

Groene groei als coördinatieprobleem

De overgang naar een groene economie komt, ondanks goede adviezen van economen, maar moeilijk van de grond. Groene groei vraagt een consistent en gecommiteerd langetermijnbeleid. Daarom is het beter dagelijks milieubeleid los te maken van de politiek.

REYER GERLAGH
Hoogleraar aan
Tilburg University

Het *ESB*-themanummer *Groene Groei* (4739, 14 juli 2016) presenteerde een breed scala aan visies van Nederlandse economen. Groene groei is mogelijk, maar het vergt een grote inspanning van overheid, burgers en bedrijfsleven, én het brengt in eerste instantie kosten met zich mee in de transitiefase (Hofkes en Verbruggen). Maar hoewel het idee van groene groei breed wordt gesteund door economen, is er in de beleidspraktijk niet veel van terug te vinden. Dat richt zich dan meestal toch op economische kortetermijngroei, in het bijzonder de groei van het bnp, ook als dat ten koste gaat van het milieu of de natuur (Van den Bergh).

Toch zijn we in Nederland en Europa bezig om instrumenten te leren gebruiken ter ondersteuning van een circulaire economie (Scholtens), schone technologie (Van der Pol en Romijn), hernieuwbare energie (Vollebergh *et al.*) en schoner transport (Michielsen *et al.*). Ook is er beginnende aandacht voor de effectiviteit van deze instrumenten, waarbij vooral empirische studies van groot belang zijn.

Je zou verwachten dat milieueconomen een belangrijke rol spelen in het beleid. Het themanummer van *ESB* presenteerde de eenvoudige economische theorie. Als markttransacties tot onbedoelde en ongewenste neveneffecten leiden (zoals klimaatveranderingen) moet de overheid optreden als bewaker van een efficiënte markt. Doordat economen flexibel, zijn mogen belasting op schadelijke emissies, maar ook andere instrumenten zoals standaarden,

quota's, eigendomsrechten, veilingen en zelfs convenanten, een plaats hebben in het arsenaal dat een beleidsmaker tot zijn beschikking heeft.

De praktijk leert dat de uitwerking van optimaal milieubeleid complex is. Maar de praktijk suggereert ook dat praktische vragen over de effectiviteit van instrumenten niet de kernreden zijn waarom de overgang naar een economie met minder grondstofgebruik moeilijk van de grond komt. Ik wil hier drie grote en meer fundamentele problemen noemen die in het themanummer relatief weinig aandacht kregen. Ten eerste hebben het publiek en de politiek onvoldoende begrip van het verschil tussen de economische dynamiek op de korte versus die op de lange termijn. Dit gebrek aan inzicht leidt tot inconsistent (probleem twee) en onbetrouwbaar (probleem drie) milieueconomisch beleid.

KORTETERMIJNDYNAMIEK

Het economisch beleid richt zich te veel op kortetermijn-bnp-groei, en milieubeleid is het kind van de rekening. Ondanks deze sombere analyse geeft de geschiedenis van economisch beleid reden tot hoop. Als het probleem groot wordt (en de opwarming van de aarde kan een groot probleem worden), dan dwingt dit zowel wetenschappers als beleidsmakers om kritischer te zijn over het gangbare beleid, en komen er openingen voor nieuwe inzichten.

Veertig jaar geleden kwamen economen tot de conclusie dat enkele economische wijsheden die tot die tijd waren gekoesterd niet langer stand hielden. Door de oliecrisis werden westerse economieën geplaagd door inflatie, hoge werkloosheid en economische stagnatie. Het macro-economische beleid was op dat moment gebaseerd op de analyse van de conjunctuur met de Phillips-curve als kernonderdeel. Deze curve liet zien dat hoge inflatie gepaard ging met hoge economische groei en lage werkloosheid. Op basis van deze relatie werd monetaire verruiming gezien als het medicijn voor een te lage economische groei. Maar toen

Dit artikel is een reactie op het themanummer *Groene groei in het julinummer van ESB*

de oliecrisis toesloeg bleek het medicijn niet te werken. De monetaire verruiming leidde niet tot economische groei, maar tot een hogere verwachte inflatie, en daardoor tot hogere looneisen, meer inflatie en een beperkte economische groei. En de economie kwam terecht in een vicieuze cirkel waardoor er stagflatie optrad.

De economische wetenschap, en het beleid, hebben van deze ervaring geleerd. Het inzicht is dat wat effectief lijkt op de korte termijn (een ruim monetair beleid) averechts uitwerkt op de lange termijn (stagflatie), en dat het negatieve langetermijneffect zo groot is dat de economische schade niet meer te repareren valt met een extra dosis kortetermijnbeleid. Uiteindelijk leidt dit ook tot het inzicht dat de centrale bank beter functioneert als de politiek zich niet direct met het monetaire beleid mag bemoeien. De politiek bepaalt de langetermijndoelstellingen, en de centrale bank als onafhankelijk instituut bepaalt het dagelijkse beleid om deze doelstellingen te realiseren.

ONTKOPPEL MILIEU EN POLITIEK

Eenzelfde vergelijking kunnen we met groene groei maken. Een analyse van de economische groei en conjunctuur suggereert dat een toename van het gebruik van grondstoffen gepaard gaat met hogere economische groei en werkgelegenheid. Het is om die reden een natuurlijke reactie voor beleidsmakers om minder streng natuur- en milieubeleid te voeren als het slechter gaat met de economie. Maar het medicijn heeft uiteindelijk een tegenstrijdig effect. Gebrek aan milieubeleid resulteert in toenemende milieukosten, terwijl er na verloop van tijd geen positieve impuls voor werkgelegenheid meer is. Neem bijvoorbeeld de quota's in de visserij die nodig zijn om overbevissing tegen te gaan. De sector vraagt hogere quota's om zo de werkgelegenheid op de korte termijn veilig te stellen. Als beleidsbepalers hieraan toegeven, belanden we in een negatieve spiraal met verder afnemende visstanden, die er uiteindelijk toe leiden dat de visserij als sector verdwijnt. Economisch duurzame visserij vraagt daarom een quotabeleid met strikte handhaving.

De les voor 2016 is daarmee in de kern dezelfde als na de oliecrisis. Goede bedoelingen zijn onvoldoende, en doordat de economie beter functioneert als natuur en milieu schoon zijn, werkt beleid gericht op kortetermijnvoordeel averechts. Net zoals in de jaren tachtig met het monetaire (kortetermijn)beleid, zouden we nu het kortetermijnmilieubeleid weg moeten halen bij de politiek. De politiek kan dan besluiten wat de langetermijndoelstellingen zijn. Dus hoeveel warmer mag de aarde worden? En welk deel van de biodiversiteit zijn we bereid op te geven? Maar de politiek moet zich niet bezighouden met de vraag hoeveel windmolens er in een jaar in Nederland moeten worden geplaatst. De huidige situatie, waarbij de politiek zich intensief bemoeit met het dagelijkse milieubeleid, leidt tot inconsistenties met grote economische kosten.

INCONSISTENT BELEID

Het beleid is inconsistent als verschillende beleidsinstrumenten elkaar tegenwerken. Een bekend voorbeeld is de problematische Europese emissiehandel die tot lage endogene CO₂-prijzen leidt als gevolg van het nationale subsidiebeleid voor hernieuwbare energie. Overheden geven

miljarden euro's uit aan subsidies voor windmolens en zonnepanelen. Door deze nieuwe windmolens daalt de prijs van emissierechten, worden de windmolens minder winstgevend, en is er meer subsidie nodig om private partijen mee te krijgen (Fischer en Preonas, 2010). Het probleem is bekend, maar het benoemen hiervan lijkt taboe in de politiek. Op basis van gesprekken met betrokkenen blijkt dat 'groene' partijen vrezen dat het publiek sceptisch wordt en minder milieubeleid wil als bekend wordt dat het bestaande beleid inefficiënt is, terwijl 'conservatieve' partijen de inzet van efficiënte maatregelen tegenhouden omdat dit niet in het belang is van de achterban. Het huidige beleid volgt uit deze patstelling en biedt weinig resultaat tegen hoge kosten.

BETROUWBAARHEID: EEN MAAKBARE SAMENLEVING

Het tweede fundamentele probleem is betrouwbaarheid. Het belang van betrouwbaar beleid is een fundamenteel inzicht uit de economische wetenschap. In de natuurwetenschappen is een lineair model van tijd de standaard. Het verleden bepaalt het heden, en het heden bepaalt de toekomst. Economen hebben een interactief model van tijd. Het verleden bepaalt het heden. Het heden bepaalt de toekomst. Maar *verwachtingen over de toekomst* bepalen ook het gedrag in het heden. In een economisch model wordt daarom de gerealiseerde toekomst mede bepaald door de eerdere verwachtingen.

het dagelijks milieubeleid leidt tot inconsistenties met grote economische kosten

De interactie tussen heden en de al dan niet verwachte toekomst geeft extra beleidsvrijheid. Het idee dat de markt de economische uitkomst bepaalt, is een halve waarheid. De markt werkt samen met verwachtingen. Een gemeenschappelijke verwachting dat fossiele brandstoffen binnen een generatie zullen worden vervangen door hernieuwbare energie betekent een impuls voor bedrijven die innoveren in hernieuwbare energie. Daardoor worden schone technologieën beter en goedkoper, en kan de verwachting uitkomen (Acemoglu *et al.*, 2012). Een consistente prijs voor het gebruik van primaire grondstoffen stimuleert de innovatie van technologie voor hergebruik, en maakt het daardoor maatschappelijk minder kostbaar om primaire grondstoffen te belasten. Een negatieve verwachting kan zichzelf echter ook waar maken. De verwachting dat effectief milieu- en natuurbeleid een randverschijnsel blijft, ontnemt grote bedrijven de motivatie om in onderzoek te investeren. Schone technologie blijft daardoor achter in ontwikkeling

en kostbaar waardoor een omslag naar schone productie onbereikbaar blijft.

GROENE GROEI ALS COÖRDINATIEPROBLEEM

De interactie tussen verwachtingen en realisatie geeft extra vrijheid, en daarmee ook extra verantwoordelijkheid aan bestuurders. Groene groei is een coördinatieprobleem. Voor de maatschappij als geheel is groene groei de beste uitkomst, maar om de verschillende partijen te activeren is er een partij nodig die het proces begeleidt (kader 1).

Bij een maatschappelijk belangrijk coördinatieprobleem is het essentieel dat niet het bedrijfsleven, maar de politiek als vertegenwoordiger van de maatschappelijke belangen het initiatief - dat wil zeggen de coördinatie - op zich neemt. Grote bedrijven komen samen in een platform en kondigen aan dat zij voor duurzame ontwikkeling zijn. Ook vragen zij om een daadkrachtige overheid (WEF, 2015).

Dat de overheid optreedt als volger van het bedrijfsleven is een verkeerde verhouding.

De kosten van het in gang zetten van de groene transitie vallen in het niet als je ze vergelijkt met de economische groei die we in West-Europa na de Tweede Wereldoorlog hebben meegemaakt dankzij de technologische ontwikkeling (Azar en Schneider, 2002). De vraag is daarom niet of we ons duurzaamheid kunnen permitteren, maar hoe we groene groei kunnen coördineren.

POLDEREN

Als Nederland efficiënt wil verduurzamen, moeten we het poldermodel afstoffen en gebruiken. Het klassieke poldermodel waar ons land zo trots op is, is een voorbeeld van coördinatie: overleg over het gemeenschappelijk belang van veilige dijken en de verdeling van de taken en kosten daarbij.

Als ik kijk naar de rol van de overheid in Nederland,

Experimentele ondersteuning voor het belang van coördinatie

Samen met Eline van der Heijden heb ik een laboratoriumexperiment uitgevoerd om te onderzoeken wat het belang is van coördinatie en welke instrumenten bevorderlijk zijn voor een groene transitie (Gerlagh en Van der Heijden, 2015). We hebben daarvoor een dynamisch spel ontwikkeld, waarbij coördinatie cruciaal is. Groepen bestaan uit drie spelers, en iedere speler beschikt over drie fiches (dus negen fiches per groep). De fiches zijn paars of blauw. De paarse fiches staan voor milieu-intensieve technologie (steenkolen centrales), en de blauwe fiches staan voor schone technologie (windmolens). De spelers starten met drie paarse fiches ieder, en kunnen per ronde maximaal één fiche van kleur laten veranderen, in beide richtingen. De kleur van de meerderheid van de groep bepaalt hoeveel een fiche waard is: als de meerderheid paars is, levert ieder paars (blauw) fiche een speler 50 cent (of 0 cent voor blauw) op, en vice versa. Daarnaast levert ieder blauw fiche in de groep 5 cent extra op (vanwege de schone technologie). Elk individu heeft dus de grootste opbrengst als de kleur van de eigen fiches gelijk is aan de kleur van de meerderheid. De situatie met alleen blauwe fiches geeft de hoogste uitbetaling, maar omdat in de startsituatie alle fiches paars zijn, is de uitbetaling in de rondes waarin de transitie plaatsvindt lager. Daarbij is voor een speler de keuze om een paars fiche in te ruilen voor een blauw risicovol, omdat er een kans is dat de andere groepsleden niet meegaan in de transitie. Groepen waarin sommige leden voor blauwe en andere leden voor paarse fiches kiezen, hebben de laagste opbrengst. In dit spel

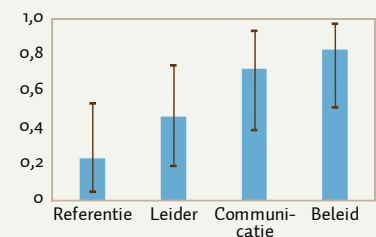
is coördinatie van verwachtingen en acties belangrijk om de transitie naar blauwe fiches te maken en onnodige kosten te voorkomen.

Groepen spelen het spel vijf keer in vaste samenstelling. De uitkomsten van het spel laten zien dat de meeste groepen er niet in slagen om de transitie van paars naar blauw te maken. De onzekere uitkomsten voor het individu blijken een grote barrière te zijn. We hebben ook onderzocht wat het effect is van bepaalde interventies. Tussen spel 2 en 3 krijgen sommige groepen een eenmalige behandeling met de labels leiderschap, communicatie en endogeen beleid. Figuur 1 toont hoeveel groepen erin slagen de transitie te maken in spel 3. Leiderschap lijkt niet significant te helpen. Communicatie en mogelijkheden om te kiezen voor een beleid dat de transitie stimuleert, verbeteren de coördinatie en verhogen zowel het aantal succesvolle transities als de opbrengsten significant. Verbeteringen in de coördinatie door de interventie voor spel 3 blijven aanwezig in spel 4 en 5, zonder dat de behandeling herhaald wordt. Welke lessen kunnen we uit dit experiment trekken? Er is diverse literatuur die suggereert dat het op macro-economisch niveau voordelig is om een omslag te maken van milieu-intensieve naar schone technologie. In de praktijk is het echter moeilijk om deze transitie te verwezenlijken op het niveau van individuele bedrijven en consumenten. Het directe risico en de kosten voor individuele spelers belemmeren de realisatie van de langetermijnvoordelen. De overgang naar een duurzame economie gaat langzamer en met een regelmatige terugval, vergeleken met een theoretisch optimaal mo-

del. Het is daarom belangrijk om coherente verwachtingen te creëren, omdat een gebrek aan coördinatie resulteert in minder kostbaardere groene transities. Communicatie en beleid kunnen daarbij helpen en eventuele onnodige kosten verminderen.

KADER 1

Percentage groepen dat groene transitie maakt **FIGUUR 1**



Figuur 1 toont het aantal groepen (relatief ten opzicht van het totaal) dat de 'groene transitie' maakt. De data is op basis van spel 3, direct na de behandeling. De referentiegroep gaat door van spel 2 naar spel 3 zonder behandeling. Bij behandeling Leider krijgt elke groep een willekeurige speler aangewezen die als eerste zijn beslissing neemt, zichtbaar voor de andere groepsleden. Bij behandeling Communicatie kan elk groepslid een vrijblijvend bericht sturen naar de andere groepsleden over zijn keuze in het volgende spel. Bij behandeling Beleid stemt de groep over een mogelijke aanpassing van het betalingsschema. De alternatieve betaling geeft lagere verdiensten aan leden die de transitie niet maken. Uiteindelijk wordt de mediane keuze geïmplementeerd.

ben ik niet optimistisch. Bij recente uitkomsten die als poldermodel zijn gepresenteerd, lijkt het proces meer op onderhandelen tussen de partners om de tafel dan op coördinatie. Het energieakkoord heeft bijvoorbeeld de schijn van het verdelen van de buit tussen de verschillende belangengroepen die samen om de tafel hebben mogen plaatsnemen. De milieugroepen kregen de gewenste windmolens, het bedrijfsleven de gewenste miljarden subsidies, en de vakbonden een vaag verhaal over toenemende werkgelegenheid. De burger, die niet aan die tafel zat, mocht de rekening betalen. De windmolensubsidies gaan ten koste van het overheidsbudget voor onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid of onderzoek dat nodig is voor economische groei op de lange termijn.

CONCLUSIE

De overheid heeft een taak om het gesprek over de toekomstige ontwikkeling te vertalen in een ambitieus perspectief. De net opgestarte energiedialoog biedt daarbij een kans. Als milieuproblemen effectief en efficiënt worden aangepakt, blijkt dat in de praktijk nauwelijks economische kosten met zich mee te brengen (Chestnut en Mills, 2005). En lage kosten leiden op hun beurt weer tot meer maatschappelijke steun voor beleid dat zorgt voor een mooiere natuur en een schoner milieu. Duurzaamheid is uit economisch perspectief een eenvoudig vraagstuk.

Groene groei vraagt een consistent en gecommitteerd langetermijnbeleid. Om dat te realiseren is er meer nodig dan het praktische advies dat economen graag geven. We moeten begrijpen dat de directe invloed van de politiek op het milieubeleid mogelijk de reden is waarom groene groei, ondanks al het goede advies van economen, in feite nauwelijks van de grond komt. Het themanummer stelt de vraag hoe we economische groei en milieudruk kunnen ontkoppelen. Mijn antwoord is dat we de institutionele uitdaging moeten aangaan, namelijk: maak het dagelijkse milieubeleid los van de dagelijkse politiek.

LITERATUUR

Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn en D. Hemous (2012) The environment and directed technical change. *The American Economic Review*, 102(1), 131-166.

Azar, C. en S.H. Schneider (2002) Are the economic costs of stabilising the atmosphere prohibitive? *Ecological economics*, 42(1), 73-80.

Chestnut, L.G. en D.M. Mills (2005) A fresh look at the benefits and costs of the US acid rain program. *Journal of Environmental Management*, 77(3), 252-266.

Fischer, C. en L. Preonas (2010) Combining policies for renewable energy: is the whole less than the sum of its parts? *Resource for the Future Discussion Paper*, 10-19.

Gerlagh, R. en E. van der Heijden (2015) Going Green, Framing Effects in a Dynamics Coordination Game. *CEPR Working Paper Series*, 5618.

WEF (2015) Governments can help markets work more effectively. That's why we need them to create longterm predictability in climate policy. World Economic Forum.

In het kort

- ▶ Om het klimaatprobleem te bestrijden moet het kortetermijnbeleid weggehaald worden bij de politiek
- ▶ Voor het langetermijnbeleid is het essentieel dat de politiek het initiatief neemt
- ▶ Groene groei is een coördinatieprobleem en het poldermodel is een klassiek voorbeeld van coördinatie