



Tussen prijsprikkels en institutionele hervormingen

Auteur(s):

F.J. Dietz en C.A. Hazeu

Dietz is werkzaam bij het ministerie van VROM. Hazeu is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

frank.dietz@minvrom.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4461, pagina D17, 2 juni 2005

Rubriek:

Prikkels en markten

Trefwoord(en):

Doordat externe milieueffecten nog onvoldoende in de prijzen tot uitdrukking komen, is het economische gedrag onvoldoende milieuvriendelijk. Om dit te verbeteren zijn ook institutionele hervormingen nodig.

Economen plegen milieuproblemen te zien als gevallen van *externe effecten*: de welvaart van derden - nu en later - verandert als bijproduct van transacties waaraan zij part noch deel hebben en die zich niet vertaalt in andere prijsverhoudingen. Zo kunnen de kosten van milieugebruik op anderen worden afgewenteld. Wie zich toelegt op milieubesparend gedrag, wordt daarvoor niet beloond in de vorm van lagere kosten of hogere opbrengsten.

Verder speelt het *sociale dilemma*: ook als iedereen bereid is mee te werken aan verbetering van de milieukwaliteit - door bijvoorbeeld minder auto te rijden - heeft niemand de zekerheid dat anderen daadwerkelijk de auto zullen laten staan. Omdat de individuele bijdrage aan de milieukwaliteitsverbetering zo gering is, voelt eenieder zich al snel ontmoedigd. Het eindresultaat is dat iedereen de auto onverminderd blijft gebruiken. Het sociale dilemma beperkt dus de mogelijkheden om op basis van vrijwilligheid de milieukwaliteit te verbeteren.

Internaliseren

Gegeven die basisconstellatie, is de aanbevolen receptuur eenvoudig. Internaliseer de externe effecten en sanctioneer uitvretergedrag. Dat kan op verschillende manieren: via juridisch, financieel en sociaal instrumentarium. Wettelijke regels sluiten rechtstreeks aan bij gedrag. Aansprakelijkheidsregels, emissienormen en verbodsbepalingen leggen beperkingen op aan vervuilende activiteiten, terwijl gebodsbepalingen alternatief gedrag afdwingen, zoals de zuivering van afvalwater of het gebruik van een schonere techniek. Ingrepen in de prijsverhoudingen, zoals heffingen, subsidies en verhandelbare vervuilingrechten, maken op indirecte wijze vervuilend gedrag onaantrekkelijk en verleiden tot milieusparende alternatieven. Ten slotte kan ook internalisering worden nagestreefd door overreding en onderhandelingen, die bijvoorbeeld uitmonden in een convenant.

Zijn we er dan? Zijn milieuproblemen in voldoende mate te beheersen door de aanbevolen receptuur goed uit te voeren? Of onderschatten we de voorwaarden voor internalisering en zijn we nog ver verwijderd van een adequate omgang met onze fysieke omgeving? Wij vrezen dat dit laatste het geval is. Enkele argumenten hiervoor komen in dit artikel aan de orde.

Nationaal milieubeleid

In het maatschappelijk debat zoals dat in de media en in de politieke arena wordt gevoerd, figureren milieuproblemen de laatste jaren niet meer zo prominent als daarvoor. Niettemin wordt de wens tot verbetering van de kwaliteit van natuur en milieu onverminderd door veel mensen beleden. Uit enquêtes die de VROM-raad (2002), het MNP-RIVM (2004) en het SCP (2004) hebben laten uitvoeren, blijken Nederlanders mondiale milieuproblemen - zoals ontbossing, klimaatverandering, tekortschietende waterkwaliteit, en afnemende biodiversiteit - tot hun grootste zorgen te rekenen die met voorrang verbetering behoeven. Ook bedrijven geven zich, onder druk van hun belanghebbenden ('stakeholders'), rekenschap van de milieugevolgen van hun activiteiten in de vorm van milieujaarverslagen, levenscyclusanalyses (LCA's) en dergelijke.

Het beleid van de overheid heeft er aan bijgedragen dat deze milieupreferenties in belangrijke mate in daden zijn omgezet. Met emissienormen, verboden, belastingen, subsidies, convenanten en *management by speech* is een hele batterij aan instrumenten ontwikkeld die gedragsregels veranderen en prijzen beïnvloeden. Daarmee is het belang van een zekere milieukwaliteit in allerlei beslissingen geïnternaliseerd geraakt. Welk instrument of welke combinatie van instrumenten wordt ingezet, is vervolgens een kwestie van doeltreffendheid en doelmatigheid: waaraan zijn de minste transactiekosten verbonden in relatie tot het resultaat? In het algemeen is dat afhankelijk van vier factoren: de mate waarin emissies kunnen worden gemeten, het aantal emissiebronnen of beleidssubjecten, de kosten van verschillende technologische mogelijkheden en de aard van het milieuprobleem (Koopmans & Wolfson, 1992). In het laatste geval gaat het om de vraag of het bijvoorbeeld een toxische stof betreft waarvan de uitstoot moet worden voorkomen, zoals cadmium, of dat het gaat om een overdaad-schaad-probleem, zoals meststoffenverliezen in de landbouw.

Van verdere milieumaatregelen - zoals het beprijzen van de negatieve externe effecten van automobilititeit - zal het ook ooit wel komen. Dat vergt een gestaag werken aan het vereiste politieke en maatschappelijke draagvlak. Dat geldt temeer voor een kerosinebelasting op

vliegverkeer, waarvoor het draagvlak immers op internationaal niveau moet worden georganiseerd.

Hardnekkige milieuproblemen

Wat er verder aan milieubeleid ontwikkeld moet worden, heeft vooral betrekking op de 'overgebleven' en hardnekkige milieuproblemen die relatief nieuw zijn en beleidsmatig nog niet worden beheerst: CO₂-uitstoot en klimaatverandering, afnemende biodiversiteit, chemische verontreiniging en biologische verontreiniging. Voor deze wicked problems geldt dat de effecten van een veel grotere potentiële schaal zijn. Bovendien manifesteren deze zich minder direct en duidelijk door zintuiglijke waarneming dan de 'oudere' inmiddels wél beheersbaar gemaakte milieuproblemen (zie Den Butter elders in dit nummer). Deze hardnekkige milieuproblemen moeten dus in zekere zin 'bedacht' worden; mensen hebben er geen ervaringsverhalen bij. Nationale en internationale overheden staan daarbij voor de taak om maatregelen te nemen *voordat* zich ernstige effecten manifesteren: er moet geleerd worden 'voor de fout uit'. Het gegeven dat de wetenschap bij dit type complexe milieuproblemen niet altijd de gewenste zekerheid kan bieden over de gevaren die de samenleving op termijn loopt, maakt de publieke en politieke taak extra moeilijk (WRR, 2003). Aan de kennisverwerking door burgers en draagvlakverwerving voor overheidsbeleid worden dus ongekend hoge eisen gesteld: de ernstige effecten liggen in de toekomst, ze manifesteren zich voor een belangrijk deel op geografisch ver weg gelegen plaatsen en ze zullen zich wellicht helemaal niet voordoen.

Doelzoekende burgers, onzekere preferenties

Als ervaringskennis ontbreekt en wetenschappelijke kennis over de gevolgen van specifieke handelingen voor natuur en milieu onzeker is, geeft de onder economen gebruikelijke insteek, om te zoeken naar de optimale set van instrumenten en arrangementen, weinig houvast. Aan de hiervoor noodzakelijke voorwaarde dat de individuele preferenties uitgekristalliseerd en stabiel zijn, is niet voldaan. Nieuwe informatie over de effecten van bijvoorbeeld CO₂-emissies of de verandering van genetisch materiaal verandert dan gemakkelijk en snel de voorkeuren (Heertje, 1990).

In zo'n dynamische context biedt het door economen bepleite waarderingsonderzoek met geavanceerde enquêtetekniken (contingent valuation-onderzoek) geen soelaas. De gezochte betalingsbereidheid voor een specifieke milieukwaliteit - bijvoorbeeld voor een bepaald niveau van de kokkelstand in de Waddenzee - verandert vrijwel zeker zodra aan respondenten informatie wordt verstrekt over de afhankelijkheid van veel vogels van kokkels (Samples et al., 1986). In het contingent valuation-onderzoek dat zich erop richt om deze betalingsbereidheid zichtbaar te maken, is deze dan endogeen geworden.

Als burgers doelzoekend zijn, heeft het weinig zin te proberen middelen op gegeven veronderstelde doelen af te stemmen. Beter is het dan te investeren in processen die de preferentievorming van burgers, en uiteindelijk de maatschappelijke doelbepaling, faciliteren, omdat dat het draagvlak voor toekomstig overheidshandelen moet genereren.

Verdelingsconflicten

Behalve door kennisproblemen wordt de hardnekkigheid van de wicked problems ook veroorzaakt door conflicten over de verdeling van de eigendomsrechten. Zou bijvoorbeeld klimaatverandering door CO₂-emissies alleen een allocatieprobleem zijn waarin economische agenten 'vergeten' elkaar de kosten van hun CO₂-uitstoot in rekening te brengen, dan is het logisch om te zoeken naar (financiële) instrumenten waarmee de schaarsteverhoudingen beter in beeld komen en milieugebruik door CO₂-uitstoot wordt doorberekend. Als de agenten zich al niet van de klimaateffecten van CO₂-uitstoot bewust zouden zijn, worden ze dat wel onder druk van de nieuwe prijsverhoudingen. De stilzwijgende veronderstelling daarbij is dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende agenten bekend en vastgelegd zijn. Daarover wordt nu juist internationaal getwist. De VS en een aantal andere landen aanvaarden geen verantwoordelijkheid voor de klimaatgevolgen van hun CO₂-uitstoot. Naarmate meer landen het Kyoto-verdrag ratificeren, kan er meer internationale druk op met name de VS worden uitgeoefend om ook hun verantwoordelijkheid te nemen. Zo zouden de VS op termijn kunnen worden gedwongen mee te werken aan een herschikking van de rechten en plichten van het gebruik van fossiele brandstoffen.

Institutionele hervormingen

Daarmee is het conflict over CO₂-emissies in de eerste plaats een institutioneel probleem. Instituties, of deze nu van formele aard zijn (wetten, afdwingbare bevoegdheden en plichten) of van informele aard (conventies, gewoonten, taboes), zijn bepalend voor de individuele handelingsopties (North, 1990). Ze vormen de spelregels die het gedrag van de spelers conditioneren. Willen we de uitkomst van het economisch proces veranderen, bijvoorbeeld omdat we beducht zijn voor de klimaatgevolgen van te grote concentraties CO₂ in de atmosfeer, dan zijn er andere spelregels nodig. Een oplossing voor het conflict over de CO₂-emissies moet dus in de eerste plaats worden gezocht in institutionele hervormingen en kan niet worden bereikt door optimalisering na te streven van gedrag binnen de bestaande institutionele kaders (Dietz, 2000).

De internationale institutionele hervormingen die nodig zijn om de nieuwe generatie milieuproblemen aan te pakken, vergen (nog) veel meer tijd dan de aanpassing van allocatieprocessen met (nationaal) milieubeleid. In dat laatste geval gaat het er om de dagelijkse marginale economische beslissingen met financiële prikkels te beïnvloeden of organisaties en productietechnieken met regels bij te stellen. Williamson ordent in zijn naar tijdsperiode gelaagde schema de verschillende soorten beslissingen en gedrag (Williamson, 1998). Zijn tijdschema volgend, zijn dit de veranderingen die binnen een periode van één tot tien jaar hun beslag krijgen. De aanpak van hardnekkige milieuproblemen vereist echter de opbouw of verandering van internationale structuren die het benodigde gezag toebedeeld krijgen dan wel weten te verwerven. Daardoor kan worden ingegrepen in de verdeling van de eigendomsrechten, zoals nationale publieke instituties dat binnen de landsgrenzen kunnen. Nodig is dan dat het 'privilege' op bijvoorbeeld onbegrensde uitstoot van CO₂ wordt vervangen door een zodanig begrensd recht op (aanzienlijk minder) CO₂-emissies, dat het gevaar van snelle klimaatveranderingen beperkt blijft (Bromley, 1991). Hiervoor moeten we in processen van tientallen jaren denken. Die tijdsperiode geldt temeer als dit begrensd recht ingebed moet zijn in een internationaal aanvaarde verdeling van de emissierechten.

Politiek ondernemerschap

Overheidsbeleid is nodig om de milieudruk van productie- en consumptieprocessen aan banden te leggen. Dat kan langs de aanbodzijde door stimulering van minder milieubelastende technologie. Elders in dit *ESB* Dossier zijn hier bijdragen aan gewijd. Aan de vraagzijde

moet een ingewikkeld proces van maatschappelijke doelbepaling worden gefaciliteerd. Dat begint met de verwerving van wetenschappelijke kennis die tot bewustwording van risico's moet leiden. Daarna is uitwisseling van kennis en voorkeuren nodig in maatschappelijke debatten die uiteindelijk moeten leiden tot maatschappelijke besluitvorming over wat we in de samenleving wel en niet (meer) doen.

De rol van politici wordt in dit proces nogal eens onderschat, vooral in dat deel van de economische literatuur waarin deze rol beperkt blijft tot die van preferentiemakelaar. Politici hebben ook de taak om de 'zorgen voor morgen' te agenderen en te werken aan het draagvlak voor passende maatregelen. Deze leidende rol in de maatschappelijke preferentievorming is belangrijker naarmate de deelbelangen heftiger botsen, de onzekerheden groter zijn en de problemen die aan de orde zijn een fundamenteel karakter hebben. Vooral als een duidelijke koerswijziging van de samenleving zou moeten worden nagestreefd in de vorm van een trendbreuk, is er politiek ondernemerschap nodig. In die zin is er dus een overeenkomst met Schumpeters entrepreneur in het bedrijfsleven die door middel van Neue Kombinationen nieuwe markten creëert (Schumpeter, 1911/1934). Net als de ondernemer die 'wat nieuws gaat doen', loopt de ondernemende politicus hierbij een verhoogd afbreukrisico (Dietz, 2003).

Draagvlak

Het creëren van een maatschappelijk gevoel van urgentie is geen eenvoudige zaak. Van de grote 'resterende' milieuproblemen gaat, zoals gezegd, geen direct mobiliserende werking op burgers uit. Voor politici betekent dit dat er slechts zo nu en dan momentum is om veranderingen tot stand te brengen die normaliter blijven steken vanwege een (te) beperkt maatschappelijk en politiek draagvlak. Soms kunnen incidentele milieuvorvallen die bij de bevolking enige tijd grote beroering wekken daarvoor worden aangegrepen. Dan kan een 'sprongetje' worden gemaakt in de beleidsvorming, die binnen de reguliere constellatie van belangen en opvattingen maar al te vaak geblokkeerd is. Zo heeft het Hoogheemraadschap Delfland de incidentie van een aantal achtereenvolgende jaren met extreme najaarsregenoverlast aangegrepen om - naast wat er direct en regulier nodig was - waterbergingsmaatregelen in voorbereiding te nemen die tegemoet komen aan de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling die pas op de lange termijn spelen.

Milieurampen en andere evidente situaties van 'onduurzaamheid' blijven natuurlijk in de eerste plaats rampen. Het 'reguliere' beleid, en de opbouw en verspreiding van wetenschappelijke kennis ter onderbouwing daarvan, moeten er tot het uiterste op gericht zijn om die te voorkomen. Tegelijkertijd - en bij wijze van *management by exception* - is een zich voordoende extreme situatie tevens een gelegenheid die kan worden aangegrepen om beleidskeuzes die vanuit de achterliggende grote, maar abstracte milieuproblematiek wenselijk worden geacht, indringender op de maatschappelijke en politieke agenda te krijgen. Kern van de zaak is en blijft natuurlijk dat de overheid en andere betrokken actoren hun beleid, hun beleidsvoornemens en

-stramien bij zulke rampen, en de daarvoor benodigde kennisbasis, op orde hebben.

Conclusie

'Spontane' zorg van burgers en bedrijven om het milieu kan soms de aanleiding zijn voor initiatieven tot meer duurzame consumptie en productie. Dat is ook een welkome steun in de rug voor overheidsbeleid, zodat dat niet altijd 'tegen de haren in hoeft te strijken'. Maar de omvang en effectiviteit van dit spontane milieubewuste handelen mag niet worden overschat. Burgers en bedrijven hebben er financieel nauwelijks iets voor over; de negatieve externe effecten worden niet vrijwillig verrekend. Bedrijven staan in concurrentie met andere bedrijven; in de huishoudportemonnee van de burgers moet worden geconcurrereerd met andere potentiële consumptieve wensen.

Publiek beleid is dus nodig, nationaal en internationaal. Nationaal zijn de nodige instrumenten ontwikkeld die prijzen beïnvloeden in de gewenste richting en daarmee prikkelen om externe effecten te internaliseren. Internationaal en waar het gaat om de 'grote' milieuproblemen, is het zaak om verder te bouwen aan de instituties die hier kunnen (gaan) opereren (Hazeu, 2003; Hazeu & Schoonenboom, 2002). Dat is per definitie een langzaam, onzeker en erratisch proces.

Frank Dietz en Cock Hazeu

Literatuur

Bromley, D.W. (1991) *Environment and economy; property rights and public policy*. Oxford: Blackwell.

Dietz, F.J. (2000) *Meststoffenverliezen en economische politiek*. Bussum: Coutinho.

Dietz, F.J. (2003) *Duurzaam milieugebruik. Een inspiratiebron*. Utrecht: Jan van Arkel.

Hazeu, C.A. & I.J. Schoonenboom (2002) De lange weg naar een internationaal milieubeleid. In: C.A. Hazeu & G.J. Kronjee (red.) *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 189-206.

Hazeu, C.A. (2003) Rio, Johannesburg, Waterloo? *ESB*, 4 april, 147.

Heertje, A. (1990) Groei en krimp bij duurzame ontwikkeling: welke kennis is nodig? In: P. Nijkamp & H. Verbruggen (red.), *Het Nederlandse milieu in de Europese ruimte*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1990. Leiden: Stenfert Kroese, 43-75.

Koopmans, C.C. & D.J. Wolfson (1992) Een handhaafbaar milieubeleid. *ESB*,

3 juni, 536-540.

MNP/RIVM (2004) *Kwaliteit en toekomst: verkenning van duurzaamheid*.

Bilthoven: Sdu Uitgevers/RIVM.

North, D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge UP.

Samples, K.C., J.A. Dixon & M.M. Gowen (1986) Information disclosure and endangered species valuation. *Land Economics*, 62, 3, 306-312.

Schumpeter, J.A. (1911/1934) *The theory of economic development. An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Cambridge Mass: Harvard UP.

SCP (2004) *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.

VROM-raad (2002) *Milieu en economie: ontkoppeling door innovatie*. Den Haag: VROM-raad.

Williamson, O.E. (1998) Transaction costs economics: how it works; where it is headed. *De Economist*, 146, 1, 23-58.

WRR (2003) *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*. Rapporten aan de Regering nr. 67, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Dossier: Arbeidsproductiviteit in de zorg

O. van Hilten, F. Kleima, H. Langenberg en P. Warns: [Productie, arbeid en productiviteit in de zorgsector](#)

L. Vandermeulen: [Zorg rond arbeidsproductiviteit](#)

P.P.T. Jeurissen: [Zorgmarkt en arbeidsproductiviteit](#)

R.F. Mouton: [Schaarste in de AWBZ: van capaciteitsprobleem naar markttuitdaging](#)

E.J. Pommer, A.G.J. van der Torre en B. Kuhry: [Zorg in internationaal perspectief](#)

J.N.M. Schumacher en H.L.G.R. Nies: [Samenhang in innovatie: kwetsbare ouderen en chronische problemen](#)

E.A.A. Broers: [Vakmanschap en ondernemerschap](#)

J.A.M. Maarse en W.J.N. Groot: [Productinnovatie en arbeidsproductiviteit in de zorg](#)

M. Schoone en J.A.M. van Boxsel: [Kansen voor technologische innovatie](#)

J. Blank: [Arbeidsproductiviteit in de zorg: who cares?](#)

E. Bartelsman: [Lokale verschillen, de patient en de verspreiding van ideeën](#)

J.J.M. Theeuwes: [Een wasstraat voor Alzheimer](#)