

# Beleidseconomen weten wat transitiefalen is, maar doen er te weinig mee

Wimar Bolhuis betoogt in *ESB* dat beleidseconomen onvoldoende weten wat transitiefalen betekent. Het goede nieuws is dat het economisch gedachtegoed hiertoe wel degelijk een analysekader biedt. Het slechte nieuws is dat hier nog weinig gebruik van wordt gemaakt.

## IN HET KORT

- De welvaartstheorie biedt een geschikt raamwerk, maar dit wordt te smal en te weinig dynamisch toegepast.
- Markten én overheden falen, zeker waar het om de toekomstbestendigheid van onze samenleving gaat.
- Het is noodzakelijk dat economen meer gaan samenwerken om beleidsadvisering rond complexe opgaven te verbeteren.

## JETSKE BOUMA

Senior econoom en programmaleider bij het Planbureau voor de Leefomgeving

In de beleidswereld wordt al jaren veel over transitie en transitiebeleid gesproken, maar veel minder in economenland. Het transitiedenken is vanuit de innovatiewetenschappen opgekomen (Hekkert et al., 2020) en is voor veel beleidsmakers en academici inspirerend gebleken, omdat het een perspectief op beleidsontwikkeling biedt die op langere termijn gericht is. Een dergelijk perspectief is noodzakelijk omdat – ondanks vijftig jaar milieubeleid – onze leefstijl en gedragingen nog steeds de draagkracht van de aarde (ver) overstijgen, waarmee onze toekomstige welvaart sterk onder druk is komen te staan (IPBES, 2019; IPCC, 2023).

Wimar Bolhuis stelt in *ESB* dat beleidseconomen niet goed over transitiebeleid kunnen adviseren, omdat ze niet zouden weten wat transitiefalen is (Bolhuis, 2024). Hij noemt een aantal redenen waarom de focus van economen op marktfalen onvoldoende zou zijn om transitievraagstukken te kunnen begrijpen, en benadrukt dat transitiebeleid vraagt om méér dan statische analyses, méér dan prijsbeleid en méér dan een overheid die functioneert als marktmeester.

Bolhuis heeft gelijk dat transities vragen om meer dan statische analyses, prijsbeleid en een faciliterende overheid, maar het is niet zo dat het economische gedachtegoed te smal zou zijn om transitiefalen te kunnen hanteren. Wel is het inderdaad zo dat (beleids)economen zich onvoldoende met transitiefalen bezig houden, en dat we als beroepsgroep

vrij behoudend en statisch met transformatievraagstukken omgaan (Braunerhjelm en Hepburn, 2023).

## Marktfalen versus transitiefalen

Bolhuis benoemt in zijn artikel zeven verschillen tussen markt- en transitiefalen die ik tot drie hoofdpunten zou willen terugbrengen. Op elk van deze hoofdpunten is er nader beschouwd geen wezenlijk verschil tussen markt- en transitiefalen.

Ten eerste, op marktfalen gerichte benaderingen zijn partieel en richten zich op “maximalisering van het surplus van individuele consumenten en producenten middels het prijsmechanisme”. De interpretatie die Bolhuis hier van het begrip marktfalen gebruikt is een nauwe, terwijl de beschrijving van transitiefalen past in de bredere uitwerking van het begrip. Manski (2000) bespreekt beide in zijn beschouwing van het domein van de economische wetenschap, en beschrijft hoe de discipline zich heeft ontwikkeld: van eentje die zich concentreerde op de efficiëntie van markttransacties tot een discipline die gaat over de allocatie van schaarse middelen in sociale interactie, wat veel meer dan markttransacties behelst. Zo is er met de opkomst van de non-coöperatieve speltheorie aandacht binnen de economische wetenschap voor een breed palet aan strategische besluitvormings- en coördinatieprocessen gekomen en heeft Elinor Ostrom de Nobelprijs voor de economie ontvangen voor haar werk rond *common property resource management* in gemeenschappen (Ostrom, 1990).

Met de verbreding van de economische discipline is de term ‘marktfalen’ minder passend geworden. Zo is de term verwarrend in het geval van milieu- en transitievraagstukken, waar juist sprake is van een ontbreken van markten. En de klassieke oplossing voor marktfalen – beprijzing – lijkt te suggereren dat we denken dat we met een prijs op natuur of het klimaatvraagstuk het probleem op kunnen lossen (Rosenbloom et al., 2020) terwijl we eigenlijk suggereren dat het belangrijk is om gebruiks- en eigendomsrechten toe te wijzen, en regulerings-, handhavings- en coördinatie-mechanismen te ontwikkelen om efficiënter met schaarse middelen om te kunnen gaan. Economen communiceren hier niet duidelijk over, en blijven in de toepassing van het economische gedachtegoed regelmatig hangen in te nauwe en partiële benaderingen, zeker waar het om transitievraagstukken gaat (Braunerhjelm en Hepburn, 2023).

Het tweede punt – de te statische benadering van

economische vraagstukken – is ook door economen als Acemoglu et al. (2012) onder de aandacht gebracht. Door de situatie zoals die is als gegeven te beschouwen, blijven oplossingen uit beeld die voor de aanpak van maatschappelijke opgaven op de langere termijn belangrijk zijn. Acemoglu et al. (2012) illustreren dit met een model waarin naast bestaande technologieën ook groene, duurdere technologieën mogelijk zijn. In een wereld met schaarse, eindige natuurlijke hulpbronnen vinden zij dat extra overheidsingrijpen noodzakelijk kan zijn om (zeer) hoge kosten van toekomstig welvaartsverlies te voorkomen (Stern et al., 2022). Naast beprijzing zijn hiertoe interventies nodig om een markt voor groene technologie te creëren – een legitimering voor extra overheidsingrijpen die in een statische analyse niet in beeld was gekomen.

Beperkte rationaliteit en de veranderlijkheid van preferenties door bijvoorbeeld reclame en sociale normen, kan ook een grond voor overheidsingrijpen zijn (Mattauch et al., 2022; Bowles, 1998). Zo adviseren Bouman et al. (2023) om in te grijpen op fossiele reclames, aangezien deze reclames niet-duurzaam gedrag in de hand werken (zie ook Van den Bijgaart, 2018; Konc et al., 2020). Ook in de literatuur over pensioenopbouw en ongezond consumptiegedrag (zoals suiker, alcohol en tabak) komen internaliteiten als reden voor extra overheidsingrijpen aan bod (Allcott et al., 2019).

Dit brengt me bij het derde punt: de overheid als marktmeester of stuurman. Economen zien de overheid niet zozeer als marktmeester of stuurman, maar als hoeder van publieke belangen (Teulings et al., 2003). De legitimering van overheidsingrijpen volgt uit het publieke belang dat met vermindering van marktfalen is gediend, waarbij de overheid zowel marktmeester (als borger van een optimale allocatie van schaarse middelen in sociale interacties) als stuurman (als borger van de belangen van toekomstige generaties) kan zijn. Ook hier is er dus geen wezenlijk verschil tussen markt- en transitiefalen.

## Overheid faalt ook

Bolhuis heeft het in zijn artikel vooral over marktfalen, terwijl uit zijn overzicht van vormen van transitiefalen blijkt dat ook overheden niet goed met complexiteit, onzekerheid en onenigheid om kunnen gaan. Er is dus ook sprake van overheidsfalen. Denk aan het ontbreken van een richtinggevend visie, verouderde instituties en gebrekkige beleidscoördinatie. Vanuit de governance-hoek is er dan ook veel aandacht voor transformatiefalen (Braams, 2023).

Markt, overheid en samenleving zijn communicerende vaten en het is zaak om overheid en markt niet tegenover elkaar te zetten. We kunnen beter nadenken over manieren waarop overheden het collectieve belang van een toekomstbestendige samenleving beter kunnen borgen, met aandacht voor de rol van coalities, gemeenschappen en collectieven (Ostrom, 1990).

Besley en Persson (2023) laten in hun analyse van de politieke economie van groene transities zien hoe overheidsfalen in analyses kan worden meegenomen. Ze analyseren bijvoorbeeld een scenario waarin overheden zich niet committeren aan langetermijnbeleid. Gegeven dat producenten en consumenten ook intrinsieke beweeg-

redenen hebben om zich richting een meer duurzaam productie- en consumptiepatroon te bewegen, kan dit volgens Besley en Persson (2023) nog steeds tot een groene transitie leiden, al wordt de rol van de overheid in dat geval meer faciliterend dan sturend, oftewel meer marktmeester dan stuurman.

## De samenleving betrekken

Een ander punt waar Bolhuis vrij makkelijk overheen stapt, is de maatschappelijke legitimering van transitiebeleid. Bolhuis stelt dat sterk overheidsingrijpen wordt gelegitimeerd vanuit de sociale welvaartsfunctie van de (toekomstige) bevolking, en dat democratisch gekozen overheden deze vertegenwoordigen. Hij gaat hiermee echter voorbij aan het gegeven dat hele groepen in de samenleving zich niet vertegenwoordigd voelen en dat niet iedereen zich in de noodzaak tot ingrijpen herkent (Bouma et al., 2023). Transitiebeleid kan niet voorbijgaan aan de wensen van de samenleving, en als een deel van de samenleving zich niet herkent in de keuzes die worden gemaakt, neemt de onenigheid bij een sterk sturende overheid niet af, maar toe. Deze kanttekening laat onverlet dat – gegeven de dominantie van het kortetermijndenken (en -handelen) – het de vraag is hoe in een democratische samenleving ambitieus, op de lange termijn gericht klimaatbeleid acceptabel kan worden gemaakt.

Wat in elk geval belangrijk is voor de acceptatie, is dat er helder en begrijpelijk wordt gecommuniceerd. Zo laat Stantcheva (2021) zien hoe heldere communicatie en uitleg de acceptatie van een belasting sterk kan vergroten, waarbij de ervaren rechtvaardigheid bepalend voor de acceptatie van de belasting is. Hiertoe is het belangrijk dat beleid zich nadrukkelijker verhoudt tot de waarden, normen en perspectieven die er in de samenleving leven, en rekening houdt met de heterogeniteit aan preferenties, overtuigingen en beperkingen die er zijn (Sen, 1999; Chetty, 2015).

Aansluiten bij de belevingswereld van mensen betekent ook: moeite doen om in een niet-technische taal te communiceren en een verhaal te vertellen over waarom bepaalde ingrepen nodig zijn. Economen zijn hier niet erg goed in, zoals ook Shiller (2017) in zijn betoog over het belang van *narrative economics* benadrukt. Verhalen hebben de kracht om veranderingen in gang te zetten. Voor het meekrijgen van de samenleving in veranderprocessen is het essentieel dat er een verhaal is. Het is belangrijk dat ook economen leren om hun verhaal beter te vertellen en op een manier te communiceren die begrijpelijk is.

## Meer samenwerken buiten de comfortzone

Economen kunnen dus prima begrijpen wat transitiefalen inhoudt als ze gebruikmaken van de breedte van het economische gedachtengoed. Dit klinkt eenvoudiger dan het is, gezien de specialisatiegraad en breedte van het vakgebied.

Om rond complexe en urgente opgaven beleidsmakers beter te kunnen adviseren, is het wenselijk dat beleidseconomen meer gaan samenwerken met economen uit verschillende domeinen van de economische wetenschap. Zo is er het nodige te leren uit bijvoorbeeld de gedragseconomie over de verandering van gewoontegedrag (Chetty, 2015), de financiële economie over de omgang met complexi-

teit en heterogene gedragsreacties (Hommes, 2021) en de ontwikkelingseconomie over het belang van contextuele inbedding en institutionele verandering (Dufflo, 2017). Om over de bredere lessen uit de speltheorie, politieke economie en institutionele economie nog maar te zwijgen. Daarnaast is het belangrijk dat we meer gaan samenwerken met governance-experts, politicologen en gedragsdeskundigen om vraagstukken rond markt- en overheidsfalen beter in samenhang te kunnen bezien. Het raamwerk voor transitiefalen is hiertoe geschikt, aangezien het aandacht voor markt- en overheidsfalen combineert.

Wat samenwerking kan opleveren, kan worden geïllustreerd aan de hand van de recente uitbreiding van het beleidsevaluatieraamwerk van de beleidsevaluatiecommissie van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ter Weel et al., 2022), waar ik extern lid van ben. De commissie constateerde dat voor de evaluatie van transitiebeleid een bredere benadering wenselijk is, wat heeft geleid tot uitbreiding van het evaluatierepertoire met methoden zoals de lerende evaluatie (Verwoerd et al., 2023). Lerende evaluaties helpen beleidsmakers om de samenhang tussen beleidsmaatregelen scherp te krijgen en om naast aandacht voor de vraag 'doen we de dingen goed' ook na te denken of 'we de goede dingen doen'. Dit is een essentiële toevoeging, juist waar het over transitiebeleid gaat, aangezien bij transitiebeleid het doel en de weg ernaartoe meestal onduidelijk zijn. Daarnaast vraagt transitiebeleid om aandacht voor de evaluatie van beleidspakketten die meerdere marktfaalens tegelijkertijd proberen te adresseren (Vollebergh, 2023).

Ten slotte is het belangrijk om te constateren dat een van de redenen waarom beleidseconomen zich tot nu toe weinig met transitievragen hebben bezig gehouden, is dat het buiten de comfortzone van beleidseconomen ligt om voorbij een of twee soorten van marktfaalen naar dynamische vraagstukken te kijken waarin er misschien wel sprake is van vier interacterende manieren waarop de markt faalt. Dit komt omdat we dan niet meer weten wat de optimale beleidsinzet is en hoe we het vraagstuk goed kunnen analyseren. Als de behoefte om het theoretisch en methodisch kloppend te krijgen het analyseren van en communiceren over complexe maatschappelijke vraagstukken in de weg staat, dan gaat er iets niet goed. Door samen scherp te krijgen wat de belangrijkste belemmeringen zijn voor lange termijn welvaartsverbetering, komen we hier verder in.

## Tot besluit

Het wordt tijd dat we als beleidseconomen over onze schaduw heen stappen, maar we hoeven het donker niet in. Het bredere economische gedachtegoed biedt immers voldoende aanknopingspunten om beter over maatschappelijke transitievraagstukken na te denken en te adviseren.

Het is hoog tijd dat we als beroepsgroep laten zien wat we te bieden hebben en beter gebruik gaan maken van de breedte en diepte van ons vakgebied. Dit vergt dat we meer met elkaar én buiten de eigen discipline gaan samenwerken. Daarbij is het belangrijk om naar markt- en overheidsfalen in samenhang te kijken. En om ook voldoende aandacht te besteden aan de maatschappelijke acceptatie van transitiebeleid.

## 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.
- Allcott, H., B.B. Lockwood en D. Taubinsky (2019) Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. *The Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 202–227.
- Besley, T. en T. Persson (2023) The political economics of green transitions. *The Quarterly Journal of Economics*, 138(3), 1863–1906.
- Bijgaart, I. van den (2018) *Too slow a change? Deep habits, consumption shifts and transitory tax policy*. CESifo Working Paper, 6958.
- Bolhuis, W. (2023) Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is, ESB, te verschijnen.
- Bouma, J.A., G. de Hollander, D. van Doren en A. Martens (2023) *Betrokken burgers: Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. PBL Signalenrapport, 4957.
- Bouman, T., J.W. Bolderdijk, R.J. Renes et al. (2023) *Wetenschappelijk advies: Een verbod op fossiele reclame: essentieel maar niet voldoende*. Advies te vinden op [www.open-overheid.nl](http://www.open-overheid.nl).
- Bowles, S. (1998) Endogenous preferences: The cultural consequences of markets and other economic institutions. *Journal of Economic Literature*, 36(1), 75–111.
- Braams, R.B. (2023) *Transformative government: A new tradition for the civil service in the era of sustainability transitions*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Braunerhjelm, P. en C. Hepburn (2023) Climate change, complexity, and policy design. *Oxford Review of Economic Policy*, 39(4), 667–679.
- Chetty, R. (2015) Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective. *The American Economic Review*, 105(5), 1–33.
- Dufflo, E. (2017) The economist as plumber. *The American Economic Review*, 107(5), 1–26.
- Hekkert, M.P., M.J. Janssen, J.H. Wesseling en S.O. Negro (2020) Mission-oriented innovation systems. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 76–79.
- Hommes, C. (2021) Behavioral and experimental macroeconomics and policy analysis: A complex systems approach. *Journal of Economic Literature*, 59(1), 149–219.
- IPBES (2019) *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES secretariat.
- IPCC (2023) *Summary for policymakers*. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC.
- Konc, T., I. Savin en J.C.J.M. van den Bergh (2020) The social multiplier of environmental policy: Application to carbon taxation. *Journal of Environmental Economics and Management*, 105, 102396.
- Manski, C.F. (2000) Economic analysis of social interactions. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 115–136.
- Mattauch, L., C. Hepburn, F. Spuler en N. Stern (2022) The economics of climate change with endogenous preferences. *Resource and Energy Economics*, 69, 101312.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Rosenbloom D., J. Markard, F.W. Geels en L. Fuensching (2020) Why carbon pricing is not sufficient to mitigate climate change—and how “sustainability transition policy” can help. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(16), 8664–8668.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Shiller, R.J. (2017) Narrative economics. *The American Economic Review*, 107(4), 967–1004.
- Stantcheva, S. (2021) Understanding tax policy: How do people reason? *The Quarterly Journal of Economics*, 136(4), 2309–2369.
- Stern, N., J. Stiglitz en C. Taylor (2022) The economics of immense risk, urgent action and radical change: Towards new approaches to the economics of climate change. *The Journal of Economic Methodology*, 29(3), 181–216.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Verwoerd, L., E. Kunseler, P. Nabielek en H. Huitzing (2023) *10 veelgestelde vragen over lerend evalueren bij het Planbureau voor de Leefomgeving*. Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 5138.
- Vollebergh, H. (2023) Evaluating policy packages for a low-carbon transitions: Principles and applications. *Ecological Economics*, 212, 107919.
- Weel, B. ter, M. Janssen, M. Bijlsma en P.J. de Boer (2022) *Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, oktober.