevat blijkt dus er veel draagvlak te zijn voor Europees ingrijpen (Europese Commissie, 2013b).

Tijdens deze periode heeft er ook een interne consultatie plaatsgevonden, met betrekking tot de voorbereiding van het Impact Assessment (Europese Commissie, 2013a, p. 9). De openbare raadpleging heeft er onder andere toe geleid dat een vrijwillige verbintenis van de retailsector als beleidsoptie opgenomen is in het Impact Assessment, zodat dit uitgebreider beoordeeld kan worden (Europese Commissie, 2013a, p. 68).

4.3 Voorbereidende studies en het Impact Assessment

Na de openbare raadpleging werden er twee voorbereidende studies uitgevoerd (J. Langendorff, persoonlijke communicatie, 6 juni 2014). De eerste studie (van mei tot en met september 2011) betreft productie- en consumptiepatronen van plastic tassen, de impact hiervan en de impact van de verschillende beleidsopties om het aantal tassen te verminderen. Het rapport bevat een uitgebreide probleemdefinitie van bijna 50 pagina's. Vervolgens worden meerdere beleidsopties geïdentificeerd. De studie gaat in op de effecten van de verschillende maatregelen en vergelijkt deze met elkaar.

Concluderend wordt gesteld dat een combinatie van een Europese preventiedoelstelling en nationale prijsmaatregelen de meest effectieve benadering is (BIO Intelligence Service, 2011, p. 102). De opbouw van dit rapport vertoont erg veel overeenkomsten met de stappen uit de doelrationele methode voor beleidsontwerp uit paragraaf 2.3.1.

De andere studie, uit 2012, gaat specifiek in op de sociaaleconomische effecten van de verschillende beleidsopties (Europese Commissie, 2013a, p. 9). Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de gevolgen voor retailers en bedrijven die plastic tassen produceren. Een van de conclusies is dat Europese producenten van tassen juist meer winst kunnen realiseren als het gebruik van eenmalige plastic tassen wordt aangepakt. Deze dunne tassen worden namelijk relatief vaak geïmporteerd, terwijl de producenten in de Europese Unie in verhouding meer stevigere tassen maken. De Europese werkgelegenheid in de specifieke eenmalige plastic tassen sector zal echter bij alle geanalyseerde maatregelen dalen (Eunomia, 2012, p. 88).

In november 2013 publiceerde de Europese Commissie het Impact Assessment naar de verschillende beleidsopties om het aantal plastic tassen te reduceren (Europese Commissie, 2013c, d). Deze Assessment is de basis voor een besluit over eventuele Europees beleid (Europese Commissie, n.d.). Inhoudelijk komen de resultaten van de voorbereidende studies duidelijk terug in de Impact Assessment, die qua opbouw erg veel weg heeft van het eerste rapport van BIO Intelligence Service, en daarmee met de stappen uit de doelrationele methode. Er wordt ingegaan op het probleem en de onderliggende oorzaken, waarna doelen worden vastgesteld en verschillende beleidsopties aan bod komen:

- Een baseline scenario waarbij op Europees schaalniveau geen maatregelen worden ingevoerd
- Vrijwillige afspraken met een groot deel van de Europese retailsector
- Een Europese preventiedoelstelling in combinatie met het aanmoedigen van economische instrumenten en de mogelijkheid voor lidstaten handelsbeperkingen in te voeren
- Een Europees verbod op eenmalige plastic draagtassen

De effecten van deze maatregelen worden besproken en vergeleken, waarbij naar economische en sociale effecten en gevolgen voor het milieu wordt gekeken. De volgende figuur laat de uitkomsten van deze vergelijking overzichtelijk zien:

Table 17: Qualitative comparison of environmental, economic and social impacts of policy options to reduce use of single-use plastic carrier bags

Impact indicator	Baseline	Retailers' voluntary agreement	Prevention target	Ban
Environmental	--	+	++	++
Economic	--	+	++	++
Social (employment)	+	-	-	-
Flexibility to MS	--	--	++	--
Implementation	0	≈	-	--
Funds generation				
For public authorities	0	0	++	+
For retailers	0	+	++	+
Acceptance of the measure	--	-	++	-
Awareness raising on sustainable consumption	--	+	++	+

Figuur 5: overzicht vergelijking beleidsopties

Bron: Europese Commissie, 2013a, p. 46

Uit de vergelijking komt een voorkeursoptie naar voren. In dit geval is dat, zoals ook in de figuur hierboven duidelijk te zien is, de derde beleidsoptie: een Europese preventiedoelstelling (van 80% reductie). Het vaststellen van een Europese doelstelling, leidt ertoe dat de maatregelen van de lidstaten ambitieus genoeg moeten zijn om te verzekeren dat het gewenste effect gerealiseerd wordt (Europese Commissie, 2013a, p. 47).

4.4 Het Commissievoorstel en interne discussie binnen de Commissie

Op 4 november 2013 diende de Europese Commissie het wetsvoorstel (IP-13-2017) in om het aantal lichte plastic tassen te verminderen (Europese Commissie, 2013c, d). Het voorstel houdt een wijziging op de Verpakkingsrichtlijn in. De kern van het voorstel is de verplichting aan lidstaten maatregelen te nemen om het gebruik van lichte plastic tassen, met een dikte van minder dan 50 micron, te reduceren. Hierbij is er ruimte voor de lidstaten om zelf te kiezen voor bepaalde maatregelen.

Uiteindelijk is in het voorstel dus geen één van de vier voorgestelde beleidsopties uit de Impact Assessment een op een opgenomen. Er komt geen Europese doelstelling en in dit opzicht is het Commissievoorstel minder ambitieus dan de preventiedoelstelling uit derde beleidsoptie (Davies, 2014, p. 6). Een interne discussie binnen de Commissie was een belangrijke reden voor het achterwege laten van de EU-brede doelstelling. Deze discussie ging over subsidiariteit, en over in hoeverre 'Europa' zich met zulke 'kleine dingen' zoals plastic tassen moet bemoeien (J. Langendorff, persoonlijke communicatie, 6 juni 2014). Het gevolg was een compromis: er komt wel Europees beleid op het gebied van plastic tassen, maar dit is erg terughoudend en geeft veel ruimte aan de lidstaten wat zowel de doelen als maatregelen betreft. Er is alleen een verplichting *om* maatregelen te nemen. Daarbij hebben de lidstaten de vrijheid zelf voor zowel bepaalde nationale reductiedoelstellingen als maatregelen te kiezen (Europese Commissie, 2013a, p. 47). Het invoeren van een EU-brede reductiedoelstelling op een later moment is echter niet uitgesloten. In termen van de besproken concepten uit het tweede hoofdstuk gaat de discussie onder andere over verschillende vormen van beleid: kiezen we voor generieke aanpak in de vorm van een Europese reductiedoelstelling, of voor een specifieke aanpak, met ruimte voor doelen en maatregelen die aansluiten bij de nationale context?

4.5 Eerste lezing door het Parlement en de Raad

Tijdens de vergadering in maart 2014 werden door de Commissie volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement 43 amendementen goedgekeurd (Auken, 2014; EPRS, 2014). Op 16 april werd de ontwerp-resolutie met de goedgekeurde amendementen plenair aangenomen door het Parlement, met 539 stemmen voor en 51 tegen (The Parliament Magazine, 2014; Europees Parlement, 2014b).

Het meest opvallende verschil met het Commissievoorstel is de wens een Europese doelstelling vast te leggen. Amendement 31 stelt een reductie van 50% binnen 3 jaar na de inwerktreding en 80% binnen 5 jaar na de inwerktreding voor (Auken, 2014). Ook het Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's spraken zich in hun (niet bindende) advies uit voor een Europese reductiedoelstelling (Boland, 2014, p. 2; Europa Nu, 2014). Daarnaast bevatten sommige amendementen extra verplichtingen voor de lidstaten, zoals het bewust maken van de consument van de milieueffecten, het inzetten van economische instrumenten en voorlichtingsprogramma's en het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat plastic tassen niet kosteloos verstrekt worden. Paragraaf 8.4.2 gaat uitgebreider op deze amendementen en de implicaties hiervan in. Duidelijk is dat het voorstel van het Parlement ambitieuzer is dan het Commissievoorstel en minder ruimte overlaat voor de lidstaten

om zelf doelstellingen en maatregelen te bepalen. Hiermee is de aard van het voorstel ook meer generiek en juridisch dan van het Commissievoorstel.

De Raadswerkgroep heeft tijdens meerdere vergaderingen een ontwerp van een compromisvoorstel besproken, dat meer lijkt op het Commissievoorstel dan op het voorstel van het Parlement. De vraag of er een Europese reductiedoelstelling moet komen is een van belangrijkste punten. Sommige lidstaten, waaronder Duitsland, Spanje, Denemarken, België, Ierland en Oostenrijk zijn voor een Europese doelstelling. Andere lidstaten, waaronder Malta, Hongarije, Bulgarije, Polen, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk zijn tégen. Andere besproken punten zijn het opnemen van de mogelijkheid ook tegen dikkere tassen maatregelen te nemen, het gebruiken van het criterium 'herbruikbaar' in plaats van de grens van 50 micron dikte, en manieren om het aantal tassen te monitoren. Op dit moment is er nog geen definitieve positie van de Raad van Ministers. In september is de volgende vergadering over de compromistekst, waarbij Italië het nieuwe Voorzitterschap heeft. Zij hopen voor de Kerst een akkoord te hebben, maar op dit moment is al wel zo goed als zeker dat er een tweede lezing nodig is (R. Dekker, persoonlijke communicatie, 4 augustus 2014). De positie van de Ministerraad komt meer overeen met het Commissievoorstel dan met het Parlementsvoorstel en het is onwaarschijnlijk dat de Ministerraad het voorstel van Parlement over zal nemen. Na de eerste lezing van de Ministerraad beginnen de onderhandelingen met het Parlement en de Commissie (Europees Parlement, 2014c).

4.6 Samenvatting

Hoe is het beleidsproces in de Europese Unie tot nu toe verlopen? Hieronder enkele belangrijke aspecten uit het proces:

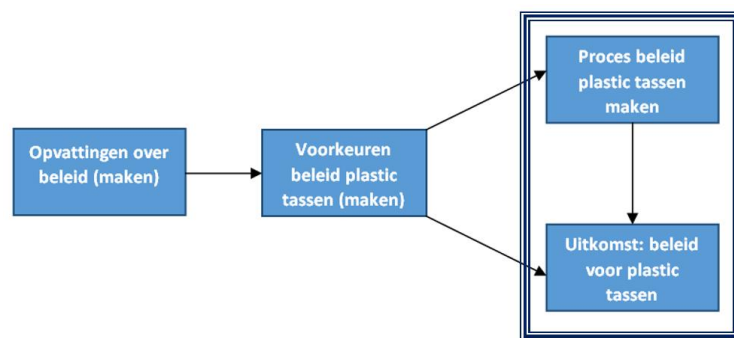
- ❖ Diverse lidstaten hebben verzocht om EU-beleid om het aantal plastic tassen te reduceren. Verschillende lidstaten waren zelf al bezig met het nemen van maatregelen, maar stuitten daarbij op belemmeringen. Dit heeft het Europese proces in een stroomversnelling gebracht
- ❖ Ook uit de openbare raadpleging komt naar voren dat er veel draagvlak is voor EU-beleid. Een grote meerderheid is voorstander van een preventiedoelstelling en/of een verbod
- ❖ Het doen van onderzoek en het verkrijgen van wetenschappelijke inzichten is een belangrijke pijler bij het voorbereiden van beleid. De opbouw van twee van de rapporten vertoont veel overeenkomsten met het 'stappenplan' uit de doelrationele methode voor beleidsontwerp
- ❖ Een Europese reductiedoelstelling komt uit onderzoek naar voren als voorkeursoptie. Een interne discussie binnen de Commissie over subsidiariteit leidt er echter toe dat dit niet in het Commissievoorstel terugkomt. De Commissie stelt zich terughoudend op en laat veel ruimte aan de lidstaten. Hier is sprake van een verschuiving van een generieke naar een specifieke aanpak
- ❖ Het voorstel van het Parlement is ambitieuzer en bevat wél een EU-brede doelstelling en diverse aanvullende verplichtingen voor de lidstaten. De Raad van Ministers is tot nu toe niet tot een gemeenschappelijke positie gekomen.

5. Het Nederlandse beleidsproces rondom de plastic tas

Dit hoofdstuk licht het Nederlandse beleidsproces rondom plastic tassen toe. De meest belangrijke momenten uit het proces komen aan bod.

Paragraaf 5.1 begint met de ingediende motie over plastic tassen en de reactie van staatssecretaris Mansveld hierop. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 een ander belangrijk element in het proces besproken: de stakeholderdialogen. Paragraaf 5.3 beschrijft het

verdere verloop van het proces. Ook de Tweede Kamer kan veel invloed uitoefenen op de uitkomst van het beleidsproces. Om deze reden worden de standpunten van verschillende politieke partijen beschreven en deze zijn te vinden in paragraaf 5.4. Bijlage 6 bevat een chronologisch overzicht van het Nederlandse beleidsproces.



5.1 Motie Vos en eerste brieven Mansveld

In 2007 schreef minister Cramer in antwoord op gestelde Kamervragen dat de voorkeur uitgaat naar het belasten van plastic tassen (Trouw, 2007). In 2011 was er een andere voorkeursoptie: staatssecretaris Atsma gaf aan op vrijwillige basis afspraken te willen maken met de detailhandel (Volkskrant, 2011).

Op 5 november, een dag na het Europese Commissievoorstel, diende Jan Vos tijdens het VAO (Verslag Algemeen Overleg) Groene Groei de motie over plastic tassen in. De mede-indieners zijn Klein (50PLUS), Ouwehand (PvdD) en van Tongeren (GroenLinks) (Tweede Kamer, 2013). Zij verzoeken de regering 'zo snel mogelijk plastic zakjes uit ons land te laten verdwijnen'. Daarbij stellen zij expliciet dat een verbod op gratis plastic tassen in andere landen erg effectief bleek te zijn en dat de mogelijkheid om plastic tassen te verbieden uitgebreid wordt (gezien het Europese wetsvoorstel). Staatssecretaris Mansveld geeft tijdens het VAO al een eerste reactie op de motie. Zij omarmt de ambitie van Vos, verwijst naar de Raamovereenkomst Verpakkingen en stelt dat er vanaf 1 januari 2014 in supermarkten geen gratis plastic tassen bij de kassa's in supermarkten verstrekt zullen worden. Mansveld wil de uitkomsten van het onderzoek van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) naar onder andere duurzame alternatieven afwachten. Op 18 december stuurt zij de Tweede Kamer een brief over plastic tassen, waarin ze op de motie ingaat (Mansveld, 2013). Hierin wordt herhaald dat supermarkten vanaf 1 januari 2014 geen gratis plastic tassen meer zullen worden weggegeven. Het van andere gratis plastic tassen zal in de periode tot 2018 in stappen teruggedrongen worden. Mansveld verwijst naar de brief die de Raad Nederlandse Detailhandel (RND, 2013), een koepelorganisatie voor brancheverenigingen, haar in november gestuurd heeft en waarin verwezen wordt naar de pilot van de RND en het KIDV. De RND geeft ook aan dat zij als grootwinkelbedrijf stappen zetten om het gebruik van plastic draagtassen zoveel mogelijk uit te bannen, en dat zij zelf de verantwoordelijkheid nemen om dit te realiseren (RND, 2013). Ze willen de resultaten van de pilot afwachten en roepen andere partijen, zoals de horeca, op om mee te overleggen. De voorkeur van Mansveld is vergelijkbaar: ze gaat op korte termijn met verschillende partijen in overleg over de mogelijkheid en invulling van zelfregulering.

5.2 Stakeholderdialogen met de branches

Tijdens de Nederlandse stakeholderdialogen zijn onder andere verschillende brancheverenigingen uitgenodigd. Het gaat om de volgende verenigingen en organisaties:

- Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV)
- Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemers Vereniging (NBOV)
- Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie (KNSnet)
- INretail (mode, wonen, schoenen en sport)
- Vakcentrum (zelfstandige detaillisten in de foodsector en fast moving consumer goods)
- De Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH)
- Koninklijke Horeca Nederland (KHN)
- Raad Nederlandse Detailhandel (RND)

Op 16 januari vond het eerste overleg met verschillende stakeholders plaats. Het gaat hierbij om verschillende brancheorganisaties. Zij gaven onder andere aan dat een tas soms noodzakelijk is en benadrukten het belang van duurzame alternatieven voor de plastic tas (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a). Tijdens het tweede overleg in februari besprak men vooral de (mogelijke) inhoud van de volgende brief aan de Tweede Kamer. De uitkomsten van de pilot van het Kennisinstituut werden gepresenteerd, en hieruit kwam naar voren dat met behulp van een combinatie van beprijzing van de tassen en goede communicatie het aantal plastic tassen sterk gereduceerd kan worden (KIDV, 2014a). Zowel inwoners als bedrijven zijn positief over de pilot en een grote meerderheid is voorstander van maatregelen om het aantal plastic tassen te verminderen. Daarnaast vertelden stakeholders tijdens het overleg welke stappen zij gaan zetten, en hierin blijken het zoeken naar duurzame alternatieven en een bewustwordingscampagne centraal te staan (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b). Probleem is echter, dat niet alle ondernemers bij de betreffende brancheverenigingen aangesloten zijn.

Bovenstaande thema's spelen ook een belangrijke rol in het derde overleg in maart. De branches gaven onder andere aan dat ze hun achterban zullen oproepen om de consument te informeren. Er worden enkele andere problemen besproken, zoals het meten van het aantal plastic tassen, het feit dat de klant een tas als service ziet en de functionaliteit van de tassen (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014c). Voor het Kennisinstituut is het uitwerken van de meetbaarheid en het verrichten van een nulmeting juist erg belangrijk. Daarnaast hebben de branches de voorkeur om niet op *gratis* tassen te focussen, maar op (plastic) tassen over het algemeen. Samengevat is de boodschap naar de Tweede Kamer dat de eerste stap brede communicatie richting achterban en consument zal zijn, waarbij het Rijk om steun wordt gevraagd. De partijen gaan snel aan de slag met het creëren van meer bewustwording, en deze campagne zal nog voor de zomer beginnen. Voor de campagne 'mag het een tasje minder zijn' van de pilot was het meeste animo en het Kennisinstituut stelt de toolkit beschikbaar aan alle partijen. De tweede stap is het nemen van verdergaande maatregelen, hier is meer tijd voor nodig om maatwerk per sector, met aandacht voor bijvoorbeeld de voedselveiligheid, mogelijk te maken. Ook zal de meetbaarheid uitgewerkt worden.

5.3 Vervolg na de stakeholderdialogen

Op 10 april stuurde Mansveld (2014a) de Kamer en de branches een vervolgbrief over de voortgang. Ze verwees hierin naar het programma 'Van Afval naar Grondstof', waarin het terugdringen van het aantal plastic tassen benoemd is. Ze stelde dat de branches bereid zijn om mee te werken, maar meer tijd nodig hebben. Uiterlijk in juni zullen zij een plan sturen waarin ze aangeven hoe voor eind 2015 een significante reductie gerealiseerd kan worden en hoe zij de effecten meetbaar maken. Het

Kennisinstituut Duurzaam Verpakken zal uiterlijk in augustus een advies geven over deze ingediende plannen. Met een bewustwordingscampagne kan al sneller gestart worden en bij voorkeur is dit een gemeenschappelijke campagne. De brief bevat een stok achter de deur: als blijkt dat de plannen niet tot voldoende resultaat leiden, zal er wetgeving voorbereid worden.

Op 12 mei werd duidelijk dat er daadwerkelijk mogelijke wetgeving in voorbereiding is. Dit blijkt uit het ontwerpbesluit Beheer Verpakkingen, waarin in artikel 3 expliciet vermeld wordt dat de verstrekking van 'ongevulde verpakkingen', waarbij specifiek naar plastic tassen wordt verwezen, verboden kan worden (Nederlands Verpakkingscentrum, 2014, p. 40). De omstandigheden waaronder een dergelijk verbod dan zou gelden, kunnen in een ministeriële regeling aangegeven worden. Op 16 juni gaf Mansveld hier toelichting over: de mogelijkheid het gratis verstrekken van verpakkingen zoals plastic tasjes te verbieden is opgenomen, om vooruit te lopen op de wijzigingen van de Europese Verpakkingsrichtlijn. Het artikel kan gebruikt worden als de maatregelen van de branches niet voldoende bijdragen (Van Dekken & Van Dijk, 2014, p. 9, 11).

Tijdens het Algemeen Overleg afval en Grondstoffen op 18 juni werden er wederom vragen over de plastic tas gesteld. Mansveld zegde toe de Kamer te informeren (Van Dekken & Sneep, 2014, p. 41). Ze gaf aan dat ze zelfregulering belangrijk vindt en ze is voorstander van een 'goedschikse aanpak'. Pas als het zo niet lukt, volgt er een kwaadschikse aanpak (Van Dekken & Sneep, p. 42) en gaat Mansveld kijken of ze een wettelijk verbod kan regelen. Vanwege tijdgebrek is een deel van de vragen, waaronder die over plastic tasjes, schriftelijk beantwoord (Van Dekken & Sneep, p. 48). Ook in deze schriftelijke beantwoording kwam het thema plastic tassen terug. Er is gevraagd of er een stok achter de deur is in het geval dat zelfregulering niet werkt (Mansveld, 2014b, p. 9). Mansveld antwoordde hierop dat de branches binnenkort met plannen komen en deze zullen door het Kennisinstituut getoetst worden. Als de maatregelen niet effectief blijken te zijn, overweegt ze meer bindende maatregelen.

In de brief van 10 april stond dat de branches in juni met plannen zouden komen, er is op dit moment echter door geen van de branches een compleet plan opgestuurd. Een van de redenen hiervoor is dat ze de uitkomsten van de studie van het Kennisinstituut willen afwachten. De bewustwordingscampagne is ook nog niet van start gegaan. De branches hebben het thema wel naar de achterban gecommuniceerd en daarnaast komt het terug in een campagne van de overheid, Duurzaam Doen (Duurzaam Doen, 2014). In september is een volgende stakeholderdialoog gepland, waarbij als eerst op het proces en de samenwerking zal worden ingegaan. Er bestaat namelijk wat ontevredenheid en die heeft onder andere te maken met de inhoud van de brief van staatssecretaris Mansveld van 10 april. Tijdens het laatste stakeholderdialoog is een mogelijke concepttekst besproken, maar de brief die uiteindelijk verstuurd is, zag er anders uit. De conceptbrief was niet concreet genoeg en de staatssecretaris wilde dat de brief aangepast werd. Tijdens het overleg in september zullen ook resultaten van het onderzoek naar de duurzaamheid van tassen van het Kennisinstituut besproken worden. Aangezien de branches hierop willen wachten, omdat ze dit in hun plannen willen meenemen, is niet te verwachten dat de branches voor dit overleg al met uitgebreide plannen komen. Uit een concept met de voorlopige resultaten komt naar voren dat herbruikbare tassen die vaker gebruikt worden duurzamer zijn dan tassen voor eenmalig gebruik (KIDV, 2014b). De bigshopper van gerecycled polypropyleen kwam naar voren als de tas met de minste milieu-impact. Dit betreft bijvoorbeeld de bigshopper van de Albert Heijn (KIDV, 2014b, p. 16, 22). Over het algemeen zijn de betrokken beleidsmedewerkers gedurende het proces steeds meer open gaan staan voor de

mogelijkheid van een verbod (persoonlijke communicatie, 2014), onder andere omdat dat het lang duurt voordat de branches met concrete plannen komen. Ook onder de branches zelf lijkt het draagvlak hiervoor te groeien (persoonlijke communicatie, 2014). Bij zelfregulering zullen namelijk alleen de betrokken branches maatregelen nemen om het aantal plastic tassen te reduceren, in het geval van wetgeving is iedereen daartoe verplicht. Eind juni heeft men in Frankrijk besloten tot een verbod op eenmalige tassen vanaf 2016. Ook in Nederland wordt deze mogelijkheid verkend, onder andere door informatie te verzamelen over het Franse verbod en mogelijke definities van 'eenmalige tassen'. Aan de andere kant is het ook denkbaar dat de branches inzien dat de 'stok achter de deur' misschien daadwerkelijk ingezet gaat worden, toch liever zelfregulering hebben en daarom snel(ler) met meer ambitieuze plannen komen.

De (mogelijke) verschuiving van het inzetten op zelfregulering naar het invoeren van een verbod is te duiden in de termen uit het theoretisch kader: er is sprake van een mogelijke verschuiving van specifieke naar generieke, en van tweezijdige naar eenzijdige instrumenten. Ook het achterliggende sturingsmodel is niet constant: waar de voorkeur in 2007 nog uitging naar het belasten van plastic tasjes (economisch sturingsmodel), was dit in 2011 het maken van afspraken op vrijwillige basis (communicatief, juridisch) en in 2014 mogelijk een verbod.

5.4 Politieke partijen

De ingediende motie over plastic tassen is aangehouden en kan alsnog ter stemming worden gebracht. Mede daarom is het voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu relevant te weten hoe de verschillende politieke partijen over dit onderwerp denken, en daarom op de verschillende partijstandpunten ingegaan.

Daarbij worden de partijen meegenomen die meer dan 3 zetels hebben in de Tweede Kamer en (mede)indieners van de motie. Dit betreft respectievelijk de VVD (41 zetels), de PvdA (38), de SP (15), het CDA (13), PVV (12), D66 (12), CU (5) en GL (4) (Tweede Kamer, n.d.). De motie is ingediend door leden van de PvdA, GL, PvdD (2 zetels) en 50PLUS (2).

Lucas van de VVD nam tijdens het VAO Groene Groei een duidelijke positie in: 'waar ik niet in geloof, is in allerlei nieuwe verboden die hier vandaag door de andere partijen worden voorgesteld. Ik neem het stapeltje moties graag mee naar het volgende AO over regeldruk' (Tweede Kamer, 2013, p. 6). Haar voorkeur gaat uit naar het afwachten van het onderzoek en het aanhouden van de motie. De site van de VVD en van de andere besproken partijen bevat geen standpunt over plastic tassen.

Jan Vos van de PvdA dient de motie in en 'verzoekt de regering, zo snel mogelijk plastic zakjes uit ons land te laten verdwijnen' (Tweede Kamer, 2013, p. 4). In zijn antwoord op vragen komt een duidelijke voorkeur voor biologisch afbreekbare tassen naar voren. Hij stelt dat dit type tas wat hem betreft niet onder de motie valt en dat geldt ook voor papieren, kartonnen, linnen en katoenen tasjes. Hij focust dus expliciet op *plastic* tassen, ongeacht of ervoor betaald wordt: 'het maakt mij niet zo veel uit of die tasjes gratis zijn of niet (Tweede Kamer, p. 5). Later in het debat lijkt hij hier echter op terug te komen: 'Het betekent dus dat plastic tasjes die gratis worden uitgedeeld, zo snel mogelijk uit Nederland verdwijnen' (Tweede Kamer, p. 5). Hij stelt daarbij dat een winkelier nog steeds bijvoorbeeld een linnen tasje kan aanbieden en op die manier geen administratieve lasten heeft. Daarnaast wordt de regering vrijgelaten in de manier waarop ze de plastic tassen 'laten verdwijnen'.

Van Gerven van de SP is positief over het doel van de motie: zo weinig mogelijk plastic zakjes gebruiken, maar stelt dat de zakjes in een aantal gevallen wel heel gemakkelijk zijn (Tweede Kamer, p. 5). Daarom is hij voorstander van het inzetten op biologisch afbreekbare zakjes en betere recycling.

Tijdens het AO van 18 juni komt Van Gerven terug op de gratis plastic tasjes en verwijst hij opnieuw naar afbreekbare bioplastic tassen (Tweede Kamer, 2014, p. 23).

Mulder van de CDA stelt dat er met biologisch afbreekbaar plastic misschien stappen kunnen worden gezet. Ze verwijst naar het gemak voor de consument en het feit dat het afschaffen ervan betuttelend kan overkomen.

Van Veldhoven van D66 vraagt zich af wat de gevolgen voor de winkeliers zijn: wat betekent het voorstel voor hun administratieve lasten? Ze ondersteunt het doel van het verminderen van het gebruik van plastic, maar maakt zich zorgen over de uitvoering (Tweede Kamer, 2013, p. 6). Tijdens het AO van 18 juni vraagt van Veldhoven naar een kwantitatieve doelstelling, een stok achter de deur en het stimuleren van alternatieven.

Dik-Faber van de ChristenUnie vraagt de staatssecretaris of zij bereid is te eisen dat minstens 50% van plastic tasjes uit hernieuwbare plantaardige grondstoffen bestaat (Tweede Kamer, 2014, p. 32).

Van Tongeren van GroenLinks is mede-indiener van de motie en geeft toelichting over het type tas waarop de motie van toepassing is. Het gaat om de dunste plastic tasjes en die zijn volgens van Tongeren niet van biologisch afbreekbaar plastic. Plastic tassen die je moet kopen vallen niet onder de motie (Tweede Kamer, p. 12).

Over het algemeen is er redelijk veel draagvlak voor het nemen van maatregelen om het gebruik van plastic tassen te verminderen. Men is met name positief over tassen die bestaan uit plantaardige grondstoffen en/of biologisch afbreekbaar zijn. Het aantal zetels van de partijen van de (mede-)indieners van de motie bedraagt 46. Het lijkt erop dat ook D'66, CU, CDA en de SP (samen 45 zetels) over het algemeen positief zijn over beleid om het aantal plastic tassen te verminderen. Of ze voor of tegen een voorstel zullen stemmen, zal afhangen van de precieze inhoud en is daarom niet vooraf met zekerheid te zeggen. De VVD is tot nu toe de grootste tegenstander en hoewel de PPV haar standpunt niet naar voren heeft verwacht, is te verwachten dat ook zij minder enthousiast is over de motie.

5.5 Samenvatting

Hoe is het beleidsproces in Nederland tot nu toe verlopen? Hieronder enkele belangrijke aspecten uit het proces:

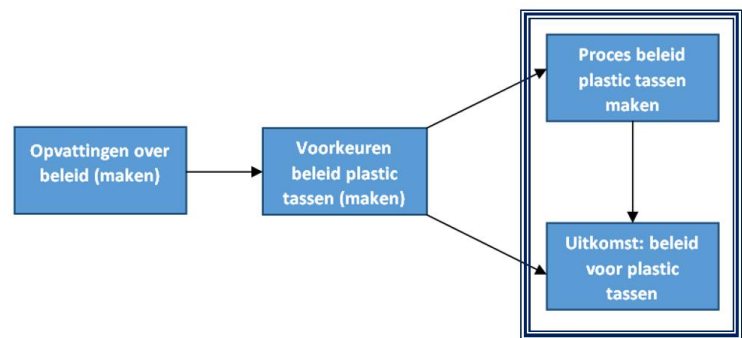
- ❖ Er is een verschuiving van de voorkeuren zichtbaar. In 2007 ging de voorkeur van minister Cramer nog uit naar het belasten van plastic tasjes en Atsma wil liever op vrijwillige basis afspraken met de detailhandel maken. In het huidige beleidsproces is ook een verschuiving zichtbaar: eerst zette men in op zelfregulering, maar gedurende het proces kijkt men steeds meer naar andere opties zoals een verbod en bereidt men deze mogelijkheid ook daadwerkelijk voor
- ❖ Er is ruimte geweest om verschillende beleidsopties te 'verkennen'
- ❖ Er blijkt slechts weinig tijd te zijn om te reageren op een motie en een aanpak te formuleren om het gebruik van plastic tassen te reduceren. Op 5 november wordt de motie ingediend, en tijdens hetzelfde overleg komt staatssecretaris al met een eerste reactie
- ❖ Dialogen met de stakeholders, verschillende brancheverenigingen, spelen een belangrijke rol in het Nederlandse beleidsproces. Dit past goed in een interactieve aanpak
- ❖ Over het algemeen is er veel draagvlak in de Tweede Kamer voor het nemen van maatregelen. De precieze inhoud zal voor veel partijen de doorslag geven

6. Verschillen in de beleidsprocessen in Nederland en de EU

In dit hoofdstuk worden verschillen in het Europese en Nederlandse beleidsproces beschreven. De toegelichte concepten in paragraaf 2.3 vormen hier een analysekader voor. Aan de hand van deze concepten kunnen de processen getypeerd worden en blijkt op welke aspecten de processen van elkaar verschillen.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillen in het *proces* (paragraaf 6.1), en

verschillen in de *uitkomst*, in vormen van beleid (paragraaf 6.2). Dit hoofdstuk gaat in op de zichtbare verschillen in de beleidsprocessen, hoofdstuk zeven gaat in op de opvattingen en voorkeuren die mogelijk aan deze verschillen ten grondslag liggen. In dat hoofdstuk komen ook de continua terug.



6.1 Proces van beleid maken

Paragraaf 2.3 beschrijft verschillende methoden voor het maken van beleid (6.1.1) en meerdere bestuursstijlen en vormen van participatie (6.1.2). Deze typering is leidend in de analyse van het Nederlandse en Europese proces van beleid maken.

6.1.1 Methoden van beleidsontwerp

De doelrationele en interactieve methoden zijn in het theoretische hoofdstuk verder uitgewerkt. Tijdens het analyseren van de beleidsprocessen op Nederlands en Europees schaalniveau bleek dat de aanpak in de Europese Unie rationeler van aard lijkt te zijn, en de Nederlandse aanpak interactiever.

In Europa zijn er bijvoorbeeld verschillende voorbereidende studies verricht en is er een Impact Assessment opgesteld. De opbouw van het rapport van BIO Intelligence Service en van het Impact Assessment vertonen zeer veel overeenkomsten met de stappen uit de doelrationele methode uit paragraaf 2.3.1. Het probleem wordt gedefinieerd, waarna de oorzaken ervan worden besproken. Vervolgens wordt vastgesteld wat de doelen zijn en wat de verschillende beleidsopties zijn om deze doelen te realiseren. De effecten van deze opties worden met elkaar vergeleken, waarna de meest aantrekkelijke beleidsmaatregel vastgesteld wordt. Hoewel er wel sprake is geweest van een openbare raadpleging, is er voor wetenschappelijke inzichten een belangrijkere rol weggelegd. Het gaat dan om wetenschappelijke inzichten over bijvoorbeeld het probleem en de oorzaken daarvan, maar ook over effecten van de verschillende beleidsmaatregelen.

In Nederland werden de branches al in een vroeg stadium betrokken en zij spelen een belangrijke rol in het hele proces. Er hebben meerdere stakeholdersdialogen plaatsgevonden. Daarbij zocht men gezamenlijk naar een geschikte aanpak, waarbij ruimte is voor maatwerk per branche. De branches hebben de mogelijkheid zelf met plannen te komen en hebben hierdoor redelijk veel keuzevrijheid, en invloed op het proces en het beleid. Dit is onder andere te zien aan een verschuiving van de focus van het beleid. In eerste instantie richtte het beleid zich op het reduceren van *gratis* plastic tassen. De stakeholders waren grotendeels tegen deze focus op de gratis tassen en mede hierdoor is dit verschoven richting het reduceren van (plastic) tassen over het algemeen. Deze verschuiving past ook goed in het beleid en de voorkeur voor preventie (S. Akop, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2014).

Hoewel ook het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken betrokken is bij de dialogen, is de rol van wetenschappelijke inzichten minder groot in vergelijking met het Europese proces. Draagvlak is echter wel een erg belangrijke factor in het proces. Al met al vertoont het Nederlandse proces veel overeenkomsten met de meer interactieve methode uit paragraaf 2.3.1. Belangenorganisaties worden betrokken, er wordt regelmatig overlegd en men streeft naar een aanpak waar alle partijen achterstaan.

6.1.2 Bestuursstijlen en participatiemogelijkheden

De doelgroep van het Nederlandse en Europese beleid verschilt en hierbij moet rekening worden gehouden bij het indelen van de bestuursstijlen en participatiemogelijkheden op een bepaalde traprede van de ladders. Waar het Nederlandse beleid zich richt op de brancheorganisaties en uiteindelijk de consument, richt het Europese beleid zich in eerste instantie op de lidstaten. Vanuit dat opzicht is de huidige Europese bestuursstijl vooral *delegerend*: de participanten (de lidstaten) krijgen de bevoegdheid om het (nationale) beleid zelf vast te stellen en uit te voeren, binnen randvoorwaarden. Deze Europese randvoorwaarden worden uiteindelijk gezamenlijk vastgesteld, omdat de Europese Unie bestaat uit de lidstaten, de lidstaten via de Ministerraad invloed uitoefenen en uiteindelijk gezamenlijk tot een voorstel komen. Daarom zou je ook kunnen zeggen dat er bij de Europese beleidsbepaling sprake is van een *samenwerkende stijl*. De lidstaten *zijn* namelijk de Europese Unie. De Europese bestuursstijl ten opzichte van de retailers is juist weer consultatief, gezien de openbare raadpleging.

Om dezelfde reden als hierboven is het ook lastig de mate van participatiemogelijkheden op Europees niveau eenduidig aan te geven. De rol '*medebeslisser*' of '*samenwerkingspartner*' is het meest passend, hoewel sommige lidstaten juist om beleid *gevraagd* hebben (J. Langendorff, persoonlijke communicatie, 6 juni 2014). In dat geval zou je die lidstaat ook als '*initiatiefnemer*' kunnen zien. '*Consultant*' past het beste bij de rol van andere participanten zoals retailers en de andere personen of organisaties die aan de raadpleging hebben deelgenomen.

In Nederland heeft de bestuursstijl ten opzichte van de participanten een *delegerend* karakter. De branches krijgen de ruimte zelf te bepalen welke maatregelen ze zullen nemen, en zullen deze ook uitvoeren. Ook in dit geval worden er wel randvoorwaarden gesteld: de plannen van de branches zullen bijvoorbeeld door het Kennisinstituut op effectiviteit getoetst worden. De stijl kan ook als *faciliterend* gezien worden, aangezien het ministerie de overleggen organiseert en zelf ook bijdraagt aan de informatiecampagne. Op dit moment staat de mogelijkheid nog open dat er meer bindende regelgeving komt. Op dat moment kan ook de bestuursstijl veranderen, waarbij een consultatieve of open autoritaire stijl het meest waarschijnlijk is.

De branches hebben redelijk veel participatiemogelijkheden en je kunt ook hen als '*medebeslisser*' zien. Wanneer er tot meer bindende wetgeving wordt besloten, kan dit betekenen dat de branches slechts een rol als consultant of toeschouwer zullen spelen. Dit hangt er onder andere vanaf of er in samenspraak met de branches wordt besloten tot deze meer bindende regelgeving (dit is op dit moment nog een optie), of dat dit besluit meer eenzijdig vanuit het ministerie genomen wordt.

Opvallend is dat de beleidsstijlen en participatiemogelijkheden gedurende het beleidsproces niet hetzelfde zijn. In Nederland zie je dit het meest duidelijk terug. In eerste instantie wordt ingezet op zelfregulering, wat op een delegerende stijl wijst, later in het proces is de kans op meer bindende regelgeving en daarmee een meer autoritaire stijl groter. Het is moeilijk de stijlen en vormen van

participatie 'in een hokje te plaatsen', omdat deze veranderlijk zijn, omdat het per participant kan verschillen en er soms sprake is van overlap.

6.1.3 Overige aspecten

In de totstandkoming van het Commissievoorstel en de motie zit veel verschil. Aan het Europese voorstel is al maanden voorbereiding vooraf gegaan, waarbij duidelijk (na onderzoek) wordt aangegeven waarom voor een bepaalde maatregel gekozen wordt, of waarom juist niet. De periode die aan de Nederlandse motie voorafgegaan is, is korter, maar de motie is veel stelliger dan het Europese voorstel: het betreft het uitbannen/laten verdwijnen van plastic zakjes. Ook wordt expliciet naar de effectiviteit van een verbod verwezen. Daarnaast werd er al zeer snel een eerste reactie verwacht: de motie werd 5 november tijdens het VAO Groene Groei ingediend en de staatssecretaris heeft hier tijdens hetzelfde overleg al een eerste reactie op gegeven. Ook tijdens de gesprekken met Nederlandse beleidsmedewerkers kwamen soortgelijke opmerkingen naar voren: in Europa komt beleid rationeler tot stand en in Nederland emotioneler (persoonlijke communicatie, 2014).

Wat verder opvalt, is dat het totale beleidsproces in Europa veel langer duurt dan in Nederland. Dit betekent dat er in het Europees proces ook meer ruimte is voor onderzoek, overwegingen en discussie. Dit verschil heeft onder andere met de procedures te maken. In Europa is er een heel proces van het bepalen van standpunten door onder andere het Parlement en de lidstaten. Daarnaast nemen de onderhandelingen tussen de Commissie, het Parlement en de Ministerraad veel tijd in beslag. In Nederland zijn er minder van zulke 'afstemmingsprocedures' en verloopt het proces sneller.

Een gevolg hiervan is dat beleidsmedewerkers minder tijd hebben om het beleid voor te bereiden, het moment van de besluitvorming kan al erg snel plaatsvinden. Het aannemen van een motie door de Tweede Kamer is hier een voorbeeld van. Aan de andere kant hebben de beleidsmedewerkers op sommige momenten wel meer vrijheid, juist door de minder strikte procedures. Voor hen is het makkelijker een pad in te slaan, om te kijken of het werkt. Als het niet werkt, kan er relatief snel een nieuw pad ingeslagen worden. Op Europees niveau is dit een stuk moeilijker. Vanwege de lange procedures die vóór het inslaan van een bepaald pad doorlopen moeten worden, en vanwege de hogere complexiteit en heterogeniteit. In het voorstel is opgenomen dat een Europese doelstelling alsnog opgelegd kan worden en in die zin is er ook op Europees niveau een 'experiment' gaande: zullen de lidstaten ook zonder een juridisch verplichtende doelstelling voldoende doen? Als dit niet zo blijkt te zijn, kan nog van koers veranderd worden, alleen zal dit veel meer tijd in beslag nemen dan in Nederland. Samengevat lijkt de mate van doordachtheid en afstemming ten koste te gaan van de snelheid en flexibiliteit van het proces, en andersom.

In het Europese proces lijkt daarnaast het nastreven van de doelen centraal te staan, en deze doelen liggen al relatief snel 'vast', zoals uit het Impact Assessment naar voren komt. Stakeholders zijn bijvoorbeeld wel geconsulteerd over de noodzaak tot EU-actie en over verschillende mogelijke beleidsopties, maar niet over wat het doel van dit beleid zou moeten zijn. In Nederland hebben de betrokken stakeholders veel meer inbreng gehad in het bepalen van de focus en de aanpak, en stond in vergelijking minder snel vast wat de focus van het beleid is. Interessant is, dat in Nederland juist dit interactieve proces er juist toe geleid heeft dat de stakeholders meer open staan ten opzichte van meer bindende regelgeving (persoonlijke communicatie, 2014).

6.2 Type beleidsinstrumenten

Zowel op Nederlands en Europees niveau staat nog niet definitief vast welke beleidsmaatregelen er uiteindelijk ingezet zullen worden. Daarom wordt in dit stuk gekeken naar dat instrument of de instrumenten waar op dit moment de voorkeur naar uitgaat. Hoe valt dit te typeren? Is het gebaseerd op een economisch, juridisch of communicatief sturingsmodel. Is het vooral een generiek of een specifiek instrument, en een eenzijdig of tweezijdig instrument?

6.2.1 Sturingsmodel: economisch, juridisch of communicatief

Uit het Impact Assessment kwam in eerste instantie een Europese reductiedoelstelling, gecombineerd met het aanmoedigen van prijsmaatregelen en het mogelijk maken van handelsbeperkingen naar voren. Dit betreft een combinatie van een juridisch en economisch sturingsmodel. Als lidstaten niet aan de reductiedoelstelling voldoen, kunnen er sancties volgen en hetzelfde geldt voor het niet naleven van handelsbeperkingen. Bepaald gedrag wordt verboden en dit valt onder het juridische sturingsmodel. Door plastic tassen duurder te maken met behulp van een economische prikkel wordt het aantrekkelijker minder plastic tassen te gebruiken.

Uiteindelijk is de reductiedoelstelling niet in het Commissievoorstel opgenomen. Lidstaten zijn nog steeds (juridisch) verplicht maatregelen te nemen, maar worden niet afgerekend op het uitblijven van effecten. De communicatieve component speelt hierdoor een grotere rol: door lidstaten van het belang van Europees en nationaal beleid te overtuigen, hoopt men een reductie te bewerkstelligen. Omdat de instrumentkeuze verder vrijgelaten wordt, is deze ook niet te typeren.

In Nederland zet men in eerste instantie in op zelfregulering door de branches. Communicatie speelt hier een grote rol in: men probeert de branches ervan te overtuigen zélf maatregelen te nemen, onder andere door hen te wijzen op het belang en hen te vragen verantwoordelijkheid te nemen. Informatieoverdracht, kenmerkend voor het communicatieve sturingsmodel, is een belangrijke factor en de stakeholderdialogen zijn hier een voorbeeld van. Als deze overleggen leiden tot een convenant, is er sprake van een juridisch instrument volgens sommige auteurs. De inspectie kan niet handhaven op de gemaakte afspraken, maar deze zijn wel civielrechtelijk handhaafbaar en de deelnemende partijen kunnen naar de rechter stappen. Er wordt daarnaast bedreigd met 'de zweep': het ministerie gebruikt de kans op meer bindende regelgeving als stok achter de deur. Hier zit een juridisch sturingsmodel achter. Om gedragsverandering bij de directe doelgroep van het beleid (de branches) te bewerkstelling wordt met name gebruik gemaakt van overleg en informatieoverdracht. Tijdens het beïnvloeden van het gedrag van de consument kunnen juist ook financiële prikkels (het economische sturingsmodel) een grote rol spelen. Dit was vooral het geval toen de focus nog op het verminderen van *gratis* plastic tassen lag.

6.2.2 Generieke en specifieke instrumenten

Een Europese reductiedoelstelling (van 35 tassen per persoon per jaar bijvoorbeeld) is te zien als een generiek doel. Dit kwam in eerste instantie uit de vergelijking van de effecten naar voren en is typisch voor een richtlijn: doelen worden vastgesteld, de middelen worden vrijgelaten. In het Commissievoorstel worden ook de doelen vrijgelaten, waardoor er nog meer ruimte voor de lidstaten is. Omdat de lidstaten zélf maatregelen kunnen vaststellen is er sprake van specifieke instrumenten. Een land kan nagaan welke maatregelen in de nationale context het meest geschikt zullen zijn, en wat voor Ierland werkt, hoeft niet voor Luxemburg te werken.

In Nederland krijgen de brancheorganisaties de ruimte zelf maatregelen op te stellen. Deze maatwerkaanpak per branches is een voorbeeld van een specifiek instrument. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de horecabranche vooral focust op alternatieven voor plastic tassen en dat een andere branche een prijs voor een plastic tas gaat rekenen. Wanneer Nederland gaat besluiten tot meer bindende regelgeving, is er sprake van een generieker instrument: deze regelgeving zal voor alle branches gaan gelden. Op Europees niveau heeft juist een tegenovergestelde verschuiving plaatsgevonden: door het niet opnemen van de Europese reductiedoelstelling is het voorstel minder generiek en biedt het meer ruimte voor maatwerk dat op de nationale context afgestemd is.

6.2.3 Eenzijdige of tweezijdige instrumenten

Komt het beleid eenzijdig vanuit de overheid, richting derden, of is het ontstaan door overleg en het maken van afspraken *met* derden? Wat het Europees niveau betreft, is het sowieso lastig te spreken van eenzijdige instrumenten, omdat de Europese Unie de lidstaten *zijn* en het beleid altijd pas tot stand komt na overleg en onderhandelingen. De lidstaten zijn dus in die zin zowel beleidsmaker als de doelgroep van het Europese beleid.

In Nederland is er (op dit moment) sprake van tweezijdige instrumenten, het beleid is in samenspraak met de doelgroep in de maak. De actoren werken vrijwillig mee aan maatregelen en kunnen hierover meedenken. De mogelijkheid voor een eenzijdig instrument is echter nog niet van tafel. Als de branches niet voldoende doen, zal er meer bindende regelgeving volgen en die kan dan eenzijdig vanuit de overheid worden opgelegd.

6.2.4 Veranderingen in de insteek gedurende het proces

Wat erg opvallend is, is dat er zowel op Nederlands als Europees niveau veranderingen hebben plaatsgevonden, en dat ze in omgekeerde richting veranderd zijn. Gedurende het Europese proces is er steeds meer ruimte voor de lidstaten gekomen. De Europese reductiedoelstelling is toch niet in het Commissievoorstel opgenomen en ook wat de precieze maatregelen betreft zijn er geen verplichtingen. Er is dus meer ruimte voor maatwerk gekomen, ook wat de doelen betreft. Daarnaast is het beleid minder juridisch geworden, door het achterwege laten van de juridisch afdwingbare doelstelling met de mogelijkheid tot sancties. Dit is ook opvallend omdat het gangbaar is dat een richtlijn wél een doelstelling bevat. Aanleiding voor de vergrote keuzevrijheid voor de lidstaten in het Commissievoorstel is een interne discussie binnen de Commissie over de gewenste mate van Europees ingrijpen op 'kleinere' onderwerpen zoals plastic tassen, en subsidiariteit (J. Langendorff, p.c., 6 juni). De toegenomen scepsis tegenover de Europese Unie speelde een rol in het ontstaan van deze discussie.

In Nederland zie je het omgekeerde gebeuren. Het ministerie zette eerst in op zelfregulering, maar staat nu veel meer open voor meer bindende regelgeving en dit is ook in de brieven van de staatssecretaris terug te zien. In het nieuwe ontwerp van het Besluit Beheer Verpakking is zelfs de mogelijkheid tot een verbod opgenomen. Dit alles betekent juist *minder* ruimte voor de doelgroep om zelf passende maatregelen te treffen. Het houdt een verschuiving in naar meer eenzijdige, generieke instrumenten en naar een meer juridische insteek. Gedragsverandering wordt in dat geval gerealiseerd door het gewenste gedrag te verplichten.

Samengevat heeft de doelgroep van het Europese beleid gedurende het proces steeds meer ruimte gekregen, terwijl je in Nederland het omgekeerde ziet. In Europa is het beroep op juridisch bindende regelgeving afgenomen tijdens het proces, in Nederland is dit juist toegenomen.

6.3 Samenvatting

Wat zijn de verschillen tussen de beleidsprocessen en –uitkomsten in Nederland en de Europese Unie?

- ❖ In Nederland lijkt er een interactievere aanpak te zijn, de Europese methode van beleid maken vertoont veel overeenkomsten met de doelrationele ingenieursmethode
- ❖ In Nederland is men meer open gaan staan voor bindendere regelgeving, in de Europese Unie is het tegenovergestelde zichtbaar: de lidstaten hebben juist meer ruimte gekregen. Ook wat het type instrument betreft, is er een verschillend patroon te zien: in Nederland zette in op zeer specifieke instrumenten, maar staat meer open voor generiek beleid. In de Europese Unie is dit juist andersom, door het achterwege laten van de Europese reductiedoelstelling die voor alle landen geldt
- ❖ Veel verschillen, zoals de tijdsduur van het gehele proces, zijn het gevolg van institutionele verschillen: in Europa zijn de besluitvormingsprocedures uitgebreider
- ❖ Een van de gevolgen hiervan, is dat het voor Nederlandse beleidsmakers makkelijker is om te experimenteren. Als het ingeslagen pad niet bevalt, kan relatief snel van koers gewisseld worden.

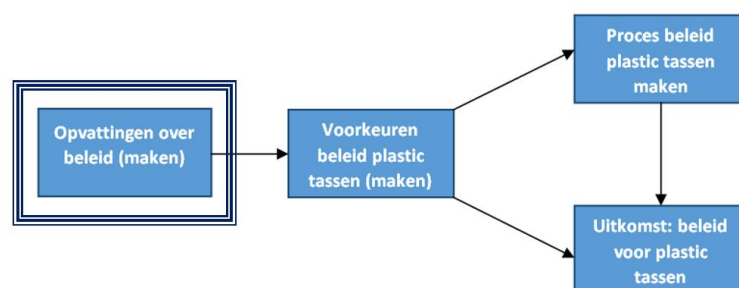
7. Opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers

Zoals in de vorige hoofdstukken te lezen is, bestaan er diverse verschillen tussen het Nederlandse en Europese beleidsproces. Dit hoofdstuk gaat in op verschillende voorkeuren en opvattingen van betrokken Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers. Mogelijk kunnen verschillen hierin een verklaring bieden voor verschillen in de beleidsprocessen. In de methodologie is beschreven dat interviews een deel uitmaken van het verzamelen van de benodigde informatie. In dit hoofdstuk worden zowel de antwoorden op de open vragen geanalyseerd als de ingevulde continua. Het aantal interviews is echter beperkt, en mede daarom wil ik op deze plek nogmaals vermelden, dat het niet om harde, generaliseerbare conclusies gaat.

Verskillende aspecten die in het conceptueel model genoemd zijn, zullen behandeld worden. Hierbij wordt dezelfde opbouw als in hoofdstuk twee aangehouden. Eerst komen de meer algemene opvattingen over beleid (maken) aan bod in paragraaf 7.1 en vervolgens gaat paragraaf 7.2 in op de specifieke voorkeuren voor bepaalde methoden voor beleidsontwerp en bepaalde instrumenten. Zoals in hoofdstuk twee vermeld is, is deze scheiding tussen algemene opvattingen en specifieke voorkeuren om analytische redenen gemaakt en worden deze apart beschreven. In paragraaf 7.3 worden de opvattingen gelinkt aan de perspectieven op beleid. Paragraaf 7.4 licht enkele andere opvallende bevindingen toe, waarna in paragraaf 7.5 enkele andere factoren die een verklaring kunnen bieden voor verschillen in het Nederlandse en Europese beleidsproces beschreven worden.

7.1 Algemene opvattingen over beleid (maken)

Deze paragraaf gaat in op de meer algemene opvattingen van beleidsmedewerkers en is gebaseerd op de theoretische concepten uit paragraaf 2.2. Aan bod komt hoe beleidsmedewerkers denken over wat beleid (maken) is, wie dit beleid zou moeten maken, wat goed beleid is en hoe je gedrag kunt beïnvloeden. In hoeverre kunnen de



opvattingen van Nederlandse en Europese medewerkers hierover een verklaring bieden voor de verschillen in de beleidsprocessen? De vragen die met betrekking tot deze thema's gesteld zijn, zijn niet per se gelinkt aan het dossier van plastic tassen, aangezien het gaat om basale opvattingen die los kunnen staan van een bepaald beleidsterrein. Desondanks is door de beleidsmedewerkers meermaals aangegeven, dat het lastig is om één algemene positie aan te geven, omdat dit per onderwerp kan verschillen. In het ene dossier zou de overheid bijvoorbeeld een sturende rol in moeten nemen, terwijl dit op andere terreinen niet zo is. Daarom zijn ook deze basale opvattingen toch vaak gerelateerd aan een specifiek onderwerp en in dit geval is dat plastic tassen.

7.1.1 Wat is beleid (maken)?

De antwoorden op de vragen wat beleid maken is, blijken erg divers te zijn. Dit is het geval bij de open vragen, maar ook bij de drie continua over beleid en het beleidsproces. Waar de ene bijvoorbeeld stellig antwoordde dat beleid maken het nastreven van doelen is, zat de positie van anderen meer in het midden. Een van de medewerkers zei bijvoorbeeld dat dat allebei moet doen, alleen is de fase in het proces verschillend: eerst ga je (gezamenlijk) zoeken naar het doel van het beleid, als je dit hebt vastgesteld staat het nastreven ervan centraal. Alle antwoorden zaten tussen 'doelen nastreven' en het midden van het continuüm, er is dus niemand die aangegeven heeft dat het *zoeken* van doelen

het belangrijkste is. De Europese medewerker zat iets dichterbij het nastreven van doelen dan de meeste Nederlandse medewerkers. Op de open vraag 'wat is beleid?' kwamen meermaals antwoorden die goed bij de bekende definitie uit 2.2.1 passen: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'. Verder werden 'in samenspraak met de betrokkenen kaders stellen', 'het vertalen van maatschappelijke wensen in uitvoerbare maatregelen' en 'omgaan met belangen van partijen, in combinatie met het dienen van een maatschappelijk doel' genoemd. Zowel op nationaal als Europees niveau hebben sommigen een relatief doelrationele kijk op wat beleid is. Aan de andere kant duidt 'in samenspraak met de betrokkenen' en het 'omgaan met belangen' op een interactiever perspectief op beleid. Vanwege het kleine aantal ondervraagde personen is het lastig tot harde uitspraken te komen. In het antwoord van de Europese medewerker stond het verwezenlijken van bepaalde doelen met bepaalde instrumenten centraal, antwoorden van de Nederlandse beleidsmedewerkers lopen uiteen.

Wat het continuüm over het beleidsproces betreft, gaf niemand aan dat het proces 'gefaseerd en lineair' verloopt. De posities varieerden van het midden de lijn tot het uiteinde 'chaotisch en iteratief'. De antwoorden liggen dus niet erg ver uit elkaar, en ook uit de positie van de Europese medewerker wordt duidelijk dat het beleidsproces als iteratief gezien wordt. Ook wat de mate van voorspelbaarheid betreft, is men het er over het algemeen mee eens dat de uitkomst van het beleidsproces redelijk onvoorspelbaar is. De opvattingen van de Nederlandse en Europese medewerkers liggen in dit opzicht dicht bij elkaar. Een uitzondering hierop was een medewerker die aangaf dat het in het geval van plastic tassen bijvoorbeeld die is dat er over een aantal jaren significant minder plastic tasjes gebruikt zullen worden. Dat is voorspelbaar, ongeacht de manier waarop je op dat punt terecht komt.

7.1.2 Wie maakt beleid?

Is de overheid de centrale actor in het beleidsproces die het beleid autonoom vaststelt, of is zij afhankelijk voor andere partijen voor het bereiken van haar doelen? Bijna alle beleidsmedewerkers zaten aan de kant van de afhankelijke overheid, zowel op Europees als Nederlands niveau. Wat deze dimensie betreft, komen er dus geen grote verschillen naar voren.

Opvattingen over de sturende of bemiddelende rol van de overheid waren daarentegen wel erg divers en varieerden van een sterk sturende overheid tot een sterk regisserende overheid. De meerderheid was voor een vooral regisserende overheid. De Europese medewerker zat meer in de richting van een sturende overheid. Dit was over het algemeen, in het geval van plastic tassen zou deze rol wel meer regisserend en bemiddelend moeten zijn.

Ook uit de open vragen kwam naar voren dat de rol van de overheid in het plastic tassen dossier anders is dan op andere beleidsterreinen. Een antwoord op de vraag welke rol de overheid in het beleidsproces zou moeten krijgen is bijvoorbeeld *'zo min mogelijk. Ik ben eigenlijk heel kritisch op de rol van de overheid. (...)'*. Het antwoord op de vervolgvraag, of dat ook in het geval van plastic het geval is en of het beter is als de overheid zich er niet mee bemoeit, verschilt duidelijk: *'Nee, als het gaat over milieukaders, bescherming van de planeet, dan mag de overheid daar best bemoeienis mee hebben. (...) Als het gaat om het tegengaan van milieuschade, dan mag de overheid daar best een duidelijke rol in nemen.'* (beleidsmedewerker, persoonlijke communicatie, 2014). Meerdere medewerkers geven aan dat de rol in deze case anders is. De medewerkers hebben geen 'absolute opvattingen' over de rol van de overheid: veel is afhankelijk van het specifieke dossier.

Er werden wel enkele algemene uitspraken over de rol van de overheid gedaan: de overheid heeft een rol in het initiëren van beleid, het stellen van kaders en doelen en ervoor te zorgen dat deze gehaald worden, partijen bij elkaar brengen, het betrekken van stakeholders zodat ze de kans krijgen om

kennis en input te leveren en het faciliteren van dit hele proces. De relatie met draagvlak werd ook gemaakt: dit creëer je door de betrokkenen in het proces mee te nemen en de betrokkenen kunnen ook voor draagvlak bij hun achterban zorgen.

Dit raakt aan de rol van de overige actoren in het beleidsproces. Wat het vaakst genoemd werd, was het leveren van input en/of kennis. Dit hangt echter ook van hun specifieke expertise af. Op Europees niveau hadden geïnteresseerde stakeholders bijvoorbeeld een rol bij het geven van (technische) informatie over onder andere (de productie van) plastic tassen en het afstemmen van de beleidsopties die in het Impact Assessment onderzocht werden. Wie overige betrokken actoren zijn, hangt van het beleidsproces. Met relatie tot het plastic tassen dossier zijn onder andere de partijen die plastic tassen uitdelen, gemeenten, beheerders van winkelcentra genoemd. Meer over het algemeen betreft het bedrijven, kennisinstellingen, NGO's en andere overheden.

7.1.3 Wat is goed beleid?

De vraag naar criteria voor het beoordelen van beleid is door middel van het continuüm teruggebracht naar twee criteria: draagvlak en effectiviteit. Dit vonden meerdere medewerkers een van de lastigste vragen, omdat ze beiden belangrijk vinden en omdat de criteria ook niet tegengesteld aan elkaar zijn. De meeste posities bevonden zich rond het midden en dit komt overeen met het feit dat men beide criteria belangrijk vindt. Sommige medewerkers zaten dicht bij de uiteinden, bij effectiviteit of draagvlak, maar uit hun redenering werd toch duidelijk dat ze beide aspecten belangrijk vinden. Daarom was de mondelinge toelichting op de aangegeven positie op het continuüm erg behulpzaam. Een van de medewerkers stelde bijvoorbeeld dat je alleen draagvlak hebt als het beleid effectief is en dat was voor hem de reden om draagvlak als belangrijkste criterium te zien. Een andere beleidsmedewerker zag het juist andersom: als je effectief beleid maakt, zal je er ook draagvlak voor krijgen. Voor hem was effectiviteit daarom het belangrijkste criterium.

In de antwoorden op de open vraag over goed beleid werd (soms indirect) verwezen naar verschillende criteria: effectiviteit, efficiëntie, draagvlak. Daarnaast moet beleid ruimte laten voor verandering en nieuwe omstandigheden, gebaseerd zijn op een goede analyse van zowel de inhoud als het netwerk.

Veel medewerkers zeiden dat het van belang is dat beleid bijdraagt aan je doelstellingen, aan een beter milieu, geen negatieve neveneffecten heeft. Dit alles gebeurt 'in goede samenspraak met de stakeholders', of is in ieder geval uitlegbaar is voor degenen die erdoor getroffen worden. Daarnaast wordt ook genoemd dat het beleid SMART moet zijn, je wilt kunnen beoordelen of de doelen ook daadwerkelijk bereikt zijn. Ook op Europees niveau werd verwezen naar het belang de meetbaarheid, het feit dat je kunt nawijzen dat je het probleem aanpakt. Wat opviel was dat vooral naar effectiviteit en efficiëntie verwezen werd. In de antwoorden van de Nederlandse beleidsmedewerkers werd draagvlak in verhouding juist vaker benadrukt.

7.1.4 Hoe kun je gedrag beïnvloeden?

Er zijn veel factoren die het gedrag (kunnen) beïnvloeden. Voor deze studie zijn deze factoren geoperationaliseerd naar een soort 'continuüm' voorschriften, economische prikkels en informatieoverdracht. Medewerkers hoefden niet per se voor één methode te kiezen, maar konden ook de voorkeur voor een bepaalde combinatie uitspreken. Dit werd vaak gedaan, waarbij voor alle drie type prikkels werd gekozen, of voor een combinatie van voorschriften en economische prikkels. Hierin komt een verschil tussen de Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers naar voren: alle Nederlandse medewerkers hebben voor een combinatie van instrumenten gekozen, de Europese

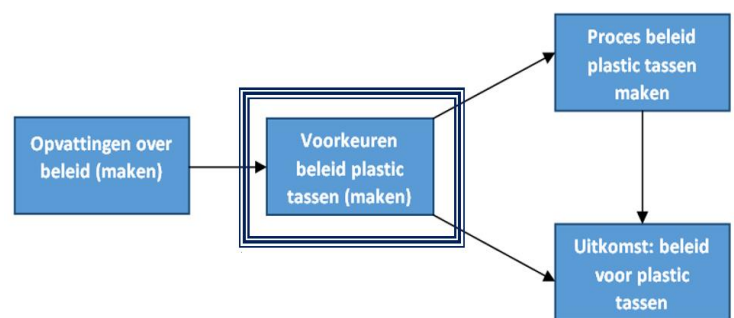
medewerker voor economische prikkels. Informatieoverdracht werd het minst vaak aangegeven, alleen als voor een combinatie van alle drie gekozen werd.

Tijdens de open vragen viel op dat het belang van sociale norm meermaals genoemd is: als de burens het doen, doe jij het ook eerder. Het is belangrijk dat iedereen bepaald gedrag, zoals het gebruiken van een herbruikbare tas, normaal gaat vinden en dat dit de standaard wordt. Je wilt de grote massa bereiken en collectieve groepen bewegen. Rechtstreeks vanuit het Rijk de burger informatie geven of sturen werkt niet altijd. In dat licht is het beter gezamenlijk campagne te voeren, of burgers door middel van prikkels te verleiden. Voor andere partijen in het proces is met elkaar in gesprek gaan en het creëren van een goede verstandhouding een manier om het gedrag te beïnvloeden.

De Europese medewerker gaf het belang van juridisch afdwingbaar doelstellingen aan. Als deze doelen niet gehaald worden, kunnen hier consequenties aan verbonden worden. Als je zulke doelen niet hebt, heb je minder prikkel om iets te gaan doen en gebeurt er minder. *'Je wil ergens naartoe werken, dat is belangrijk.'* (persoonlijke communicatie, 2014). Over het algemeen wordt aangegeven dat er veel verschillende factoren zijn die het gedrag kunnen beïnvloeden.

7.2 Voorkeuren voor bepaalde manieren van beleid maken en instrumenten

De concepten die in deze paragraaf aan bod komen, zijn in paragraaf 2.3 van het theoretisch kader uitgelegd. Het gaat achtereenvolgens om voorkeuren voor een bepaalde methode voor beleidsontwerp, een bepaalde bestuursstijl en vorm van participatie en voor bepaalde typen beleidsinstrumenten. De gestelde vragen uit deze paragraaf zijn daarbij expliciet aan het plastic tassen dossier gerelateerd. Zoals het basisschema hiernaast laat zien, worden de specifieke voorkeuren als intermediërende variabelen beschouwd: ze hebben invloed op het daadwerkelijke beleid(sproces), maar worden zelf ook beïnvloed, door de meer algemene opvattingen.



7.2.1 Methoden om beleid te ontwerpen

Bij de operationalisatie naar continua werd duidelijk dat voor de methoden voor beleidsontwerp vooral naar twee aspecten wordt gekeken: wat is het belang van wetenschappelijke inzichten, en van het betrekken van belanghebbenden? In hoofdstuk zes kwam naar voren dat er verschillen zijn in de Nederlandse en Europese aanpak. Waar de Nederlandse manier van beleid maken veel weg heeft van de interactieve methode, waren er op Europees niveau meer doelrationele elementen zichtbaar. In hoeverre kunnen opvattingen van Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers een verklaring bieden voor deze verschillen?

Wat opvalt, is dat de beleidsmedewerkers over het algemeen het betrekken van belanghebbenden (veel) belangrijker vinden dan het verkrijgen van wetenschappelijke inzichten. De Europese medewerker scoort gemiddeld in vergelijking met de Nederlandse geïnterviewden: het betrekken van belanghebbenden is belangrijker, maar de positie bevindt zich niet aan het uiteinde van het continuüm. Zijn antwoord op de open vraag over aspecten waar je rekening mee moet houden bij het maken van beleid vertoonde echter meer overeenkomsten met een doelrationele insteek. Er werd naar het Impact Assessment verwezen en de effecten van de verschillende beleidsopties op milieu, de economie en de werkgelegenheid werden genoemd. Daarnaast speelt op Europees schaalniveau nog

een andere discussie: die over subsidiariteit. Dit werd ook genoemd in relatie tot aspecten die belangrijk zijn bij het maken van beleid. In de antwoorden van de Nederlandse beleidsmedewerkers viel vooral op dat het belang van draagvlak vaak genoemd werd: “Tegenwoordig is het heel belangrijk dat je iets doet waar ook draagvlak voor is” (persoonlijke communicatie, 2014). Draagvlak in de politiek, in de samenleving, onder de betrokkenen, belang van een gedragen proces, gezamenlijke doelen, het publieke belang, standpunten van andere ministeries, deze varianten werden allemaal genoemd. Naar wetenschappelijke inzichten werd bij deze vraag niet direct verwezen, wel indirect: het is voorbeeld belangrijk na te gaan wat voor consequenties een bepaalde beleidsoptie heeft voor de industrie. Andere aspecten die genoemd werden, zijn de uitvoerbaarheid, de bijdrage aan het milieu, de aansluiting op bestaand beleid en bestaande doelstellingen, doelen die toetsbaar zijn (SMART) en de functie van en alternatieven voor de plastic tas. Maar het belang van draagvlak werd het vaakst benadrukt en dit komt overeen met een interactief perspectief op beleid. Desondanks betekent dit niet dat men wetenschappelijke inzichten, of ‘kennis’ breder genomen, onbelangrijk vindt. Soms kwam duidelijk naar voren dat beide aspecten van belang zijn: ‘je moet kennis op tafel krijgen, technologische kennis, marktkennis, logistieke kennis, milieukennis. Maar het gaat ook om kennis van de partijen zelf, van de relaties die er zijn, van de achterliggende belangen (persoonlijke communicatie, 2014).

7.2.2 Bestuursstijlen en participatiemogelijkheden

Ook op de vraag welke bestuursstijl de geïnterviewde het meeste aanspreekt, zijn diverse antwoorden gekomen. De antwoorden variëren van de samenwerkende stijl tot de consultatieve/open autoritaire stijl. Alleen de faciliterende en gesloten autoritaire stijl, de uitersten, werden niet genoemd als stijl die het meeste aanspreekt. Er zijn dus ook al op nationaal niveau redelijk grote verschillen tussen de opvattingen van de individuele beleidsmedewerkers. Op Europees niveau was ‘delegerend’ de voorkeursstijl. De Europese Commissie geeft de lidstaten namelijk veel bevoegdheid zelf beslissingen te nemen omtrent het beleid, en dit beleid ook uit te voeren. De Commissie houdt zich vooral met de randvoorwaarden bezig. Het lijkt erop dat de heersende instituties in dit geval een grotere invloed op de keuze hebben dan de opvattingen van beleidsmedewerkers. Op nationaal niveau werd ‘delegerend’ ook in sommigen gevallen als voorkeursoptie aangewezen, waarbij ‘de participanten’ de brancheverenigingen voorstellen, die zelf met plannen kunnen komen om het aantal plastic tassen te verminderen.

Voorkeuren wat de participatiemogelijkheden liepen uiteen van ‘adviseur eindspraak’ tot en met ‘initiatiefnemer’. Ook hier zijn er dus grote verschillen te zien, ook binnen het ministerie. Opvallend is dat de Europese medewerker als enige de hoogst mogelijke vorm van participatie aangeeft: de participant als initiatiefnemer. Als de mondelinge toelichting erbij gehaald wordt, blijkt dat dit verschil echter beter verklaard kan worden door verschillende doelgroepen van Nederlands en Europees beleid dan door de opvattingen van de medewerkers. Waar nationaal beleid zich vooral richt op de retailers en/of de consument, richt Europees beleid zich primair op lidstaten.

7.2.3 Type beleidsinstrumenten

De vraag over beleidsinstrumenten is niet door iedereen (volledig) ingevuld, omdat sommige medewerkers aangaven het lastig te vinden een antwoord te geven voor het specifieke beleid voor plastic tassen. In de methodologie was al kort toegelicht dat niet alle gesproken werknemers *direct* betrokken zijn bij het maken van beleid om het aantal plastic tassen te verminderen. Op nationaal niveau bleken een verbod en een convenant, beide juridische instrumenten, de meeste voorkeur te hebben. Over het algemeen scoorde de heffing, het economische instrument, het laagste. Op de open vraag over het beste beleid voor het verminderen van het aantal plastic tassen kwamen ook diverse antwoorden. De Europese beleidsmedewerker wilde hierover liever geen persoonlijke opvattingen

geven, onder andere omdat het proces nog gaande is. De medewerkers die het meest direct betrokken zijn bij het plastic tassen dossier, vertelden dat hun opvattingen hierover veranderd zijn over de tijd. Mogelijk komt er weinig van de grond als alles aan de branches wordt overgelaten. Op dit moment is de heersende mening dat de 'stok achter de deur' mogelijk daadwerkelijk ingezet moet gaan worden. Er is dus een verschuiving zichtbaar van de voorkeur voor zelfregulering naar meer dwingende middelen. Waarbij wel het belang van alternatieven voor plastic tassen, en het feit dat een tas soms noodzakelijk is uit het oogpunt van voedselhygiëne worden benadrukt. Andere concrete antwoorden die gegeven zijn door de indirect betrokken medewerkers, zijn het verbieden van plastic tassen voor eenmalig gebruik verbieden en recyclebare tassen.

Aangezien op de continua zowel de instrumenten verbod als het convenant hoog scoren, zou je verwachten dat er ook op uit continua over 'generieke of specifieke' en 'éenzijdige of tweezijdige' instrumenten wel duidelijk verschillende opvattingen naar voren komen. Dit blijkt inderdaad zo te zijn. Over het algemeen waren de medewerkers die het convenant als voorkeursinstrument zagen voorstander van een maatwerkpaak, die in overeenstemming met derden tot stand komt. De meerderheid van de Nederlandse beleidsmedewerkers was voor een tweezijdige en specifieke aanpak. Op Europees niveau ging de voorkeur uit naar generieke instrumenten.

7.3 Perspectieven op beleid en andere meer algemene bevindingen

Hierboven zijn de opvattingen en voorkeuren met betrekking tot de verschillende concepten afzonderlijk besproken, maar in deze paragraaf wordt in meer algemene termen op de bevindingen ingegaan. Eerst wordt een link gelegd naar de perspectieven op beleid, waarna kort wordt ingegaan op achtereenvolgens de diversiteit in de opvattingen en voorkeuren, de beleidsvrijheid van Nederlandse en Europese medewerkers en de invloed van de toegenomen Eurosceptis.

In paragraaf 2.2.5 zijn de overkoepelende perspectieven op beleid toegelicht, waarbij duidelijk werd dat bepaalde opvattingen een 'typisch' interactief of doelrationeel perspectief op beleid laten zien. Deze opvattingen bleken onderling echter niet altijd even sterk samen te hangen. Zo kwam het voor, dat uit enkele continua van een medewerker een relatief interactief perspectief op beleid naar voren kwam, terwijl andere continua een heel ander beeld lieten zien. Dit komt overeen met wat in het theoretisch kader al werd gezegd: in de realiteit zijn de verschillende perspectieven niet zo zwart-wit, en zit het perspectief van veel mensen ergens tussenin. Er kan wel gezegd worden dat de antwoorden in de regel meer overeenkomen met een interactieve kijk op beleid (maken) dan met een doelrationele, vooral met betrekking tot de rol van de overheid en het feit dat de overheid van andere partijen afhankelijk is. Ook de perceptie van het beleidsproces als chaotisch en iteratief laat een niet-doelrationele kijk op het beleidsproces zien. Dit is echter het geval op zowel het Nederlandse als Europese schaalniveau. Sommigen zien het interactieve perspectief als kritiek of als een reactie op het doelrationeel perspectief. In die zin zou je kunnen zeggen dat de verschuiving van een doelrationeel naar interactieve invalshoek in zowel Nederland en de Europese Unie zichtbaar is, al geldt ook dit niet voor alle afzonderlijke 'indicatoren'. Wat sommige aspecten betreft, lijkt het interactieve perspectief in Nederland wel wat gangbaarder. Dit komt vooral naar voren in het belang dat aan draagvlak gehecht wordt. Daarnaast komt het terug in de positieve houding ten opzichte van een convenant en de manier waarop beleid voorbereid wordt. Waar op Europees niveau naar het Impact Assessment verwezen wordt, hebben Nederlandse medewerkers het vooral over het betrekken van stakeholders, en het belang van rekening houden met wensen uit de politiek, samenleving en van betrokkenen. Ook hieruit wordt al duidelijk dat draagvlak een erg belangrijke pijler in het maken van Nederlands beleid is.

De opvattingen van de beleidsmedewerkers liepen erg uiteen. Aan de ene kant is het logisch dat niet iedereen dezelfde mening deelt, aan de andere kant waren die verschillen echter groter dan vooraf verwacht. Opvattingen tussen medewerkers onderling en binnen een organisatie lieten grote verschillen zien. Daarnaast gaven medewerkers vaak aan dat het antwoord afhankelijk is van het onderwerp, vooral bij de meer algemene vragen of stellingen. In sommige gevallen moet de overheid sterk reguleren en zelf met wetgeving komen, en in andere gevallen is het beter als de overheid zich terughoudend opstelt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat nauwelijks sprake is 'absolute opvattingen' of bepaalde universele principes. Beleidsmedewerker hechten belang aan de context bij het maken van beleid. Het is niet altijd A, maar ook niet altijd B. Dit kan ook verklaren waarom de opvattingen van een medewerker niet duidelijk een doelrationele, of interactieve kijk op beleid laten zien. In sommige situaties zijn ze voorstander voor een rol van de overheid die kenmerkend is voor een doelrationeel perspectief, in andere gevallen vinden ze een andere rol, die beter in het interactieve perspectief past beter. Een laatste punt is dat de opvattingen soms ook gedurende het proces veranderen. Dit komt ook duidelijk naar voren bij de beleidsmedewerkers die het meest betrokken zijn bij het beleid rondom plastic tassen: waar men eerst dacht dat de sector zelf een grote bijdrage zou leveren aan het oplossen van het probleem, heeft men daar nu minder hoge verwachtingen van. Wat naar voren komt, is dat verschillende opvattingen en voorkeuren erg divers, variabel en contextafhankelijk zijn.

Ondanks het feit dat er op veel aspecten geen erg grote verschillen naar voren kwamen in de opvattingen op Nederlands en Europees niveau, lijkt het wel zo te zijn dat de Nederlandse medewerkers meer ruimte hebben om hun opvattingen 'in de praktijk te brengen'. Dit heeft te maken met wat in hoofdstuk zes geconstateerd is. Door de uitgebreide Europese procedures, kunnen de medewerkers minder makkelijk tijdens het proces van koers veranderen. Het is moeilijker te experimenteren met een bepaald instrument om te kijken of het werkt, en anders alsnog een ander instrument inzetten. Als er eenmaal een Commissievoorstel is en het Parlement en de Ministerraad hun standpunt bepalen, kan de individuele beleidsmedewerker nog beperkt naar eigen inzicht beslissingen nemen of experimenteren. Dit kan betekenen, dat opvattingen van de Nederlandse beleidsmedewerkers makkelijker tot uiting kunnen komen in het gekozen beleid(sproces). De meest betrokken medewerkers hadden bijvoorbeeld een voorkeur voor zelfregulering door de branches in eerste instantie. Als een andere medewerker, met een voorkeur voor een ander instrument, op dit terrein zou zitten, zou de aanpak en het beleid mogelijk veel verschillen laten zien met het pad dat op dit moment ingeslagen is. Ik verwacht dat dit op Europees niveau minder het geval zal zijn, gezien de procedurele vereisten zoals het (laten) opstellen van een Impact Assessment. Een kanttekening hierbij is dat beleidsmedewerkers op beide schaalniveaus niet de vrijheid hebben individueel te bepalen wat voor beleid er komt: in beide gevallen is het van belang dat het beleid politiek en ambtelijk ondersteund wordt (S. Akop, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2014; J. Langendorff, persoonlijke communicatie, 18 juli 2014). Het is dus zeker niet zo dat de individuele medewerkers onbeperkte beleidsvrijheid hebben en 'naar eigen inzicht' beleidsopties kunnen verkennen of vaststellen.

De toegenomen Eurosceptis heeft in deze case invloed gehad op het Europese beleidsproces. 'Men' is steeds meer tegen 'bemoeienis' van de Europese Unie, en dit komt ook in de peilingen en de laatste verkiezingen naar voren. Juist door deze sceptis heeft de Commissie zich terughoudender opgesteld (J. Langendorff, persoonlijke communicatie, 6 juni 2014). Waar eerst een Europese reductiedoelstelling als voorkeursoptie naar voren kwam, is deze na interne discussie binnen de Commissie toch niet in het wetsvoorstel opgenomen, ondanks het hoge draagvlak (Europese Commissie, 2011). Dit punt is dus

zeker ook de moeite waard om te vermelden in de analyse van de beleidsprocessen, omdat het verklaart waarom lidstaten meer ruimte hebben gekregen dan in eerste instantie door wetenschappelijke onderzoeken aanbevolen werd. Daarnaast is het interessant te zien hoe de heersende opvattingen in een specifieke case tot uiting komen en van invloed zijn.

7.4 Overige factoren met invloed op het beleidsproces

Zoals hierboven naar voren kwam, kan het verschil in opvattingen en voorkeuren tussen Nederlandse en Europese medewerkers niet alle verschillen in de beleidsproces verklaren. Dit omdat de verschillen niet erg groot zijn, binnen dezelfde organisatie al erg divers zijn en ook per beleidsterrein verschillend zijn. In dit stuk ga ik kort in op twee andere factoren die het beleidsproces beïnvloeden. Dit betreft verschillen in het Nederlands en Europees beleid dat er al is op dit beleidsterrein, en verschillen in het institutionele kader.

Tijdens veel interviews op zowel Nederlands als Europees niveau kwam naar voren dat het belangrijk is dat nieuw beleid aansluit op het bestaande beleid. Medewerkers stelden dat het belangrijk is dat beleid consistent is en dat de overheid als betrouwbare partner wordt gezien. Dit kan ook een verklaring bieden voor verschillen in het huidige Europees en Nederlands beleid. Er zijn verschillen in het bredere afval- en verpakkingsbeleid en dit heeft ook gevolgen voor beleid voor het relatief nieuwe plastic tassen dossier. Zo is op Europees niveau de Verpakkingsrichtlijn richtinggevend, en worden er in Nederland juist al jaren onderlinge afspraken met de industrie gemaakt. Zelfregulering en vrijwillige afspraken met de industrie staan centraal wat het afval- en verpakkingsbeleid betreft (Haverland, 1998, p. 107). De verschillende verpakkingsconvenanten en de huidige Raamovereenkomst Verpakkingen zijn hier goede voorbeelden van. Ook wat de case plastic tassen betreft zie je deze focus op zelfregulering duidelijk terug.

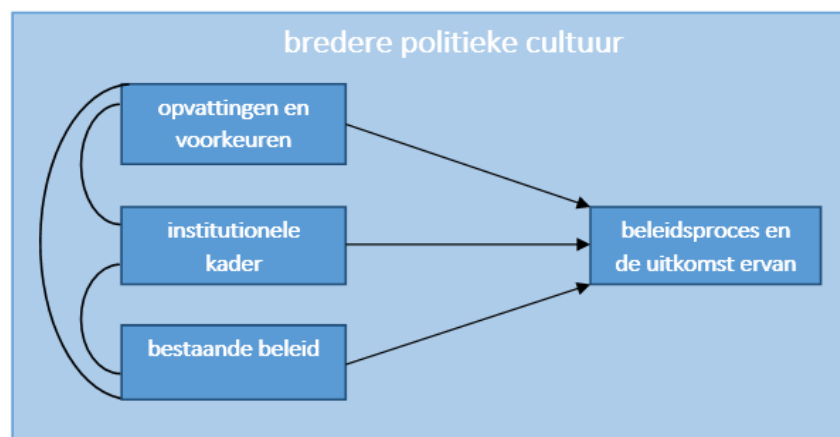
De combinatie van het belang dat aan aansluiting op het bestaande beleid gehecht wordt en de verschillen in dit bredere, al bestaande beleid in Nederland en de Europese Unie lijkt een goede verklaring te zijn voor verscheidene verschillen in het huidige proces. In dit licht is het niet vreemd dat de Europese Unie artikelen over plastic tassen in de publiekrechtelijke Verpakkingsrichtlijn plaatst, en Nederland in de privaatrechtelijke Raamovereenkomst Verpakkingen. Het lijkt in Nederland bijna vanzelfsprekend om de stakeholders bij het proces te betrekken, omdat samenwerken en overleggen met de belanghebbenden 'standaard' is op dit terrein. Als je als overheid veel samen met bepaalde partijen bespreekt en wil dat het bedrijfsleven hun eigen verantwoordelijkheid neemt, zal het opleggen van bindende regelgeving zonder eerst een dialoog met de stakeholders te houden niet in goede aarde vallen. In Europa is deze 'traditie' van zelfregulering en convenanten afsluiten lang niet zo sterk en dit kan verklaren waarom hier in verhouding minder waarde aan wordt gehecht. In dit geval zijn het dus niet zo dat alleen de opvattingen van de betrokken beleidsmedewerker verklaringen voor verschillen in Nederlandse en Europese beleidsprocessen kunnen bieden, ook het bestaande beleid speelt een grote rol.

Institutionele verschillen zijn onder andere het gevolg van het schaalniveau waarop de Nederlandse en Europese processen plaatsvinden. Dit gaven ook veel beleidsmedewerkers aan: het feit dat de Europese Unie beleid voor 28 lidstaten moet maken is zeker een factor die meespeelt. Processen duren langer en zijn complexer, en het is lastiger om 'radicaal' beleid vast te stellen: je moet veel meer zoeken naar de gulden middenweg. Er is minder homogeniteit en er zijn meer belangen die afgewogen moeten worden. Daarnaast verschilt de doelgroep van het beleid: voor Nederland zijn de branches en de consument de belangrijkste doelgroepen, het Europese beleid richt zich primair op de lidstaten. En daar zitten verschillende procedures aan verbonden, zoals de vertegenwoordiging van de lidstaten in de Ministerraad. Op Nederlands schaalniveau is het geen vereiste de stakeholders vanaf

het begin van het proces te betrekken. Europa heeft uitgebreidere besluitvormingsprocedures zoals al eerder gezegd is, en dit betekent bijvoorbeeld dat ze een Impact Assessment *moeten* maken. Het kan dus zo zijn dat de betrokken beleidsmedewerkers persoonlijk niet veel waarde hechten aan uitgebreide wetenschappelijke rapporten. Hun opvattingen en voorkeuren zijn in dat geval niet doorslaggevend, maar de geldende instituties wel. Het institutionele kader speelt dus zeker een rol bij een bepaalde manier om beleid te maken en bij de uitkomst hiervan.

Vanwege de noodzaak tot afbakening is de keuze gemaakt in deze studie vooral op de opvattingen en voorkeuren van medewerkers te focussen, en minder op regels en instituties of het bestaande beleid, maar dit zijn wel degelijk belangrijke factoren. Het institutionele kader en het bestaande beleid beperken, zoals ook in hoofdstuk twee vermeld is, beperken onder andere de invloed van opvattingen en voorkeuren van medewerkers op het beleidsproces. Je kunt een voorkeur hebben voor een bepaalde methode of beleidsinstrument, maar als de regels de mogelijkheid hiertoe niet scheppen, kun je daar niks mee. De constatering dat de opvattingen van de Nederlandse beleidsmedewerkers meer invloed lijken te hebben op het beleid(sproces), hangt hier ook mee samen: op Europees niveau zijn beperkt het institutionele kader de invloed van opvattingen meer dan in Nederland het geval is.

Hoewel in deze studie een onderscheid wordt gehanteerd tussen de drie factoren, zijn ze in de realiteit sterk gerelateerd. Ook dit onderscheid is dus vooral om analytische redenen gemaakt. Een overkoepelend begrip waaronder alle drie de factoren geplaatst kunnen worden is de bredere politieke cultuur. Zowel het bestaande beleid als de geldende instituties en opvattingen van medewerkers maken hier deel van uit en worden hierdoor beïnvloed. De persoonlijke opvattingen van medewerkers zijn bijvoorbeeld niet los te zien van de bredere context en dit geldt ook voor de andere factoren. Ter verduidelijking worden de politieke cultuur, de verschillende factoren en de relaties ertussen hieronder visueel weergegeven, zoals ze in deze studie geïnterpreteerd worden.



Figuur 6: versimpelde visuele weergave bredere politieke cultuur

Op deze plek zal niet uitgebreid worden ingegaan op de bredere politieke cultuur in de Europese Unie en Nederland. Een voorbeeld dat de onderlinge samenhang goed laat zien, en samenhangt met de Nederlandse traditie van corporatisme en deregulering, is de populariteit van convenanten. Het opstellen van privaatrechtelijke overeenkomsten komt terug in het bestaande beleid, ook op het gebied van verpakkingen, waar dit instrument veel ingezet is en wordt. Daarnaast maken de instituties dit type beleid mogelijk. Er zijn regels opgesteld rondom convenanten, zoals de aanwijzing voor convenanten (Rijksoverheid, 2003). Daarnaast worden er bijvoorbeeld workshops voor beleidsmedewerkers gehouden en zijn er 'standaard checklists'. Dit alles zorgt ervoor dat het makkelijker wordt voor een convenant te kiezen. Ter vergelijking: in de Europese Unie is er veel minder ruimte een convenant in te zetten. Wat de factor opvattingen en voorkeuren betreft, kwam

onder andere tijdens de interviews naar voren dat de houding van de Nederlandse beleidsmedewerkers ten opzichte van het convenant (zeer) positief is.

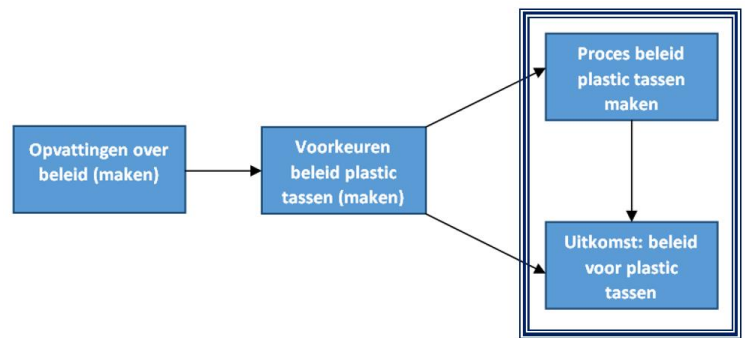
7.5 Samenvatting

In hoeverre verklaren verschillen in opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers de verschillen in de beleidsprocessen?

- ❖ Samengevat komen er enkele verschillen in opvattingen naar voren, maar verschillen in de beleidsprocessen kunnen niet alleen hierdoor verklaard worden. Ook andere factoren, zoals verschillen in het bestaande beleid en de heersende instituties kunnen verschillen tussen het Nederlandse en Europese beleidsproces verklaren. De drie factoren hangen met elkaar samen en maken deel uit van een bepaalde heersende bredere politieke cultuur
- ❖ Er blijken wel op sommige aspecten (kleine) verschillen in opvattingen of voorkeur te zijn. Dit gaat bijvoorbeeld op voor het type instrument, waarbij de Nederlandse medewerkers over het algemeen een sterkere voorkeur hebben voor een convenant, en tweezijdige en specifieke instrumenten. Op beide niveaus komen kenmerken van een interactief perspectief op beleid terug, maar in Nederland komt dit meer terug. Dit is vooral zichtbaar in de voorkeur voor een manier van beleid maken, het belang dat aan draagvlak en het betrekken van stakeholders wordt gehecht en aan de positieve houding ten opzichte van het convenant. In die zin beïnvloeden basale opvattingen over bijvoorbeeld criteria voor beleid (het belang van draagvlak) of de rol die de overheid zou moeten spelen meer specifieke voorkeuren voor bepaalde methoden van beleid maken (de voorkeur voor een interactieve methode waarbij stakeholders betrokken worden), en dit is ook daadwerkelijk zichtbaar in het huidige beleidsproces rondom plastic tassen. De opvattingen kunnen een verklaring bieden voor verschillen in de beleidsprocessen, maar binnen de kaders van het bestaande beleid en de geldende instituties
- ❖ Het is lastig uitspraken te doen over opvattingen van 'de' Nederlandse of Europese beleidsmedewerkers. De onderzochte groep is namelijk klein en binnen organisaties komen sterk uiteenlopende opvattingen naar voren. Daarnaast hangen de opvattingen ook af van het beleidsterrein en veranderen ze soms gedurende het proces. Opvattingen van de medewerkers zijn niet 'absoluut', maar juist 'contextafhankelijk'
- ❖ De Nederlandse medewerkers hebben over het algemeen meer ruimte om te experimenteren. Het lijkt erop dat de opvattingen van de Nederlandse beleidsmedewerker hierdoor eerder tot uiting zullen komen in, en invloed hebben op het beleid(sproces). Ook dit verschil in beleidsvrijheid heeft een institutionele grondslag

8. Implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlands beleid

Beleidsmakers zijn beperkt in hun handelingsvrijheid door wetten, afspraken en het huidige beleid (Runhaar & Driessen, 2007, p. 153). Europese regelgeving is hier een voorbeeld van en beïnvloedt de mogelijkheden voor Nederlands beleid. Deze implicaties van Europese regelgeving voor Nederlands beleid staan centraal in dit hoofdstuk, en daarbij gaat het concreet over de gevolgen van het Europese



wetsvoorstel om het aantal plastic tassen te reduceren voor het Nederlandse beleid op het gebied van plastic tassen. Een kanttekening hierbij is dat het wetsvoorstel nog in voorbereiding is. Dit betekent dat de tekst nog niet definitief is, en dat maakt het lastiger de precieze gevolgen voor Nederlands beleid te bespreken.

Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting van verschillende vormen van Europese regelgeving, waar de richtlijn een voorbeeld van is. Vervolgens wordt toegelicht wat er gebeurt wanneer een lidstaat in tegenstrijd met Europese regelgeving handelt. Paragraaf 8.3 laat een voorbeeld zien van een eerdere tegenstrijdigheid tussen het Nederlandse en Europese verpakkingsbeleid, en de gevolgen hiervan. Tot slot komt het betreffende wetsvoorstel zelf aan bod. Wat zijn belangrijke aspecten uit dit voorstel en wat voor gevolgen heeft dit voor de mogelijkheden voor Nederlands beleid? Hierbij wordt zowel gekeken naar het Commissievoorstel als naar de amendementen van het Europees Parlement en de gemeenschappelijke positie van de Ministerraad.

8.1 Vormen van Europese regelgeving

Wat onder andere het gemeenschappelijke milieubeleid betreft, zijn er vijf verschillende vormen van Europese wetgeving, die vastgelegd zijn in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Knill & Liefverink, 2007, p. 45). Verordeningen, richtlijnen en beschikkingen zijn bindend, adviezen en aanbevelingen niet. Richtlijnen worden het meest gebruikt in het milieubeleid. Over het algemeen is een richtlijn verbindend wat de doelen betreft en is er dus sprake van een resultaatverplichting. Hierbij hebben lidstaten de ruimte zelf te bepalen hoe de doelen gerealiseerd worden, door voor de 'meest passende vorm en middelen' te kiezen (Freriks, Peters, Robbe & Verschuuren, 2002, p. 12). Het verschil met een verordening is dat verordeningen een rechtstreekse werking hebben en in het geheel verbindend zijn, niet alleen voor de lidstaten, maar voor iedereen. Richtlijnen worden eerst in nationale wetgeving omgezet, en de richtlijn zelf is alleen verbindend ten opzichte van de lidstaten (Amentbrink & Vedder, 2008, p. 193; Geelhoed, Kuiper, Braakman & Vlas, 1986, p. 5). Een beschikking is alleen verbindend voor degene(n) aan wie deze geadresseerd is.

8.2 Tegenstrijdigheid nationale en Europese regelgeving

Hieronder wordt beschreven wat er gebeurt wanneer het beleid van een lidstaat in strijd is met Europese regelgeving. De Europese Commissie kan een inbreukprocedure starten en daarnaast heeft het Europese recht juridisch gezien ook voorrang op het nationale recht, en kunnen rechters de werking hiervan afdwingen.

Bij het niet nakomen van Europese verplichtingen door de lidstaten kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten (Europese Commissie, 2013b). Deze procedure bestaat uit drie fasen. De

eerste fase is de notificatiefase, waarin de Commissie kennisneemt van het niet nakomen van verplichtingen door een lidstaat (Europa Nu, n.d.). Vervolgens stelt de Commissie een lidstaat in de administratieve fase in gebreke. De lidstaat antwoordt hierop en er wordt een advies opgesteld. Daarna kan de Commissie de lidstaat voor het Hof van Justitie dagen, dit betreft de juridische fase, die eindigt met een arrest van het Hof van Justitie. Als het arrest niet nageleefd wordt, kan de Commissie een tweede inbreukprocedure beginnen, waarbij ook een dwangsom kan worden opgelegd.

In het geval van conflicten tussen nationaal recht en gemeenschapsrecht gaat het gemeenschapsrecht altijd voor, ook als het om een conflict met de nationale grondwet gaat (Geelhoed, Kuiper, Braakman & Vlas, 1986, p. 9). Hierdoor is er geen ruimte voor de lidstaat nationale wetgeving toe te passen die met het Europese recht in strijd is (Winter, 1988, p. 22). Wanneer een Europese richtlijn niet op tijd is omgezet in nationaal recht, kan een rechter de werking ervan alsnog afdwingen (Winter, 1988, p. 33, 35). Dit kan betekenen dat de rechter nationaal wetgeving 'richtlijnconform interpreteert', wat inhoudt dat nationaal recht wordt uitgelegd met het oog op de tekst en het doel van de Europese richtlijn. Een andere optie is dat de richtlijn een rechtstreekse werking krijgt, waardoor ook de werking van nationale wetgeving die strijdig is met de richtlijn wordt onzegd.

8.3 Eerder tegenstrijdig verpakkingenbeleid Nederland en Europese Unie

Hierboven zijn de procedurele aspecten van tegenstrijdige nationale en Europese regelgeving uiteengezet. In deze paragraaf komt een concreet voorbeeld hiervan op het gebied van afval en verpakkingen aan bod. Tijdens het lezen van dit hoofdstuk zullen de relevantie van deze case voor, en de parallellen met het plastic tassen dossier duidelijk worden

In Nederland werd in 1991 het Convenant Verpakkingen afgesloten. Dit paste goed in het bredere afval- en verpakkingenbeleid, waar vrijwillige afspraken en zelfregulering door de industrie een belangrijke rol spelen (Haverland, 1998, p. 107). Het convenant werd door verschillende partijen als relatief succesvol gezien (Haverland, p. 225). In 1994 trad echter de Europese Verpakkingsrichtlijn in werking en dit had gevolgen voor het Nederlands beleid. Het belangrijkste punt van mogelijke tegenstrijdigheid betrof het omzetten van Europees recht in Nederlandse wettelijke en administratieve bepalingen. De vraag was, of het Nederlandse convenant in voldoende mate voldeed aan deze vereisten (Haverland, p. 227). Deze vraag is vooral institutioneel van aard: voldoet het Nederlands beleid aan de Europese geldende formele verplichtingen? Het werd duidelijk dat de Europese regelgeving erg weinig ruimte liet voor vrijwillige afspraken. Het Nederlandse convenant zoals het er op dat moment uitzag, bood te weinig zekerheid en was niet bindend genoeg. Europees recht heeft voorrang op Nederlands recht zoals in de paragraaf hierboven te lezen is, en er moest dus iets gebeuren. In 1997 werden er in Nederland wettelijk regels vastgelegd, door middel van de ministeriële regeling verpakking en verpakkingsafval (Infomil, n.d.). Kern van deze regeling is de verplichting voor degenen die een product in een verpakking op de markt brengen om verpakkingsafval te beperken en hergebruiken. Daarnaast bevat de regeling een rapportageverplichting. De omzetting was op deze manier ook publiekrechtelijk geregeld. Er kwam in dat jaar ook een nieuwe versie van het Convenant Verpakkingen (Haverland, p. 223). Het kwam erop neer, dat een convenant nog wel ingezet kon worden, maar dat dit op een formelere manier moest gebeuren: ingebed in algemeen verbindende voorschriften (Haverland, p. 248).

De inwerkingtreding van de Europese richtlijn bracht dus verschillende implicaties voor Nederlands beleid met zich mee. Dit beleid moest aangepast, geformaliseerd, worden. Als gevolg hiervan werden de afspraken ook publiekrechtelijk handhaafbaar, en kon bijvoorbeeld de monitoring ook publiekrechtelijk afgedwongen worden. Maar aan de andere kant had het tot gevolg dat de

standaarden waaraan het verpakkend bedrijfsleven moest voldoen juist lager waren dan voorheen (Haverland, p. 241, 276).

Ondanks bovenstaande aanpassingen werd Nederland in 1998 alsnog in gebreke gesteld. Een van de bezwaren van de Commissie was de constructie van de wettelijke regeling en het Convenant Verpakkingen II. De Commissie stelde dat op deze manier niet zeker kon worden gesteld dat de doelstellingen uit de richtlijn gerealiseerd zouden worden (Infomil, n.d.). Dit leidde tot een aanpassing van de ministeriële regeling verpakking en verpakkingsafval. Er werd bijvoorbeeld een mogelijkheid opgenomen om de vrijstellingen te laten vervallen als de percentages van hergebruik en terugwinning niet gehaald zouden worden. Deze case laat goed zien hoe Europese regelgeving ertoe kan leiden dat Nederlands beleid (meermaals) aangepast moet worden. Daarnaast zijn er meerdere overeenkomsten met de huidige Nederlandse en Europese beleidsprocessen rondom plastic tassen en daarom is het in dit geval goed deze case in het achterhoofd te houden bij het doen van aanbevelingen voor Nederlands beleid.

8.4 Implicaties van het Europese wetsvoorstel over plastic tassen

Het wetsvoorstel van de Commissie om het aantal plastic tassen te reduceren is een wijziging op de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG). Als het voorstel wordt aangenomen, moet men dus rekening houden met de aangepaste Verpakkingsrichtlijn bij het maken van Nederlands beleid. Zoals al vermeld ligt er nog geen definitief voorstel. Eerst zal ingegaan worden op het Commissievoorstel, vervolgens komen de belangrijkste amendementen van het Europees Parlement aan bod en daarna de gemeenschappelijke positie van de Ministerraad.

8.4.1 Het Commissievoorstel

In deze paragraaf zullen enkele belangrijke bepalingen uit het voorstel van de Europese Commissie aan bod komen, waarna de implicaties voor Nederlands beleid beschreven worden. Biedt het Europese voorstel bijvoorbeeld ruimte voor vrijwillige afspraken of een convenant?

Member States shall take measures to achieve a reduction in the consumption of lightweight plastic carrier bags on their territory within two years of entry into force of this Directive.

These measures may include the use of national reduction targets, economic instruments as well as marketing restrictions in derogation from Article 18 of this Directive.

➔ *Lidstaten zijn verplicht om maatregelen te nemen, maar niet om bepaalde instrumenten in te zetten*

Zoals in de tekst te lezen is, moeten lidstaten binnen twee jaar na de inwerkingtreding maatregelen nemen om het verbruik van 'lichte plastic draagtassen' te verminderen. Onder 'lichte plastic tassen' worden plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 50 micron verstaan. Er worden voorbeelden van maatregelen genoemd, waar bij de mogelijkheid tot handelsbeperkingen in afwijking op de Verpakkingsrichtlijn de meest opvallende is, omdat lidstaten daardoor een recht hebben wat ze eerder niet hadden (J. Langendorff, persoonlijke communicatie, 6 juni 2014). Het voorstel geeft de lidstaten in dit opzicht juist meer ruimte voor bepaalde middelen te kiezen.

Member States shall report on the effects of these measures on the overall formation of packaging waste when reporting to the Commission in accordance with Article 17 of this Directive.

➔ *Lidstaten zijn verplicht effecten van de maatregelen aan de Commissie te rapporteren.*

Het feit dat de lidstaten verslag van de effecten moeten doen, betekent dat zij hier inzicht in moeten hebben. Dit maakt monitoring en evaluatie belangrijk en betekent dat de effecten op de een of andere manier meetbaar moeten worden gemaakt. Alleen maatregelen nemen is dus niet genoeg, de lidstaat moet de effecten ook (laten) meten om aan Europese verplichtingen te kunnen voldoen.

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by twelve months after the entry into force of this Directive. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions.

➔ *Lidstaten zijn verplicht om de nodige (nationale) wettelijke én bestuursrechtelijke bepalingen in werking te laten treden*

Het feit dat lidstaten de richtlijn zowel in nationale wettelijke als bestuursrechtelijke bepalingen moet omzetten, heeft gevolgen voor de mogelijkheden om bepaalde instrumenten in te zetten. Dit betekent dat alleen vrijwillige afspraken of een convenant inzetten niet genoeg zullen zijn om aan Europese verplichtingen te voldoen. Bij bijvoorbeeld een convenant treden er namelijk geen wettelijke bepalingen in werking (van Rooij, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). Een ander nadeel is de beperkte mogelijkheid tot handhaving van de gemaakte afspraken. Door het civielrechtelijke karakter kan de inspectie niet handhaven, alleen de betrokken partijen kunnen dit (Rijksoverheid, 2003; C. Langius & J. Leurs, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Wanneer de afspraken niet worden nageleefd en er niet gehandhaafd wordt, kan dit een probleem voor de lidstaat zijn in het licht van het Europese wetsvoorstel (van Rooij, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014).

Over het algemeen biedt Europese regelgeving weinig ruimte voor convenanten. Dit is te relateren aan verschillen in de politieke cultuur tussen Nederland en de Europese Unie. Het komt ook overeen met de bevinding uit hoofdstuk zeven dat de Nederlandse medewerkers over het algemeen een sterkere voorkeur voor een convenant hebben. En zoals in paragraaf 8.3 te lezen is, kunnen zulke verschillen in opvattingen en in bredere cultuur ook daadwerkelijk tot tegenstrijdigheden en problemen leiden.

8.4.2 Amendementen van het Parlement

Zoals in paragraaf 4.5 te lezen is, heeft het Europees Parlement op 16 april een standpunt in eerste lezing vastgesteld (Europees Parlement, 2014a). Hieronder worden de belangrijkste amendementen op het Commissievoorstel en de gevolgen hiervan besproken.

Member States shall take measures to achieve a sustained reduction in the consumption of lightweight plastic carrier bags on their territory of at least

- 50% by ..., and*

*- 80% by ...**,*

as compared to the average consumption in the Union in 2010, respectively.

[, **: respectievelijk binnen drie en vijf jaar na inwerktreding]*

➔ *Lidstaten moeten binnen 5 jaar na inwerktreding een reductie van 80% bereiken, ten opzichte van het EU-gemiddelde in 2010*

In 2010 werden er in de Europese Unie gemiddeld 198 plastic tasjes per persoon per jaar gebruikt en een reductie van 80% houdt in dat er 40 tassen per jaar gebruikt kunnen worden. In Nederland werden er in 2010 per persoon 71 enkelvoudige plastic tassen gebruikt (Eunomia, 2012, p. 34). Uitgaande van een doelstelling van 40 tassen per persoon, komt dit voor Nederland neer op een reductie van ongeveer 44%.

Member States shall take measures to ensure that economic operators selling food do not provide plastic carrier bags free of charge, except for very lightweight plastic carrier bags, or alternatives to such very lightweight plastic carrier bags as referred to in paragraph 1c of this Article.
Member States shall ensure that economic operators selling food charge a price for lightweight plastic carrier bags that is effective and proportionate (...)

Measures to be taken by Member States should involve the use of economic instruments such as pricing, which has proved particularly effective to reduce the use of plastic carrier bags. (...)

➔ *Lidstaten zijn verplicht economische instrumenten in te zetten, en ervoor te zorgen dat ondernemingen die levensmiddelen verkopen een proportioneel en doeltreffend bedrag voor de plastic tas vragen (met uitzondering van de hele lichte tassen van minder dan 50 micron).*

Bovenstaande amendementen houden in dat de mogelijkheden voor lidstaten zelf de middelen te bepalen beperkt worden, omdat ze tot bepaalde maatregelen verplicht worden. Dit betekent ook dat alleen met vrijwillige afspraken niet aan de verplichtingen voldaan zal worden, aangezien er geen zekerheid is dat alle betreffende ondernemingen een prijs voor de tas zullen vragen. Wanneer dit amendement de onderhandelingen overleeft, zal het nationale beleid dus meer bindend moeten worden en volstaat zelfregulering niet. Nederland heeft een standpunt ingenomen over het Europese voorstel en hierin staat centraal dat de lidstaten de ruimte moeten hebben om voor die maatregelen te kiezen, die goed aansluiten op de nationale context. Wat in Nederland goed werkt, werkt niet per definitie ook in Roemenië. Dit standpunt vertoont overeenkomsten met de voorkeur van Nederlandse beleidsmedewerkers voor specifieke instrumenten en een maatwerkaanpak per branche en per lidstaat.

The Commission and the Member States shall, at least during the first year after the entry into force of the directive, promote public information and awareness campaigns concerning the adverse environmental impact of excessive use of conventional plastic bags.

Education programmes aimed at consumers in general, as well as at children in particular, should play a particular role in the reduction of the use of plastic bags. Those education programmes should be implemented both by Member States as well as by producers and retailers at the point of sale of goods and products.

➔ *Lidstaten moeten een voorlichtings- en bewustmakingscampagne organiseren, en een educatieprogramma opzetten*

Ook dit amendement laat minder ruimte voor de lidstaten. Als dit amendement door de onderhandelingen komt, betekent dit dat Nederland niet de keuze heeft géén campagne te voeren. Aanvullend op bijvoorbeeld vrijwillige afspraken is er dan ook voor de rijksoverheid een (verplichte) rol weggelegd.

Plastic carrier bags used to wrap humid, loose foods such as raw meat, fish and dairy, and plastic bags used to hold unpackaged prepared foodstuffs are required for food hygiene and should therefore be exempt from the scope of this Directive.

→ *Er wordt een uitzondering gemaakt voor zeer lichte plastic draagtassen en tassen die gebruikt worden om onverpakte levensmiddelen te dragen of om losse levensmiddelen te verpakken.*

Voor het ministerie zou het gunstig zijn als dit amendement door de onderhandelingen komt. Tijdens de gesprekken met stakeholders is de noodzaak van plastic tassen uit het oogpunt van onder andere voedselhygiëne meermaals naar voren gekomen. Het Europees Parlement wil echter wel dat deze tasjes door een andere variant vervangen wordt:

Where the use of plastic carrier bags provides important benefits, namely where very lightweight plastic carrier bags are used for dry loose, unpackaged foods such as fruits, vegetables and confectionery, those conventional very lightweight plastic carrier bags should be gradually replaced by carrier bags made of recycled paper, or by very lightweight plastic carrier bags that are biodegradable and compostable.

→ *De uitgezonderde tassen moeten vervangen worden door tassen van gerecycled papier of door zeer lichte biologisch afbreekbare en composteerbare tassen.*

Gevolg van deze bepaling is dat de ruimte voor de lidstaten en de sectoren afneemt. Het betekent namelijk dat het ministerie de sectoren hier niet vrij in kan laten. Daarnaast is niet zeker of de milieudruk van de alternatieve tassen lager is.

'-1a. Member State shall ensure that packaging is manufactured in such a way that it does not contain substances in concentrations above 0,01% that are carcinogenic, mutagenic or toxic to reproduction or that are endocrine disrupters. Member States shall ensure that packaging is manufactured in such a way that it does not contain 'oxo-fragmentable' plastic materials.

→ *Lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat verpakking niet meer dan 0,01% kankerverwekkende, mutagene, hormoon ontregelende of voor de voorplanting giftige stoffen bevat. Verpakking mag geen plastic bevatten dat onder invloed van zuurstof uiteenvalt.*

Bovenstaand amendement houdt extra verplichtingen voor de lidstaten en minder keuzevrijheid in. De lidstaat kan de sector hier dan niet vrij in laten. Daarnaast wordt er niet alleen over plastic tassen gesproken, maar over *verpakkingen*. Dit amendement heeft dus ook gevolgen voor andere verpakkingen als het door de onderhandelingen komt.

8.4.3 Compromisvoorstel van de Ministerraad

Er bestaan meerdere varianten van het compromisvoorstel van de raads werkgroep. Geanalyseerd is het meest recente voorstel van 23 mei 2014. In de citaten worden wijzigingen ten opzichte het Commissievoorstel dikgedrukt weergegeven. Het huidige compromisvoorstel vertoont meer overeenkomsten met het Commissievoorstel dan met het tegenvoorstel van het Europees Parlement. Zo is er geen doelstelling in opgenomen, hoewel hier wel discussie over is geweest.

Opvallend is, dat de tekst met betrekking tot het bijhouden van de reductie van het aantal plastic tassen uitgebreid is.

*(...) Member States shall report on **the annual consumption of lightweight plastic bags** and the effects of these measures on the overall formation of packaging waste (...). **Measurement of the consumption of lightweight plastic bags shall be based on the weight of plastic of those bags.***

➔ *Lidstaten zijn verplicht te rapporteren over de jaarlijkse consumptie van lichte plastic tassen. De meting moet daarbij op het gewicht van de tassen gebaseerd zijn.*

Dit artikel brengt meer verplichtingen aan lidstaten met zich mee dan het vergelijkbare artikel uit het Commissievoorstel. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij inzicht krijgen in het gebruik en daarbij moet het gewicht meegenomen worden. Wanneer lidstaten hier geen inzicht in hebben, voldoen zij dus niet aan Europese verplichtingen. Het is in dit geval dus belangrijk ook nationaal vast te leggen hoe de monitoring geregeld wordt.

*as well as marketing restrictions such as bans in derogation of Article 18 of Directive 94/62/EC, [...] **provided that such measures are proportionate and non-discriminatory.***

➔ *Lidstaten mogen alleen handelsbeperkingen invoeren die proportioneel zijn en niet-discriminerend.*

Dit artikel beperkt de mogelijkheden voor bijvoorbeeld een verbod. Daarnaast brengt het ook onzekerheid met zich mee: kan een totaalverbod op plastic tassen als een proportionele maatregel worden beschouwd? Is zo'n verbod niet discriminerend ten opzichte van tassen van andere materialen? Een verbod op *plastic* tassen kan er namelijk (indirect) toe leiden dat een lidstaat eigen industrieën bevoordeelt. Het kan zijn dat een lidstaat plastic tassen importeert, omdat er in eigen land nauwelijks aanbod van dergelijke tassen is. Als er tegelijk wel een grotere industrie is voor tassen van andere materialen, dan zal een verbod zorgen voor een overstap van geïmporteerde tassen naar tassen die in het land zelf geproduceerd worden. Deze toegevoegde bepaling maakt het makkelijker om maatregelen als een verbod aan te vechten.

Aan de andere kant worden bepaalde mogelijke instrumenten expliciet opgenomen.

Member States may also require that economic operators do not provide lightweight plastic bags [...], free of charge at the point of sale of goods or products. [...]

➔ *Lidstaten mogen eisen dat lichte plastic tassen niet gratis verschaft worden.*

Het compromisvoorstel stelt lidstaten expliciet in staat het gebruik van plastic tassen te ontmoedigen met behulp van economische prikkels. Dit maakt het mogelijk het beleid specifiek te focussen op *gratis* plastic tassen, wat in Nederland een van de overwegingen is.

For the purposes of implementing the obligations in this paragraph, Member States may conclude agreements between the competent authorities and the economic sectors concerned, provided that the conditions laid down in article 22(3a), second sub-paragraph, are complied with.

➔ *Lidstaten krijgen ruimte voor afspraken met marktsectoren.*

Bovenstaande bepaling maakt het mogelijk (onder bepaalde voorwaarden) afspraken met de sector te maken over het vragen van een bijdrage voor de plastic tas. Ondanks dat expliciet duidelijk wordt gemaakt dat dit instrument ingezet kan worden, is ook de verplichting de richtlijn in nationale

wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om te zetten in het compromisvoorstel opgenomen. Dit betekent dus dat er wel afspraken met de sector gemaakt kunnen worden, maar dat deze ook wettelijk vastgelegd moeten worden, of worden ingezet als aanvulling op andere wettelijke bepalingen.

In vergelijking met het Commissievoorstel, bevat het compromisvoorstel meer mogelijke uitzonderingen.

These measures may vary, based [...] on the environmental impact of lightweight plastic bags when they are disposed of, such as their recycling and composting properties, their durability or specific intended use. For example, Member States may choose to exempt plastic bags, provided as primary packaging for loose non-dry food, such as meat or fish.

➔ De maatregelen kunnen verschillend zijn (per type tas) en lidstaten kunnen tassen die 'primary packaging' zijn uitzonderen

Dit geeft lidstaten de mogelijkheid andere maatregelen te nemen voor bepaalde type tassen dan voor andere tassen. Tijdens de vergaderingen was er veel discussie over een mogelijke uitzondering op biologisch afbreekbare tassen. Ook werd het toepassingsgebied gediscussieerd en mogelijk zal de focus van 'tassen met een dikte van minder dan 50 micron' nog naar 'eenmalige tassen' veranderen.

8.5 Samenvatting

Wat zijn de implicaties van het Europese wetsvoorstel voor Nederlands beleid?

- ❖ De precieze implicaties zijn nog niet zeker omdat het proces nog gaande is. Veel mogelijke implicaties zijn institutioneel van aard: Nederland moet voldoen aan Europese formele verplichtingen. De rol van de opvattingen komt vooral terug in de verschillende houding ten opzichte van het convenant, of juist meer geformaliseerde regelgeving. Het institutionele kader beperkt de ruimte voor de opvattingen.
- ❖ Het ministerie is in eerste instantie voor zelfregulering, maar het is niet zeker of dit voldoende is om te voldoen aan Europese verplichtingen. Dit komt onder andere omdat alle drie de voorstellen verplichtingen bevatten ten aanzien van het omzetten van de richtlijn in wettelijke bepalingen en het meten van effecten van de maatregelen. In het geval van zelfregulering is het dus belangrijk toch een wettelijke bepaling op te nemen en afspraken te maken over het meten van effecten. Het is dus waarschijnlijk, dat er ook een aanvullende maatregel nodig is als gevolg van Europese regelgeving.
- ❖ Als bepaalde Europese amendementen door in het definitieve voorstel komen, heeft dit meer verplichtingen en minder keuzevrijheid voor de lidstaten en sectoren tot gevolg. Het belangrijkste effect is de beperkte instrumentkeuze: lidstaten worden mogelijk verplicht economische instrumenten in te zetten. Positief is dat Nederland meer ruimte krijgt om uitzonderingen te maken voor bepaalde typen tassen, wat ook een wens van de stakeholders is.
- ❖ Het is niet uit te sluiten dat er alsnog een Europese reductiedoelstelling komt. Het Parlement is hier voorstander van, onder de lidstaten is er op dit moment veel verdeeldheid. Dit heeft gevolgen voor de mogelijke instrumenten (ga je 80% reductie halen met zelfregulering?) en voor de meetbaarheid: die wordt in dat geval nog belangrijker.

9. Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van dit onderzoek is *‘het doen van aanbevelingen voor Nederlands beleid om het aantal plastic tassen te verminderen, door inzicht te geven in verschillen in beleidsprocessen in Nederland en de Europese Unie rondom plastic tassen, en mogelijke verklaringen hiervoor’*.

De hoofdstukken 4 tot en met 8 werden telkens afgesloten met een korte samenvatting, die gerelateerd is aan de vraagstelling uit paragraaf 1.2. Daarom worden op deze plek geen antwoorden op de afzonderlijke vragen gegeven. Paragraaf 9.1 gaat kort in op de belangrijkste bevindingen van deze studie. Het verbinden van de conclusies met aanbevelingen staat centraal in dit hoofdstuk. Deze aanbevelingen zijn te vinden in paragraaf 9.2. Paragraaf 9.3 bevat enkele slotopmerkingen en paragraaf 9.4 sluit af met een reflectie op het onderzoek.

9.1 Belangrijkste bevindingen

Wat het Nederlandse en Europese beleidsproces betreft, bestaan er verschillen in de *aanpak* van het maken van beleid. In Nederland gaat men informeler te werk en is men minder aan procedures gebonden. Daar staat tegenover dat er minder tijd is om het beleid voor te bereiden. Soms wordt er zo snel mogelijk een toezegging of beleid verwacht en zijn er geen mogelijkheden om bijvoorbeeld een onderzoek te doen of alle opties te verkennen. Nederlandse medewerkers hebben relatief veel ruimte om te ‘experimenteren’ met bepaalde instrumenten en daarom hebben hun opvattingen mogelijk meer invloed op het beleid(sproces). In Europa is minder het geval door uitgebreide besluitvormingsprocedures en een nog grotere complexiteit. Er moeten veel stappen doorlopen worden, waaronder het opstellen van een Impact Assessment voordat het beleid daadwerkelijk vastgesteld is. Dit verschil in beleidsvrijheid is daarom vooral institutioneel van aard. Samengevat vertoont de Nederlandse aanpak de meeste overeenkomsten met de interactieve methode van beleidsontwerp, terwijl in de aanpak van de Europese Unie in verhouding meer doelrationele elementen zichtbaar waren. Een andere opvallende bevinding is dat er in beide beleidsprocessen tegengestelde verschuivingen hebben plaatsgevonden. In de Europese Unie heeft de doelgroep van het beleid gedurende het proces meer ruimte gekregen dan in het begin. Uiteindelijk is er bijvoorbeeld toch geen Europese reductiedoelstelling in het Commissievoorstel opgenomen, waardoor het voorstel een minder bindend karakter heeft. De subsidiariteitsdiscussie en de toegenomen Eurosceptis spelen een rol in deze verschuiving. In Nederland zie je het omgekeerde: waar de voorkeur in eerste instantie uitging naar zelfregulering, staat men nu meer open voor bindende regelgeving. Wat de mate van vrijheid, en verplichtingen voor de doelgroep betreft is er dus een omgekeerd patroon zichtbaar in het Nederlandse en Europese proces. Dit geldt ook voor de inzet van generieke of juist specifieke instrumenten. In Nederland is men steeds meer gaan openstaan voor generiek beleid, in de Europese Unie is er gedurende het proces meer ruimte voor maatwerk gekomen.

Er is onderzocht in hoeverre opvattingen en voorkeuren van Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers een rol spelen in de verschillende beleidsprocessen. Op bepaalde aspecten komen verschillen in opvatting of voorkeur naar voren, maar het is niet zo dat deze alle verschillen in het huidige beleidsproces rondom de plastic tas kunnen verklaren. Ook andere factoren, zoals verschillen in het bestaande afval- en verpakkingsbeleid en in het institutionele kader, spelen hier een rol in. Wat de opvattingen en voorkeuren betreft, gaat de voorkeur van de Nederlandse medewerkers relatief uit naar een convenant en tweezijdige en specifieke instrumenten. Over het algemeen lijken er in Nederland vaker kenmerken van een interactief perspectief op beleid terug te komen, in bijvoorbeeld de methode van beleid maken en het belang dat aan draagvlak. Zoals eerder vermeld, zijn dit echter geen generaliseerbare conclusies over opvattingen van ‘de’ Nederlandse of Europese

beleidsmedewerker. Hiervoor is de onderzochte groep te klein en lopen de opvattingen te ver uiteen. Daarnaast hebben de medewerkers ook niet één opvatting of voorkeur voor een bepaald aspect, hun opvattingen hangen sterk af van het beleidsdossier en de context. Het lijkt er echter wel op dat opvattingen van de Nederlandse medewerkers door de grotere mogelijkheden om te experimenteren en de noodzaak tot een snelle beslissing eerder daadwerkelijk in het beleid tot uiting zullen komen. Dit is echter ook te verklaren door institutionele en procedurele verschillen, waarop hieronder uitgebreider wordt ingegaan.

Institutionele verschillen betreffen onder andere het schaalniveau en de verschillende wetgevingsprocedures, die op Europees niveau veel complexer zijn en een langere periode beslagen. De Commissie stelt bijvoorbeeld geen Impact Assessment op omdat hun voorkeur daarnaar uitgaat, maar omdat het een vereiste is. Het spreekt voor zich dat deze algemene instituties ook doorwerken in dit specifieke beleidsproces en een verklaring bieden voor bepaalde verschillen in het Nederlandse en Europese proces. Hier is vooraf wel rekening mee gehouden, maar de invloed hiervan bleek nog belangrijker dan verwacht. Daarnaast verschilt de doelgroep van het beleid: Nederlands beleid richt zich voornamelijk op de branches en de consument en Europees beleid is primair op de lidstaten gericht. Het beleid om het aantal plastic tassen te reduceren staat niet op zichzelf, maar is een onderdeel in het bredere afval- en verpakkingsbeleid. En dit bredere beleidskader is niet hetzelfde in Nederland en de Europese Unie. In Nederland staan zelfregulering en vrijwillige afspraken met de industrie centraal, het beleid van de Europese Unie heeft een meer publiekrechtelijk bindend karakter. Beleidsmedewerkers geven aan dat aansluiting op bestaand beleid, consistent beleid en als overheid een betrouwbare partner zijn belangrijk vinden. Daarom is het waarschijnlijk dat ook het huidige beleid in dezelfde lijn ligt en tijdens de analyse van de Nederlandse en Europese beleidsprocessen kwam dit inderdaad naar voren. Ook het bestaande beleid biedt dus inzicht in de specifieke processen rondom de plastic tas. In dit geval zijn het dus niet de opvattingen en voorkeuren van de betrokken beleidsmedewerker die doorslaggevend zijn, maar speelt juist het bredere verhaal, de meer algemene politieke cultuur, een grote rol. Het bestaande beleid, het institutionele kader en opvattingen en voorkeuren van beleidsmedewerkers hangen met elkaar samen. Allen maken ze deel uit van, en worden beïnvloed door een bepaalde bredere politieke cultuur. En die bredere cultuur komt tot uiting specifieke beleidsprocessen: zo zijn verschillende kenmerken van de Nederlandse 'corporatistische overlegcultuur' ook terug in het huidige plastic tassen dossier. De opvattingen en voorkeuren van Nederlandse en Europese medewerkers kunnen verschillen in de beleidsprocessen niet volledig verklaren en het betrekken van de andere factoren geeft een completer beeld.

Voorbeelden van implicaties van Europese regelgeving voor Nederlands beleid zijn de verplichting tot omzetting van de richtlijn in wettelijke bepalingen en de verplichting te rapporteren over het gebruik van plastic tassen en het effect van de ingevoerde maatregelen. Het Europese voorstel is nog niet definitief, maar desondanks is het zeer waarschijnlijk dat hierover artikelen opgenomen worden. Dit is vooral relevant wanneer gekozen wordt voor vrijwillige afspraken of een convenant, omdat deze niet (altijd) publiekrechtelijk vastgelegd zijn. Een Europese reductiedoelstelling is nog niet uit te sluiten en dit geldt ook voor mogelijke verplichtingen om bepaalde instrumenten in te zetten, waarbij het vooral om economische maatregelen gaat.

9.2 Nederlands beleid rondom plastic tassen

De inzichten uit deze studie bieden goede aanknopingspunten voor aanbevelingen voor Nederlands beleid voor plastic tassen.

Het lijkt erop, dat men op Europees niveau in verhouding meer belang hecht aan effectiviteit en de ondersteuning van beleid door wetenschappelijke inzichten. Wat voor nationaal beleid er ook komt,

voor de Europese Unie is het belangrijk dat daadwerkelijk leidt tot een vermindering in het gebruik van plastic tassen, en dat dit ook nagewezen kan worden. Daarom is het van belang hier ook op nationaal niveau al rekening mee te houden. Het is bijvoorbeeld goed in de communicatie richting de Europese Unie de effectiviteit te benadrukken en te verwijzen naar goede ervaringen in andere landen of rapporten die de Nederlandse aanpak onderbouwen. Mocht uiteindelijk voor een verbod gekozen worden, kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het Impact Assessment waaruit blijkt dat dit een effectieve maatregel is waarvoor ook veel draagvlak blijkt te zijn onder de ondervraagde respondenten. Mocht er toch op een convenant of andere afspraken met de branches ingezet worden, is het nog belangrijker aan te geven hoe de effectiviteit gewaarborgd zal worden. Daarnaast is het noodzakelijk in dat geval ook over de monitoring van het gebruik en de effecten van de maatregelen handhaafbare afspraken te maken, omdat Nederland ervoor verantwoordelijk is over deze gegevens te rapporteren. Op dit moment geven branches aan dat het erg moeilijk is de uitgifte van plastic tassen bij te houden, dus het is erg aan te bevelen verder uit te werken hoe het aantal plastic tassen precies bijgehouden kan worden. Daarnaast wordt er bij voorkeur ook een nulmeting gehouden. Anders zal het lastig worden om in te schatten of het gebruik daadwerkelijk gedaald is, en of dit ook het gevolg is van de maatregelen van de branches. Een mogelijkheid is om de plannen niet alleen op effectiviteit te laten toetsen door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken, maar ook de monitoring mee te nemen. In andere landen, zoals Ierland en België, zijn de overheden of brancheorganisaties al verder met het uitwerken van de meetbaarheid, het meten van het gebruik van plastic tassen. Kortgezegd komt dit neer op het meten van het aantal tassen dat bij de kassa wordt uitgegeven, bijvoorbeeld door de tas een barcode te geven, of op het meten van het aantal tassen dat besteld wordt.

Daarnaast is het goed om in het achterhoofd te houden dat met alleen een privaatrechtelijk convenant waarschijnlijk niet voldaan zal worden aan toekomstige Europese verplichtingen. Het is goed hier nu vast rekening mee te houden, zodat het nationale beleid niet over bijvoorbeeld twee jaar mogelijk radicaal aangepast moet worden. Het is in dat licht onder andere van belang een convenant ook wettelijk te verankeren of aanvullende maatregelen te nemen. Het voorbeeld van het formaliseren van het Convenant Verpakkingen uit paragraaf 8.3 kan hierbij behulpzaam zijn. Belangrijk is ervoor te zorgen dat de afspraken, over onder andere de monitoring, ook publiekrechtelijk handhaafbaar en afdwingbaar zijn. In het geval dat er ook een Europese doelstelling in het voorstel komt te staan, is het belangrijk zeker te stellen dat deze doelstellingen gehaald zullen worden. Dit kan door bepaalde voorwaarden op te nemen, zoals aanvullende maatregelen bij onvoldoende resultaat.

Een aanvullende maatregel op een privaatrechtelijk convenant is het opnemen van een wettelijke bepaling in het Besluit Beheer Verpakkingen, met de mogelijkheid een verbod op plastic tassen in te voeren met behulp van een ministeriële regeling. Deze ministeriële regeling kan vast opgesteld worden, met in eerste instantie alleen een verbod voor supermarkten om gratis plastic tassen uit te geven, zoals in de Raamovereenkomst afgesproken is. Op deze manier wordt voldaan aan de eis tot de omzetting van de richtlijn in Nederlandse regelgeving. Mocht de Commissie hier niet tevreden over zijn, kan de ministeriële regeling relatief snel aangepast worden. Deze optie kwam naar voren uit het gesprek met de juridische medewerker van het ministerie, en is op dit moment al in voorbereiding.

9.3 Slotopmerkingen

De eindbeschouwing in deze paragraaf is niet direct gerelateerd aan de conceptuele geraamte van deze studie. De afgelopen maanden heb ik me bezig gehouden met beleidsprocessen rondom de plastic tas en ook dit heeft geleid tot aanknopingspunten voor aanbevelingen, die soms persoonlijker van aard zijn.

Wat me snel opviel, is dat het vraagstuk vooral in het licht van de plastic soep en zwerfafval geframed is. Wegwerptasjes, ongeacht het materiaal, zijn echter een bron van verspilling en milieubelasting en het is goed dit meer te benadrukken. Je wilt namelijk niet alleen geen *plastic* wegwerptasjes meer, maar ook zo weinig mogelijk verspilling en milieubelasting. Naar mijn mening is het grootste probleem niet het *materiaal* van de tas, hoewel aan het gebruik van plastic zeker bepaalde nadelen zitten, maar het enorme *aantal* tassen dat gebruikt wordt. Het is in dat opzicht belangrijk eerst in te zetten op vermindering en hergebruik van *alle* soorten tassen, en pas daarna op het verduurzamen van het materiaal. Het zal bijvoorbeeld veel minder opleveren, wanneer van plastic op papieren tassen overgestapt wordt, zonder het totale aantal tassen te reduceren. Als je alleen het 'plastic' aspect aanpakt, loop je het risico dat men evenveel tasjes van ander materiaal weggeeft en er nauwelijks reductie en of verbetering van de situatie is. In het kader van de plastic soep is het probleem dan 'opgelost', maar dat geldt niet voor de andere vormen van milieubelasting. Het kan zelfs zo zijn dat een dergelijke overstap uiteindelijk juist *negatieve* effecten teweeg brengt en het milieu zwaarder belast. Toch zijn maatregelen die een dergelijke overstap stimuleren of mogelijk maken meermaals gesuggereerd door bijvoorbeeld Kamerleden en verschillende lidstaten. In Nederland is deze probleemdefinitie gedurende het proces al breder geworden. Waar de focus eerst lag op het aanpakken van *gratis plastic* tassen, is deze meer en meer verschoven naar het reduceren van tassen over het algemeen. Op Europees niveau zullen naar alle waarschijnlijkheid alleen de *plastic* tassen aangepakt worden, waardoor een overstap naar een ander materiaal zonder reductie van het totaal aantal tassen niet uitgesloten is. Het is goed om blijvend te reflecteren, ook als het proces al een tijd gaande is: dragen je beleidsmaatregelen daadwerkelijk bij aan 'het probleem', en is dat ook inderdaad het probleem?

Op dit moment zijn er in het Nederlandse beleidsproces twee beleidsopties het meest waarschijnlijk: zelfregulering door de branches en een verbod. In Frankrijk heeft men in juni het besluit genomen vanaf 2016 plastic tassen voor eenmalig gebruik te verbieden. Ook in Nederland wordt deze optie verkend. Persoonlijk denk ik dat het beprijzen van plastic tassen een betere maatregel is dan het verbieden van eenmalige plastic tassen.

Een voordeel van beprijzing is dat het makkelijker uitvoerbaar en handhaafbaar is dan bijvoorbeeld een covenant of een verbod op eenmalige tassen. Handhaven is simpel gezegd een kwestie van steekproefsgewijs winkels binnenlopen om te kijken of de tassen daadwerkelijk niet gratis of onder een bepaald bedrag worden uitgegeven. In het geval van een verbod op eenmalige tassen is er nog ruimte voor discussie over de vraag of een bepaalde tas eenmalig of herbruikbaar is. Alle 'wegwerptassen' zijn in de realiteit vaker te gebruiken, maar waar ligt de grens? Hoe vaak moet je een tas kunnen gebruiken? En hoe stel je vast of dit inderdaad het geval is? In het geval van beprijzing is het niet noodzakelijk een dergelijk onderscheid te maken, omdat het op zowel eenmalige en herbruikbare tassen van toepassing kan zijn. Voor herbruikbare tassen wordt nu al een bedrag gevraagd en daarom is deze maatregel niet nadelig voor deze variant (maar juist voordelig). Daarnaast past beprijzing beter in de huidige modernisering van het milieubeleid, zoals in de Kamerbrief omschreven is. Het beprijzen van een tas is minder betuttelend dan het geheel verbieden van een bepaald type tas. Bij een verbod op eenmalige tassen heb je als retailer en consument überhaupt niet meer de mogelijkheid zelf voor een bepaalde tas te kiezen, bij beprijzing wordt het slechts ontmoedigd door middel van een financiële prikkel. Als een consument toch een plastic tas wil, kan het nog wel, wat bij een verbod op eenmalige tassen niet het geval is.

Mede om deze reden kan een verbod op eenmalige tassen tevens zorgen voor negatieve neveneffecten. Uit de studie van het Kennisinstituut komt naar voren dat een herbruikbare tas duurzamer is dan een eenmalige tas, maar deze conclusie is gebaseerd op de aanname dat deze tas ook daadwerkelijk vaker gebruikt wordt. En dat is niet altijd het geval, onder andere omdat

consumenten hun (herbruikbare) tassen vaak niet bij zich hebben op het moment dat ze een aankoop doen. In dat geval is het soms beter voor zowel de klant zelf als het milieu, als hij of zij kiest voor een eenmalige tas dan voor de zoveelste herbruikbare tas, die mogelijk na eenmalig gebruik onderin een kast belandt. In sommige gevallen is een plastic en/of eenmalige tas dus juist een relatief milieuvriendelijke keuze, en die keuze wordt met een verbod uitgesloten.

Ervaringen in andere landen en de pilot van de RND en het Kennisinstituut laten zien dat beprijzing tot een sterke reductie in het gebruik van (plastic) tassen kan leiden. Herbruikbare tassen worden aantrekkelijker in verhouding tot de eenmalige tassen, waar men voortaan ook voor betaalt. Beprijzing zorgt op deze manier voor een vermindering in het gebruik van de eenmalige wegwerptassen.

Ongeacht het materiaal, wanneer niet slechts voor beprijzing voor de tassen van plastic gekozen wordt. Tassen die noodzakelijk zijn, vanwege bijvoorbeeld de voedselveiligheid, kunnen uitgezonderd worden. Daarnaast is het wenselijk een minimaal bedrag op te nemen, om te voorkomen dat voor een laag bedrag gekozen wordt dat het gebruik van tassen niet of nauwelijks vermindert.

Op dit moment vinden er gesprekken met stakeholders plaats en zullen de branches met plannen komen. Aan de andere kant is er meer bindende wetgeving in voorbereiding. De bepaling over een mogelijk verbod op 'ongevulde verpakkingen' is nog niet definitief en slechts in het *ontwerp*besluit opgenomen. Desondanks is het goed hier naar de branches toe vast over te communiceren, ook al is een deel waarschijnlijk niet echt (meer) tegen een verbod. Het is voor hen fijner om er al van op de hoogte te zijn, in plaats van energie te steken in het traject van zelfregulering zonder te weten dat het andere traject al verder is dan ze verwachten. Hoewel het zeker niet zo is dat dit 'achter hun rug om' gebeurt en er bewust informatie achtergehouden wordt, is het goed hier heel duidelijk over te zijn, om te voorkomen dat sommige stakeholders dit gevoel misschien wel krijgen. Zoals eerder in het proces bleek (rondom de ontevredenheid over de inhoud van de brief van 10 april), is het van belang afwijkende of belangrijke keuzes en de redenen erachter goed uit te leggen. Een bepaalde keuze kan goed te verdedigen zijn, maar uiteindelijk speelt niet alleen dat, maar ook de manier waarop het bij andere partijen overkomt of ervaren wordt een grote rol. Daarom is het het best zulke keuzes relatief snel en duidelijk uit te leggen, om te voorkomen dat partijen hier zelf invulling aan geven of al bepaalde (negatieve) percepties hebben. Daarnaast kan communicatie hierover ertoe leiden dat de branches die liever geen verbod zien, sneller met goede maatregelen komen. De stakeholders zijn van begin af aan betrokken in het Nederlandse proces en het is goed om hen ook hierin mee te nemen en de discussie aan te gaan. De stakeholders kunnen ook betrokken worden in de discussie die gerelateerd is aan het punt uit de alinea hierboven: wanneer er toch voor meer bindende maatregelen gekozen wordt, hebben ze dan de voorkeur voor verplichte beprijzing of een verbod op eenmalige tassen? Op deze manier blijven de partijen toch betrokken in het verdere proces en dit kan zorgen voor meer draagvlak, ook in het geval van dwingendere maatregelen.

Het traject van zelfregulering is nog gaande en het is mogelijk dat de branches op redelijk korte termijn met ambitieuze plannen zullen komen. Ik heb echter de indruk, dat de nadruk tot nu toe vooral op de verschillende barrières, onzekerheden en mogelijk negatieve effecten ligt. Het is niet zo dat deze er niet zijn, maar er zijn ook positieve kanten en ik denk dat het goed is juist deze meer te benadrukken. Laat een positief tegengeluid horen. Dit zal er niet voor zorgen dat alle onzekerheden of barrières verdwijnen en dat alles van de ene op de andere dag zal veranderen, maar werpt wel een ander licht op de discussie en kan ook de houding van de partijen beïnvloeden. Een van deze positieve effecten die niet of nauwelijks naar voren zijn gekomen is de besparing op de inkoop van plastic tassen. In Ierland is bijvoorbeeld een overgrote meerderheid erg positief over het beleid, waardoor voor plastic tassen betaald moet worden. Dit geldt voor zowel consumenten als retailers, die op hun uitgaven besparen. Dit betreft dus nog niet de opbrengsten uit de *verkoop* van plastic tassen, omdat die in Ierland naar de overheid gaan. In Nederland zouden ook deze opbrengsten naar de retailers

gaan als zij besluiten plastic tassen te beprijzen. Een van de angsten is dat maatregelen slecht zullen vallen bij de consument. Uit onder andere de pilot en ervaringen in andere landen blijkt echter dat het draagvlak hoog is en de meeste consumenten begrip voor de maatregelen hebben. Goede communicatie is hierbij belangrijk, en in dit licht is het erg gunstig dat de branches al met elkaar om de tafel zitten. Een gezamenlijke, positieve boodschap zal waarschijnlijk beter ontvangen worden. Daarbij is het goed om de maatregelen ruim van tevoren aan te kondigen, zodat deze voor de consument 'niet uit de lucht komen vallen'. Dit kan aan promotieacties gekoppeld worden voor nog meer draagvlak. Om een concreet voorbeeld te geven: het geven van (spaarpunten voor) een herbruikbare tas bij een aankoop van een bepaald bedrag of de klant de mogelijkheid geven (online) een persoonlijke 'bag for life' te kiezen of zelf ontwerpen. Ook na het invoeren van de maatregelen hebben de branches de mogelijkheid het draagvlak positief te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door per tas een bepaald bedrag aan het opruimen van zwerfafval of een ander goed doel naar keuze te schenken, waarbij de consumenten kunnen kiezen naar welk doel het geld gaat. Zelfs wanneer (bijna) het hele verkoopbedrag gedoneerd zou worden, gaan de retailers er zeer waarschijnlijk nog op vooruit door de besparing op de inkoop van de tassen. Dit zijn slechts voorbeelden, om aan te geven dat er niet alleen maar negatieve kanten aan maatregelen zitten. Waar een wil is, is een weg en als de partijen ervoor gaan en samenwerken is er veel mogelijk.

9.4 Reflectie

Onderzoek doen naar een beleidsproces dat nog gaande is, is erg interessant, en maakt de uitkomsten relevanter. De 'blik achter de schermen' was heel nuttig bij het begrijpen van de processen. Het feit dat het beleidsproces nog niet afgerond is, brengt echter ook nadelen met zich mee.

Beleidsmedewerkers konden daardoor soms minder open zijn in hun antwoorden en gaven soms liever geen persoonlijke mening. Ook kan niet naar alle informatiebronnen met naam en toenaam verwezen worden. In eerste instantie zouden er interviews met de stakeholders afgenomen worden, om hun standpunten en belangen te betrekken bij het doen van aanbevelingen voor plastic tassen beleid. Er was echter een risico dat dit het lopende beleidsproces kon verstoren en daardoor was het noodzakelijk de opzet van het onderzoek aan te passen.

Persoonlijk vond ik het toch wel lastig om het onderwerp af te bakenen. De wetenschap vraagt om een afgebakend theoretisch kader met concepten die op de een of andere manier aan elkaar te relateren zijn, maar in de realiteit zijn er tientallen factoren van belang. Dat was in dit geval ook zo: er zijn talloze factoren te bedenken die het beleidsproces direct of indirect beïnvloeden. Voor het ministerie is het onderzoek interessanter als redelijk veel factoren meegenomen worden, omdat die ene factor die je niet meeneemt, in de praktijk mogelijk juist erg belangrijk is. Maar aan de andere kant is voor een academisch rapport afbakening en een samenhangend geheel juist belangrijk. Dit was soms een dilemma: wat neem je wel mee en wat niet? Naar mijn mening is dit rapport uiteindelijk een goede middenweg. Het had nog beter afgebakend en samenhangender geschreven kunnen worden voor een hoger academisch gehalte, aan de andere kant hadden er ook nog verschillende andere factoren meegenomen of verder uitgewerkt kunnen worden voor meer praktische relevantie.

Over het voorleggen van de lijst met continua tijdens het onderzoek is een tijd getwijfeld. Zou dit een toegevoegde waarde bieden? Uiteindelijk bleek het een goede keuze geweest de continua, die tot extra inzichten hebben geleid en behulpzaam waren bij de analyse, op te nemen. Sommige geïnterviewden vonden het bijvoorbeeld fijner om iets te vertellen aan de hand van een continuüm, dan antwoord te geven op een erg abstracte en basale vraag. De open vragen en de lijst met continua vulden elkaar goed aan.

Een lastig aspect was het vergelijken van de opvattingen en voorkeuren van de medewerkers. Dit omdat er grote verschillen zijn, binnen een organisatie, per beleidsterrein en gedurende het beleidsproces. 'De' Nederlandse of Europese beleidsmedewerker bestaat niet en de opvattingen zijn contextafhankelijk en niet absoluut. Hierdoor is het lastig uitspraken te doen over bepaalde 'algemene' of 'fundamentele' opvattingen. Ook aantal geïnterviewden vormt een beperking. Om tot hardere conclusies te komen had er een grootschaliger onderzoek gedaan moeten worden, zodat bepaalde 'heersende opvattingen' binnen een organisatie beter zichtbaar worden. Hier komt ook de bredere politieke cultuur bij terug. Het zou goed zijn hier in volgend onderzoek meer en al op een eerder moment nadruk op te leggen, net als op de andere factoren, het bestaande beleid en het institutionele kader. Een aanbeveling die hieraan gerelateerd is, is het vergelijken van lidstaten onderling, in plaats van een lidstaat met de Europese Unie. De reden hiervoor is, dat verschillen in bijvoorbeeld het schaalniveau en de doelgroep van beleid een vergelijking moeilijker maken. Daarnaast zou het makkelijker zijn meer beleidsmedewerkers te spreken wanneer er voor een breder beleidsterrein was gekozen, waar meer medewerkers direct of indirect bij betrokken zijn. Ondanks bovenstaande kanttekeningen en aanbevelingen voor volgend onderzoek geeft deze studie inzichten in de Nederlandse en Europese beleidsprocessen rondom de plastic tas en verschillen hiertussen, en zijn er een aantal interessante bevindingen naar voren gekomen.

Referenties

- Amtenbrink, F., & Vedder, H.H.B. (2008). *Recht van de Europese Unie*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Auken, M. (2014). *Verslag ***1, 14 maart 2014, over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0174&language=NL#>
- Bergsma, G.C., Bijleveld, M.M., Otten, M.B.J., & Krutwagen, B.T.J.M. (2011). *LCA: recycling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens*. Retrieved from http://www.cedelft.nl/index.php?go=home.showBericht&p=8&pagenr=&bericht_id=197&startRij=70
- BIO Intelligence Service. (2011). *Assessment of impacts of options to reduce the use of plastic bags*. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/report_options.pdf
- Boerger, C.M., Lattin, G.L., Moore, S.L., & Moore, C.J. (2010). Plastic ingestion by planktivorous fishes in the North Pacific Central Gyre, *Marine Pollution Bulletin*, 60, 2275–2278
- Boland, S. (2014). *Opinion on the directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/CE on packing and packaging waste to reduce the consumption of the light weight plastic carrier bags*. Retrieved from <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.30562>
- Bressers, J.Th.A., Jong, H.M. de, Klok, P.J. & Korsten, A.F.A. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Clapp, J., & Swanston, L. (2009). Doing away with plastic shopping bags: international patterns of norm emergence and policy implementation, *Environmental Politics*, 18, 3, 315-332.
- Convery, F., McDonnell, S. & Ferreira, S. (2007). The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy, *Environmental and Resource Economics*, 38, pp. 1-11.
- Crabtree, B.F., & Miller, W.L. (Eds.) (1992). *Doing qualitative research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Davies, A. (2014). *Initial appraisal of a European Commission Impact Assessment Lightweight plastic carrier bags*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/514090/IPOL-JOIN_NT\(2014\)514090_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/514090/IPOL-JOIN_NT(2014)514090_EN.pdf)
- Dekken, T.R. van & Dijk, B. van. (2014). *Verslag van een schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014*. Kamerstuk 28694-116. Retrieved from <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014D22379&did=2014D22379>.
- Dekken, T.R. van & Sneep, I.B. (2014). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 18 juni 2014, over Grondstoffen en Afval*. Kamerstuk 30872-166. Retrieved from <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail.jsp?id=2014D23722&did=2014D23722>
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing. De toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987(dissertatie)*. Enschede: Universiteit Twente.
- Doorn, J.A. van & Lammers, C.J. (1962). *Moderne sociologie. Systematiek en analyse (3rd ed.)*. Utrecht/Antwerpen: het Spectrum.
- Driessen, P.P.J., Goverde, H.J.M., & Leroy, P. (2007). Milieubeleid als interactievraagstuk. In P.P.J. Driessen en P. Leroy (Eds.), *Milieubeleid. Analyse en perspectief* (pp. 159 – 184). Bussum: Coutinho.

Duurzaam Doen. (2014). *Nederland = Duurzaam Doen*. Retrieved from <http://www.duurzaamdoen.nl/afval/>

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley

EPRS. (2014). *Reducing the use of lightweight plastic carrier bags*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140800/LDM_BRI\(2014\)140800_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140800/LDM_BRI(2014)140800_REV1_EN.pdf)

Eunomia. (2012). *Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags in the EU*. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/study_options.pdf

Europa Nu. (n.d., a). *Gewone wetgevingsprocedure (COD)*. Retrieved from http://www.europa-nu.nl/id/vga3bya9max9/gewone_wetgevingsprocedure_cod

Europa Nu. (n.d., b). *Inbreukprocedure*. Retrieved from <http://www.europa-nu.nl/id/vh9yn89q4ewq/inbreukprocedure>

Europa Nu. (2014). *EU-regio's voor volledig verbod op plastic tas*. Retrieved from http://www.europa-nu.nl/id/vjinlew8yx0/nieuws/eu_regio_s_voor_volledig_verbod_op?ctx=vh6ukzb3nnt0

Europese Commissie (EC). (n.d.). *Packaging and Packaging Waste. Events*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/events.htm>

Europese Commissie. (2011). *Minder plastic tassen – raadpleging door de Commissie*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-580_nl.htm

Europese Commissie. (2013a). *Impact Assessment plastic carrier bags*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013SC0444>

Europese Commissie. (2013b). *Inbreuken*. Retrieved from http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_nl.htm

Europese Commissie. (2013c). *Milieu: Commissievoorstel voor minder tassen*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1017_nl.htm

Europese Commissie. (2013d). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013PC0761>

Europees Parlement. (n.d.). *Wetgevende bevoegdheden. Gewone wetgevingsprocedure*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/0081f4b3c7/Wetgevingsprocedures-in-detail.html>

Europees Parlement. (2014a). *Aangenomen teksten. Woensdag 16 april 2014 – Straatsburg. Vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen ***I*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0417&language=NL>

Europees Parlement. (2014b). *Vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen ***I (stemming)*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20140416&secondRef=ITEM-007-21&language=NL>

- Freriks, A.A., T.H. Peters, J. Robbe, J.M. Verschuuren. (2002). *De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Geelhoed L.A., M.J. Kuiper, A.J. Braakman, & Vlas, P. (1986). *Doorwerking van het Europese recht in de nationale rechtsorde*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Geul, A. (2006). *Pragmatisme en pragmatiek. Perspectieven op beleidsconstructie*. Den Haag: Lemma.
- Glasbergen, P.G. (1989). *Beleidsnetwerken rondom milieuproblemen*. Den Haag: Vuga.
- Gümüş, Ö. (2009). *Interactie en betrokkenheid via e-participatie. Deelgemeenten nader bekeken*. Retrieved from thesis.eur.nl/pub/5539/Gumus.doc
- Gunningham, N., Grabosky, P., & D. Sinclair. (1998). *Smart regulation. Designing environmental policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Haverland, M. (1998). *National Autonomy, European integration and the politics of packaging waste*. Dissertatie. Universiteit Utrecht: Utrecht.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.) (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Heuvel, J.H.J. van den (2005). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hoogerwerf, A. (2003). *Het ontwerp van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Imares. (2011). *Fulmar Litter EcoQo along Dutch and North Sea coasts*. Retrieved from <http://edepot.wur.nl/173625>
- Infomil. (n.d.). *Handboek EU-milieubeleid en Nederland. De omzetting in nationale regelgeving. Regeling verpakking en verpakkingsafval*. Retrieved from <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handboek-eu/afval/verpakking/omzetting-nationale/>
- Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. (n.d.). *Helpt u mee het aantal plastic tasjes te reduceren?* Retrieved from <http://kidv.nl/tasje-minder/1063/helpt-u-mee-het-aantal-plastic-tasjes-te-reduceren.html>
- Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. (2013). *Pilot plastic draagtassen*. Retrieved from <http://www.kidv.nl/tasje-minder/1063/pilot-plastic-draagtassen.html>
- Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. (2014a). *Minder plastic tasjes door beprijzing en bewustwording*. Retrieved from <http://www.kidv.nl/over-het-kennisinstituut-duurzaam-verpakken/actueel/3170/minder-plastic-tasjes-door-beprijzing-en-bewustwording.html>
- Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (2014b). *Minder tasjes, duurzaam (her)gebruik en goed gedrag. Project 'Verminderen milieudruk (plastic) draagtassen in het winkelkanaal': samenvatting, conclusies en aanbevelingen (conceptversie)*.
- Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. (2014c). *Pilot "Mag het een tasje minder zijn?"*. Consumentenonderzoek. Retrieved from <http://www.kidv.nl/3175/rapport-mag-het-een-tasje-minder-zijn-tns-nipo-deft.pdf>
- Knill, C., & Liefferink, D. (2007). *Environmental politics in the European Union. Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Klok, P.J. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid: de toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten* (dissertatie). Enschede: T.U. Twente.

- Koppenjan, J.F.M., de Bruijn, J.A., & Kickert, W.J.M. (1993). *Management van beleidsnetwerken. Een verkenning van sturingsmogelijkheden van netwerken in het openbaar bestuur*. Den Haag: Vuga.
- Korsten, A.F.A. (2005). *Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen*. Heerlen: Open Universiteit
- Leroy, P. (2007). Een politiek perspectief. In P.J.J. Driessen & P. Leroy (Eds.), *Milieubeleid. Analyse en perspectief* (pp. 313-336). Bussum: Coutinho.
- Mansveld, W.J. (2013). *Duurzaamheidsagenda*. Kamerstuk 33041. Retrieved from <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/dossier/33041/kst-33041-7?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>
- Mansveld, W.J. (2014a). *Voortgang aanpak om het gebruik van gratis plastic tassen terug te dringen*. Kamerstuk 33041-9. Retrieved from <http://tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014D13093&did=2014D13093>
- Mansveld, W.J. (2014b). *Schriftelijke beantwoording resterende vragen AO Afval en Grondstoffen, 18 juni 2014*. Retrieved from http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail.jsp?id=2014Z11849&did=2014D23752
- Marshall, C., & Rossman, G.B (1999). *Designing qualitative research (3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Milieuraad. (2011a). *3075th Council meeting. Environment. Brussels, 14 March 2011*. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/119886.pdf
- Milieuraad. (2011b). *Measures Concerning the Use of Plastic Carrier Bags. Information by the Austrian delegation*. Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206864%202011%20INIT>
- Miller, (2013). *Plastic Shopping Bags: An Analysis of Policy Instruments for Plastic Bag Reduction (Masterthesis)*. Retrieved from <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/253904>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a). *Notulen stakeholderdialoog, 16 januari 2014*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014b). *Notulen stakeholderdialoog, 12 februari 2014*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014c). *Notulen stakeholderdialoog, 4 maart 2014*.
- Nederlands Verpakkingscentrum (NVC). (2014). *Besluit van houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014)*. Retrieved from <http://www.nvc.nl/userfiles/files/NL-ontwerpbesluit-beheer-verpakkingen-2014.pdf>
- Nelissen, N.J.M. (1992). *Besturen binnen verschuivende grenzen*. Zeist: Kerckebosch
- PlasticTasVrij. (n.d.). *Feiten over plastic tassen*. Retrieved from <http://plastictasvrij.nl/feiten.html>
- Peuter, B. de, Smedt, J. de & Bouckaert, G. (2007). *Spoor beleid en monitoring. Handleiding beleidsevaluatie*. Retrieved from http://steunpuntbov.be/rapport/s0205020_deel1.pdf
- Pröpper, I.M.A.M (2009). *De aanpak van Interactief beleid: elke situatie is anders (3rd ed.)*. Bussum: Coutinho
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, *Bestuurskunde*, 7, 7, 292-301.

- Raad Nederlandse Detailhandel. (2013). *Brief aan Mansveld over plastic tassen*. Retrieved from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-274324>
- Raad Nederlandse Detailhandel (n.d.). *Raad Nederlandse Detailhandel*. Retrieved from http://www.rndweb.nl/view.cfm?page_id=12776.
- Ramaswamy, V., & Sharma, H.R. (2011). Plastic bags – threat to environment and cattle health: A retrospective study from Gondar city of Ethiopia, *Journal of Toxicology and Environmental Health Sciences*, 2, 1, 7-12
- Runhaar, H.A.C., & P.P.J. Driessen (2007), Milieubeleid als vraagstuk van doelrationeel handelen, in P.P.J. Driessen en P. Leroy (eds.), *Milieubeleid. Analyse en perspectief* (pp. 131-158). Bussum: Coutinho.
- Recycling Netwerk. (n.d.). *Wat gebeurt er met de tasjes die niet als kunststofafval worden ingezameld, maar als 'gewoon' huishoudelijk afval?* Retrieved from <http://recyclingnetwerk.org/plastics/plastic-tasjes/#vraag4>
- Rijksoverheid. (2003). *Aanwijzingen convenanten*. Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2003/01/21/aanwijzingen-convenanten.html>
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (1996). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie, politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research* (3rd ed.). London: SAGE Publications Ltd
- Starre, R. van der. (2010). *Boeren buitenspel gezet. Inspraak en onvrede in het Restveen en de Groene Waterparel (Masterthesis)*. Retrieved from http://www.boerengroep.nl/wp-content/uploads/2011/06/MScThesis_ReiniervanderStarre.pdf
- Steen, M. van der, Fenger, M., Torre, L. van der & van Wijk, A. van. (2013). Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's. *Beleid en maatschappij*, 40, 1, 26-49
- The Parliament Magazine. (2014). *MEPs vote for plastic bag target by 2018*. Retrieved from <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/eu-monitoring/meps-vote-plastic-bag-target-2018>.
- Thompson, R.C., Moore C.J., Saal F.S. vom, & Swan S.H. (2009). Plastics, the environment and human health: current consensus and future trends, *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 364, 2153–2166.
- Trouw. (2007). *Minister wil belasting op plastic tassen*. Retrieved from <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1400147/2007/05/02/Minister-wil-belasting-op-plastic-tassen.dhtml>
- Tweed, J. (2008). *Environmental impacts of carrier bags. A Report into the impacts of carrier bags and recommendations for future work*. Retrieved from <http://www.calderdaleforward.org.uk/archive/documents/tdp/environment/2008/080514/6%20Carrier%20Bags%20Report%20April%202008.pdf>
- Tweede Kamer. (2013). *VAO Groene Groei, 5 november 2013*. Retrieved from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-19-18.pdf>
- UNEP. (2005). *Selection, design and implementation of economic instruments in the solid waste management sector in Kenya: the case of plastic bags*. London: Earthprint.
- Vereniging Afvalbedrijven. (2014). *Minder plastic tasjes: het kan*. Retrieved from <http://www.verenigingafvalbedrijven.nl/nieuws/nieuwsbericht/minder-plastic-tasjes-het-kan/categorie/recycling.html>

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

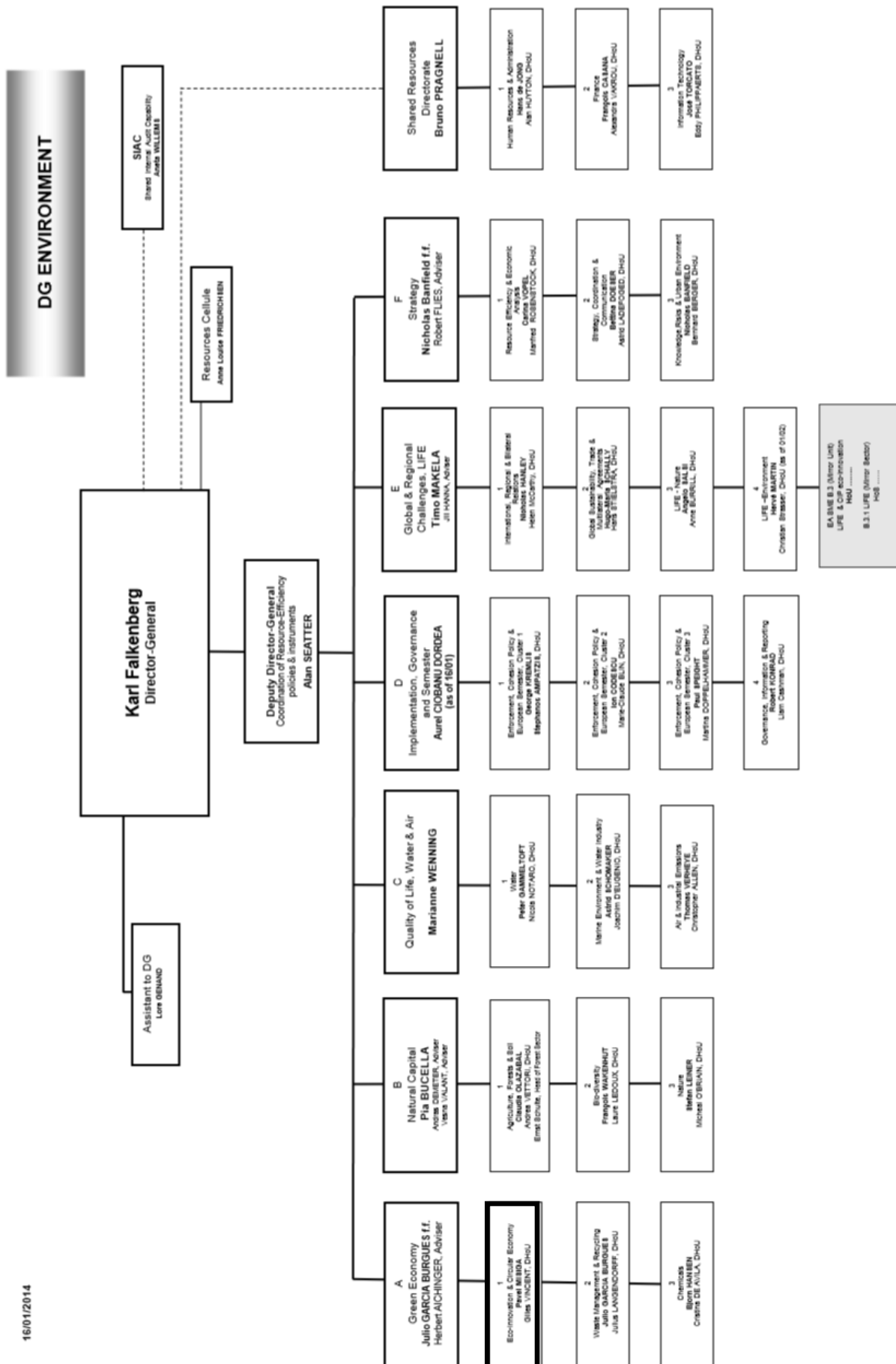
Volkskrant. (2011). *Staatssecretaris: weg met gratis plastic tasjes*. Retrieved from <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/1860047/2011/03/14/Staatssecretaris-weg-met-gratis-plastic-tasjes.dhtml>

Voortman, H. (2008). *"Interactief beleid dat tot iets leidt". Een adviesrapport over de kwaliteit van het proces van interactieve beleidsontwikkeling van de Gemeente Zwolle*. Retrieved from <http://www.hbo-kennisbank.nl/nl/page/hborecord.view/?uploadId=saxionhogeschool%3A85694E90D894A5B1C12575E80042F7C4>

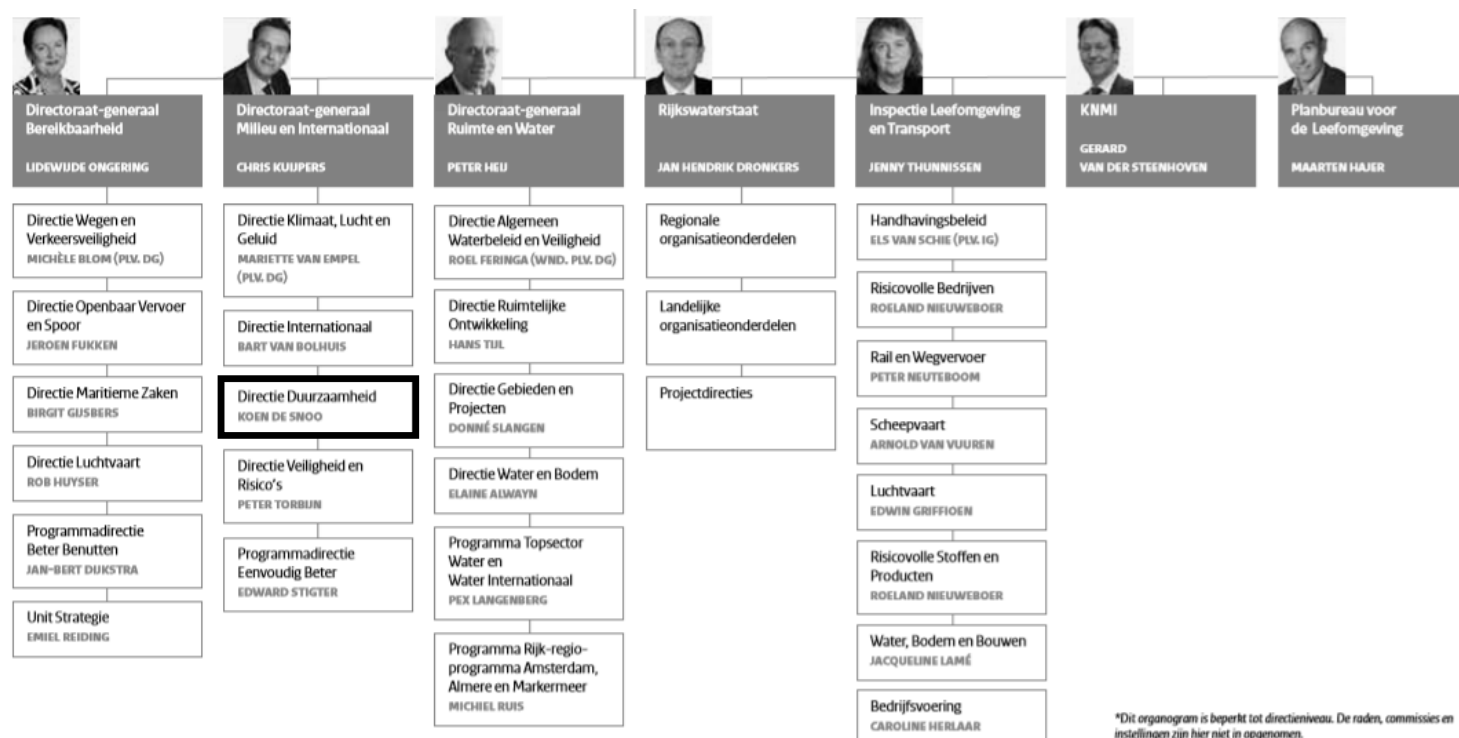
Vos, J., Klein, N., Ouwehand, E., Tongeren, L. van. (2013). *Motie van het lid Jan Vos c.s. over vervuiling door plastic zakjes. Kamerstuk 33043-22*. Retrieved from <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2013Z21262&did=2013D43869>

Winter, J.A. (1988). *Doordringend recht. De invloed van het Gemeenschapsrecht op de nationale rechtsorde*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bijlage 1: Organogram van DG Environment



Bijlage 2: Organogram van een deel van het ministerie van IenM



Bijlage 3: Vragen interview

Inleidende vragen (reconstructie beleidsproces)

Wat is de aanleiding om Nederlands beleid over plastic tassen te maken?

Wat zijn de belangrijkste momenten in het beleidsproces geweest?

Beleid: proces en resultaat

Wat zijn belangrijke aspecten om rekening mee te houden bij het ontwerpen van beleid over plastic tassen?

Wat denkt u dat het beste beleid is voor het verminderen van het aantal plastic tassen? (instrument) en: waarom?

Uit het Europese Impact Assessment komt in eerste instantie een Europese reductiedoelstelling in combinatie met een expliciete aanbeveling prijsmaatregelen in te zetten en de mogelijkheid tot marktrestricties naar voren als voorkeursoptie. In hoeverre bent u het hiermee eens?

In hoeverre bent u voor ruimte voor de lidstaten om hun eigen doelstellingen en instrumenten te bepalen? En voor ruimte voor de branches/retailers?

Wat voor beleid zou u onacceptabel vinden?

Wat denkt u van vrijwillige afspraken? En van een convenant?

Denken jullie dat deze instrumenten mogelijk zijn in het licht van het Europese wetsvoorstel?

Ik heb het idee dat eerst sterk op zelfregulering werd ingezet, maar dat lenM nu veel meer openstaat voor andere, meer bindende instrumenten. Hoe denkt u daarover?

Achterliggende opvattingen m.b.t. beleid (maken)

Wat is beleid? (wat komt er als eerste in je op)

Wat is beleid maken?

Welke rol zou de overheid over het algemeen moeten nemen bij het maken van beleid?

En wie zouden er nog meer een rol moeten krijgen in het beleidsproces? (en: wat voor rol dan?)

Wat zijn over het algemeen de belangrijkste criteria voor het beoordelen van beleid?

Hoe belangrijk is aansluiting op bestaand beleid?

Wanneer is beleid goed beleid?

Wat is volgens u de beste manier om het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden?

Vragen naar verschillen, oorzaken en mogelijke conflicten

Welke verschillen denkt u dat er zijn tussen Nederland en de Europese Unie wat betreft beleid (maken) om het aantal plastic tassen te verminderen?

Denkt u dat men in Nederland de voorkeur heeft voor een ander beleidsinstrument dan in de Europese Unie? Zoja,

- wat zijn deze verschillen dan?
- waar komen deze verschillen door volgens u?

Denkt u dat er verschillen zijn in het *proces* van beleid maken in Nederland en de Europese Unie? Zoja,

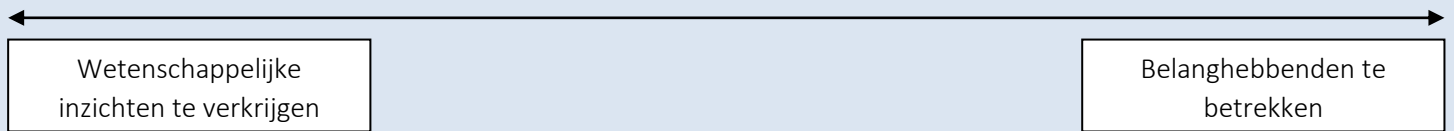
- wat zijn deze verschillen dan?
- waar komen deze verschillen door volgens u?

Denkt u dat een conflict tussen Nederlands en Europees beleid mogelijk is?

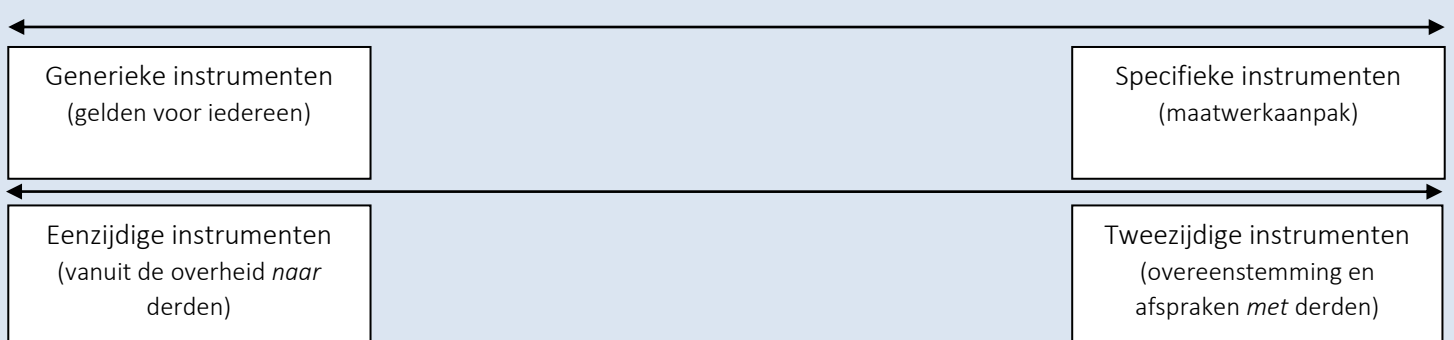
Bijlage 4: Lijst met continua

Hieronder staan voorbeelden van een continuüm met verschillende opvattingen over beleid (maken). Kunt u de positie die het meeste overeenkomt met uw mening aangeven (door een streep te zetten)?

Bij het maken van beleid om het aantal plastic tassen te verminderen is het belangrijk:



Welk type beleid spreekt u het meeste aan, wat het plastic tassen dossier betreft?

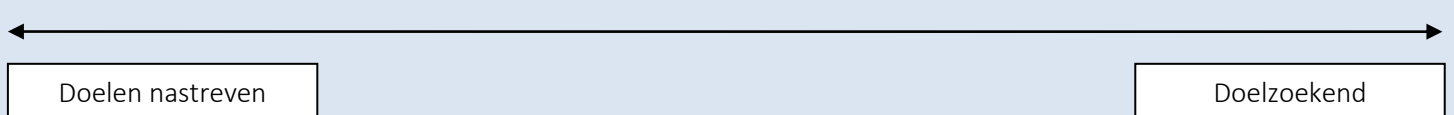


Kunt u de volgende instrumenten op volgorde zetten? Waarbij 1 staat voor het instrument dat u het meeste aanspreekt, en 4 voor het instrument dat u het minste aanspreekt.

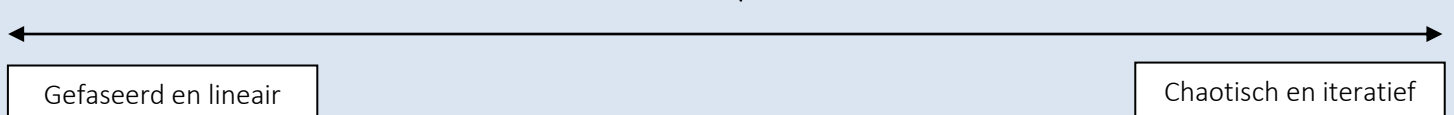
Mijn voorkeur voor beleid om plastic tassen te verminderen gaat uit naar:

☐	Een verbod
☐	Een heffing
☐	Vrijwillige afspraken
☐	Een convenant

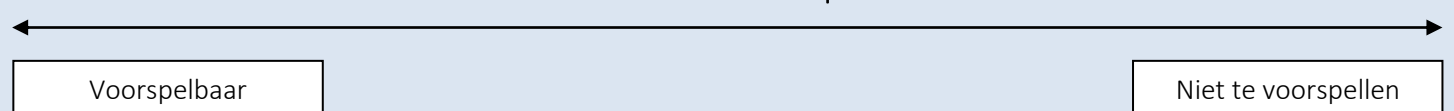
Beleid is:



Het beleidsproces is:

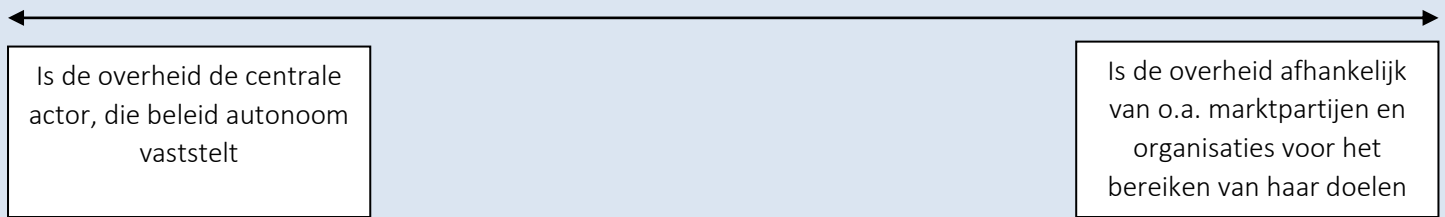


De uitkomst van het beleidsproces is:



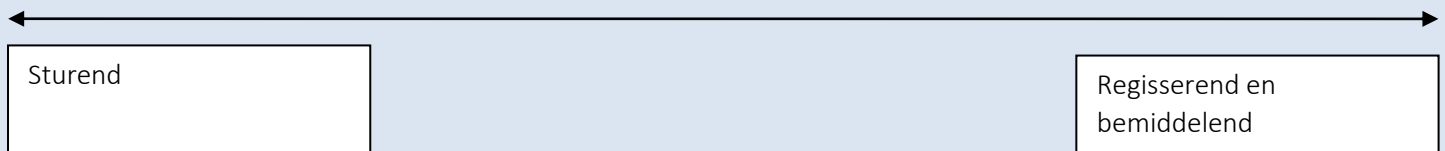
Kunt u de positie die het meest overeenkomt met uw mening aangeven?

Bij het tot stand komen van beleid:

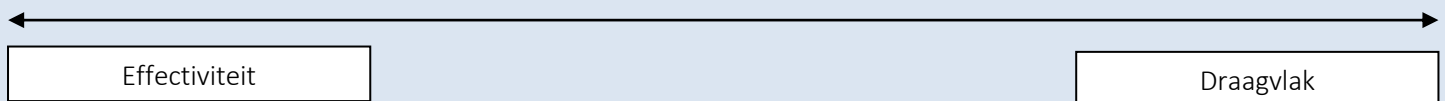


De opvattingen over welke actoren betrokken zijn bij het maken van beleid, hangen samen met opvattingen over de rol van de overheid en van andere actoren. Moet de overheid de maatschappij sturen door beleid vast te stellen, of is haar rol juist meer regisserend, bemiddelend en toezichhoudend?

De rol die de overheid zou moeten innemen is:

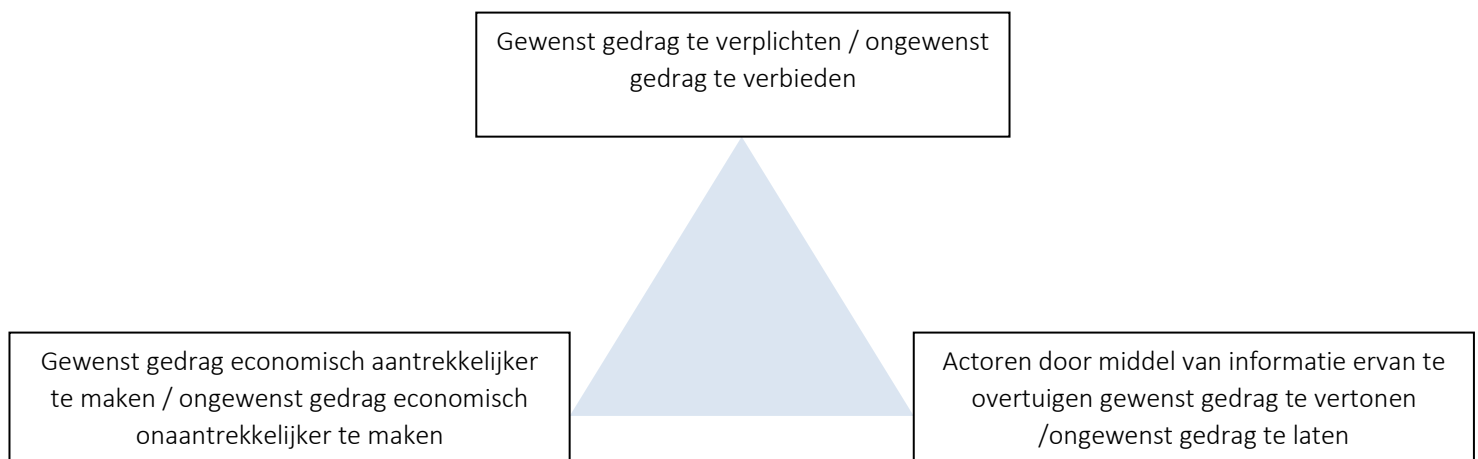


Het belangrijkste criterium voor beleid is:



Hieronder staat een driehoek met aan de hoeken 3 opvattingen over het beïnvloeden van gedrag. Kunt u de positie die het beste overeenkomt met uw mening aangeven? Deze positie kan in een bepaalde hoek liggen, maar ook op een lijn, of ergens anders in de driehoek, afhankelijk van uw persoonlijke mening.

Gedrag kan het beste beïnvloed worden, door:



Bestuursstijl
(rol van het bestuur)

Faciliterende
stijl

Samenwerkende
stijl

Delegerende
stijl

Participatieve
stijl

Consultatieve
stijl

Open autoritaire
stijl

Gesloten autoritaire
stijl

Welke bestuursstijl spreekt u het meeste aan in het geval van beleid voor plastic tassen?

Faciliterend

Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, deskundigheid en materiële middelen), heeft vertrouwen in de bijdrage van de participanten, en is bereid zich terughoudend op te stellen.

Samenwerkend

Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid samen met andere partijen en is bereid compromissen te sluiten in het geval van tegengestelde belangen.

Delegerend

Het bestuur geeft de participanten de bevoegdheid binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of beleid uit te voeren

Participatief

Het bestuur vraagt participanten om een open advies, waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is

Consultatief

Het bestuur raadpleegt participanten over gesloten vraagstelling. Het bestuur *kán* nog aanpassingen doorvoeren, maar is hier niet toe verplicht.

Open autoritair

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie

Gesloten autoritair

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft *geen* informatie over dit beleid.

Welke rol voor participanten spreekt u het meeste aan in het geval van beleid voor plastic tassen?

Vorm van participatie
(rol van participant)

Initiatiefnemer
Beleids eigenaar
Bevoegd gezag

Samenwerkings-
partner

Medebeslisser

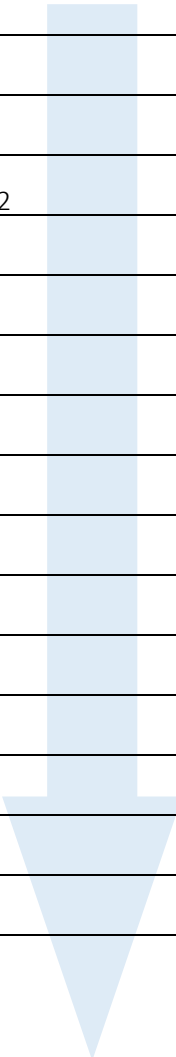
Adviseur
beginspraak

Adviseur
eindspraak

Toeschouwer
Ontvanger informatie
Informant

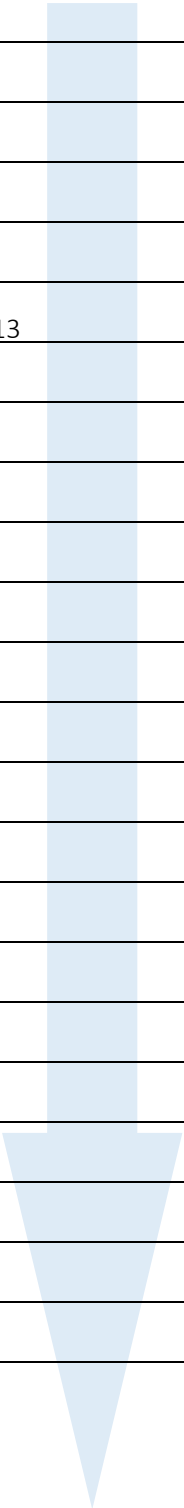
Geen rol

Bijlage 5: Tijdslijn Europees beleidsproces



<u>maart 2011</u>	<u>verzoek Milieuraad aan Commissie voor EU-beleid</u>
<u>mei – augustus 2011</u>	<u>Europese Commissie initieert openbare raadpleging</u>
<u>december 2011</u>	<u>herhaald verzoek Milieuraad aan de Commissie</u>
<u>mei 2011 – oktober 2012</u>	<u>voorbereidende studies</u>
<u>4 november 2013</u>	<u>publicatie van de Impact Assessment</u>
<u>4 november 2013</u>	<u>Commissie komt met wetsvoorstel</u>
<u>december 2013</u>	<u>vergadering van de Ministerraad</u>
<u>februari 2014</u>	<u>Economisch Sociaal Comité beveelt Europese doelstelling aan</u>
<u>maart 2013</u>	<u>eerste lezing Milieucommissie Parlement</u>
<u>april 2014</u>	<u>Comité van de Regio's wil totaalverbod in 2020</u>
<u>april 2014</u>	<u>vergadering en eerste lezing van het EP</u>
<u>april 2014</u>	<u>vergadering Raadswerkgroep</u>
<u>mei 2014</u>	<u>verkiezingen voor het Europees Parlement</u>
<u>mei 2014</u>	<u>vergadering Raadswerkgroep</u>
<u>juni 2014</u>	<u>vergadering EU-milieuministers</u>
<u>september 2014</u>	<u>vergadering Raadswerkgroep</u>

Bijlage 6: Tijdslijn Nederlands beleidsproces



<u>mei 2007</u>	<u>Cramer overweegt belasting op plastic tassen</u>
<u>maart 2011</u>	<u>Atsma wil afspraken met detailhandel</u>
<u>november 2011</u>	<u>brief van RND aan staatssecretaris Atsma</u>
<u>februari 2012</u>	<u>brief RND over vervolgmaatregelen</u>
<u>juni 2012</u>	<u>Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 ondertekend</u>
<u>oktober – december 2013</u>	<u>pilot plastic tassen door KIDV en RND</u>
<u>5 november 2013</u>	<u>motie Vos om plastic tassen uit te bannen ingediend</u>
<u>12 november 2013</u>	<u>55 partijen tekenen het Ketenakkoord Kunststofkringloop</u>
<u>13 november 2013</u>	<u>RND stuurt Mansveld brief</u>
<u>19 november 2013</u>	<u>toezegging studie tijdens AO Bedrijvenbeleid</u>
<u>13 december 2013</u>	<u>standpunt kabinet over Europees wetsvoorstel</u>
<u>18 december 2013</u>	<u>Mansveld stuurt Kamer brief over plastic tassen</u>
<u>1 januari 2014</u>	<u>supermarkten geven geen gratis tassen meer uit</u>
<u>16 januari 2014</u>	<u>eerste overleg met stakeholders</u>
<u>Februari 2014</u>	<u>resultaten pilot RND en KIDV bekend</u>
<u>12 februari 2014</u>	<u>tweede overleg met stakeholders</u>
<u>4 maart 2014</u>	<u>derde overleg met stakeholders</u>
<u>10 april 2014</u>	<u>Mansveld stuurt Kamer en branches brief over voortgang</u>
<u>12 mei 2014</u>	<u>ontwerpbesluit Beheer Verpakkingen naar de Kamer</u>
<u>16 juni 2014</u>	<u>Mansveld geeft toelichting op ontwerpbesluit</u>
<u>18 juni 2014</u>	<u>Algemeen Overleg Afval en Grondstoffen</u>
<u>24 juni 2014</u>	<u>brief met schriftelijke beantwoording resterende vragen AO</u>
<u>12 september 2014</u>	<u>vierde overleg met stakeholders</u>