

Tilburg University

De politiek is kleurloos

de Zeeuw, J.A.

Published in:
Milieu en/of (?) Economie

Publication date:
1997

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
de Zeeuw, J. A. (1997). De politiek is kleurloos. In E. Dijkgraaf, M. Varkevisser, & J. de Vries (Eds.), *Milieu en/of (?) Economie* (pp. 22-30). OCfEB.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De politiek is kleurloos¹

A. de Zeeuw
Katholieke Universiteit Brabant

1. INLEIDING

Allereerst een paar opmerkingen vooraf. Ik ben hier in een bepaalde rol geduwd, dat zal betekenen dat ik soms wat kort door de bocht ga, een beetje ongenueanceerd. Niet helemaal mijn dagelijkse gang van bezig zijn, maar ik wil op deze manier wat discussie losmaken. Een andere reden is de spreektijd die mij ter beschikking staat. Deze is te kort om heel genuanceerd te formuleren. Ook is het de bedoeling om gedachten te beïnvloeden. Mijn excuses vooraf voor mijn toch wat kritische houding tegenover overheid en politiek. Daarmee wil ik niets te kort doen aan alle mensen die in het overheidsapparaat bijzonder manmoedig en druk bezig zijn met deze problematiek. Ik heb voor deze mensen alle waardering en alle respect, alleen vervul ik vandaag een andere rol.

Politiek is kleurloos. Misschien mag ik één voorbeeld geven om dat duidelijk te maken. Het speelt al weer een paar jaar terug, we hadden parlamentsverkiezingen. Ik ben in die tijd een keer naar een politiek debat geweest en ik herinner me nog dat dat net in de tijd was dat de verschillende politieke programma's waren doorgerekend door het CPB. Nu was er één partij, ik weet niet eens meer welke, die daar iets beter uit kwam. Bij doorrekening van hun programma ontstonden er iets meer banen dan bij de andere partijen. En het hele debat ging er over of dat wel of niet waar was. Ik kwam daar wat somber vandaan, niet alleen omdat ik het jammer vind dat het politieke debat verdwenen is, maar ook omdat ik denk dat het politieke debat noodzakelijk is om de gedachtenvorming over een aantal zaken scherp te krijgen. Ik ben in de betogen van de overige sprekers dan ook een aantal zaken tegengekomen waarvan ik denk dat de zaken niet scherp liggen, onder andere omdat ze niet voldoende worden uit gediscussieerd. Ik denk dat dat gedeeltelijk komt omdat op een aantal thema's, waar we al ontzettend lang mee bezig zijn, in zekere zin een consensus is gegroeid. Mensen zijn het zo onderhand wel eens over een aantal hoofdzaken op het gebied van financieel-economisch beleid en dat is misschien ook wel heel positief. Alleen denk ik dat op het gebied van de

¹ Wat volgt is een weergave van een gesproken tekst.

milieuproblematiek consensus nog lang niet het geval is. Het is dus alleszins verbazingwekkend dat de politiek op dat gebied naar mijn opvatting tamelijk kleurloos opereert. Het milieu kan wellicht de politiek weer wat kleur geven.

Ik zou dat op twee manieren willen bespreken². Enerzijds zal ik zeggen waarom ik denk dat het milieu de politiek wel weer wat kleur zou kunnen geven. Het tweede is dat ik ook zal kijken naar hoe de politiek eigenlijk op dit moment naar mijn oordeel met die milieuproblematiek omgaat. Ik kan niet zeggen dat ik daar vrolijk van word. Tenslotte trek ik de lijnen door naar de nota Milieu en Economie die volgend jaar zal verschijnen.

2. MILIEU GEEFT POLITIEK WEER KLEUR

Waarom is het vreemd om te constateren dat er toch weinig politiek debat over milieuproblematiek is? Ik ga terug naar de essentie uit alle tekstboeken milieu-economie. Je kunt geen tekstboek milieu-economie openslaan of de eerste paragrafen of de eerste hoofdstukken gaan altijd over milieu-ideologieën en duurzaamheidsbegrippen. Laat ik beginnen met de milieu-ideologieën. Er bestaan verschillende visies op de milieuproblematiek en hoe je daarmee moet omgaan. Gerelateerd aan maatschappijvisies, gerelateerd aan visies op mens en natuur. Er bestaat een spectrum waarin je van links naar rechts, of van rechts naar links zo u wilt, kunt uitgaan van aan de ene kant een meer technocentrische benadering tegenover een meer ecocentrische benadering aan de andere kant. Aan de kant van de technocentrische benadering zou je bijvoorbeeld kunnen denken aan begrippen als de 'hoorn des overvloeds'. Er bestaat aan deze kant van het spectrum een groot vertrouwen in technologisch vernuft. Maar er horen ook andere dingen bij, zoals opvattingen over wat de mens mag met de natuur. We mogen die natuur onder controle nemen en tot ons eigen welbevinden aanwenden. Dus de mens centraal aan die kant. Aan de andere kant staat de natuur centraal. De mens is hier een onderdeel van de natuur. De mens moet meer respect hebben voor zijn natuurlijke omgeving en daar minder gebruik van maken.

In de loop der tijd is het spectrum natuurlijk wel wat veranderd. Als je zo'n 25 jaar teruggaat in de tijd had je aan beide uiteinden van het spectrum clusters: een heel groot cluster aan de technocentrische kant en een klein clubje aan de ecocentrische kant. Eén voorbeeld uit die tijd: kernenergie. De kernenergie werd geïntroduceerd en men was daar enorm trots op, een bijzonder prachtige bron van energie. Er waren wellicht wel wat problemen, men had het veiligheidsprobleem nog niet helemaal onder controle en

² Deze bespreking is gebaseerd op: De Zeeuw, 1996

er was het probleem van het radioactieve afval, maar toentertijd was toch de overheersende mening: dat lossen we wel op als het daar is. We slaan het eerst wel eventjes op en dan gaan we weleens nadenken hoe we dat als probleem te lijf gaan. Er bestond dus een groot vertrouwen in het technologische vernuft om de problemen op tijd op te lossen. Aan de andere kant waren er toen groepen die met meer respect voor de natuur aan de gang wilden. Geleidelijk aan, denk ik, is er een situatie ontstaan waarin veel meer mensen naar het midden van het spectrum zijn opgeschoven, er is bijna niemand meer die een onvoorwaardelijk geloof heeft in technologische mogelijkheden. Alle rapporten die je ziet, stellen vaak dat er technologisch misschien veel meer mogelijk is, maar waarschijnlijk ook niet alles. Dat is op dit moment de overheersende mening. Maar toch is er nog een heel spectrum van meningen en dat komt in het politieke debat niet zo heel duidelijk te voorschijn.

Misschien een wat andere insteek is via het begrip duurzaamheid, een begrip wat te pas en te onpas door iedereen in de mond wordt genomen. Ik ben altijd heel nieuwsgierig wat mensen daar nou precies bij in gedachten hebben, want als je in de literatuur kijkt bestaan er ontzettend veel definities van duurzaamheid. Er is een aantal jaren geleden een heel aardig artikel verschenen van John Pezzey van de Wereldbank (Pezzey 1989) waarin hij een inventarisatie maakte voor die tijd en hij kwam al tot meer dan zestig verschillende definities van duurzaamheid. Inmiddels denk ik dat er al tussen de negentig en de honderd verschillende definities zullen zijn.

De hoofdstructuur die je daarin hebt is dat onderscheid gemaakt wordt tussen begrippen als sterke en zwakke duurzaamheid. Met sterke duurzaamheid wordt bedoeld dat je tenminste streeft naar behoud van natuurlijk kapitaal over de tijd. Bij zwakke duurzaamheid gaat het om behoud van het totale kapitaal, waarbij dan wordt toegelaten dat natuurlijke kapitaal in zekere zin substitueerbaar is met ander kapitaal. Wat daar eigenlijk achter zit is dat sterke duurzaamheid een natuurlijk hulpbronnen karakter heeft, dus we kunnen uit de natuur gebruiken wat er ook op een natuurlijke manier weer in aangroeit. Zwakke duurzaamheid is meer een economisch begrip waarin er toch nog een keuzemogelijkheid wordt geschetst. Wellicht willen we toch nog wat van onze natuurlijke omgeving inleveren ter wille van andere dingen. Daar zie je ook een beetje de Nederlandse discussie terug over milieugebruiksruimte. Dat begrip is een keer bekritiseerd door een WRR-rapport van een aantal jaren geleden (WRR 1994). Milieugebruiksruimte duidde op een heel strak kader waarbinnen we zouden moeten opereren, waarvan de WRR zegt dat ook dat een onderdeel is van het economische keuzeproces. Dat zwakke duurzaamheidsbegrip ligt natuurlijk heel dicht bij welvaart als een mogelijk duurzaamheidsbegrip en ook daar wordt vaak over gesproken.

Misschien wel de meest standaard definitie van duurzaamheid is het niet dalen van de welvaart over de tijd. Onder bepaalde veronderstellingen kan dat gekoppeld worden aan het zwakke duurzaamheidsbegrip, maar ook daar zijn weer allerlei variaties in de zin van moeten we de welvaart over de tijd maximaliseren, moeten we een minimumniveau van welvaart hanteren, etc. Daar zijn heel veel verschillende ideeën over.

Wat ik nu mis is dat mensen zich heel duidelijk identificeren met een bepaald duurzaamheidsbegrip of een bepaald idee waar die maatschappij op langere termijn naar toe moet, want er zijn opties. We kunnen best naar een maatschappij streven waarbij we uiteindelijk de aarde verlaten en we ergens anders ons habitat gaan zoeken, om maar eens een extreme optie te nemen. Maar er zijn natuurlijk ook opties die zeggen, laten we proberen om zoveel mogelijk bij het oude te laten.

3. HUIDIGE POLITIEK EN MILIEU

Het tweede probleem dat ik zou willen bespreken is wat de politiek nu doet met de milieuproblematiek. Niet het debat voeren, dat heb ik daarnet in zekere zin aangetoond. Wat de politiek wel doet is constant op zoek gaan naar dubbele dividenden. Het begrip *double dividend* is in Nederland vooral populair geworden onder de terminologie van het tweesnijdend zwaard. Iets wat met name tijdens de discussie over de energieheffing werd ingevoerd. Laat ik twee voorbeelden geven van die dubbele dividenden waar de politiek zo tuk op is.

Het eerste is de energieheffing. Oorspronkelijk is de discussie over de energieheffing gestart als een oplossing voor een milieuprobleem. We hadden problemen met de CO₂ en ik geloof toch echt dat dat een probleem is en wel het risico van klimaataantasting als gevolg van CO₂-uitstoot. De energieheffing werd gezien als een interessant instrument om deze problematiek aan te pakken. Na enige aarzeling ontstond er plotseling een enorme euforie, want iemand had opeens bedacht dat er een dubbel dividend was. De inkomsten uit de energieheffing zouden dan ingezet kunnen worden om de wig tussen bruto- en nettoloon te verkleinen en zo help je de arbeidsmarkt wat op te schonen. Uiteindelijk dring je met zo'n maatregel de werkloosheid terug. Op deze redenering kwam kritiek (*there is no such thing as a free lunch*) met als strekking dat dit toch wel iets genuanceerd moest worden. Ook bij OCfEB verscheen er in die tijd een vernietigend artikel over deze redenering (OCfEB 1994). Het basisidee was dat als je een milieubelasting invoert terwijl kapitaal mobiel is die belasting toch afgewenteld wordt op de factor arbeid en uiteindelijk kom je dan steeds verder van huis. In de wetenschappelijke wereld is er nog steeds veel discussie over dit onderwerp, maar daar wil ik nu niet te lang bij stil staan. Wat er nu gebeurde in de politiek, toen de hele zaak

van de dubbele dividenden toch wat onderuit werd gehaald, is dat men op een gegeven moment grotendeels is teruggekomen op die energieheffing. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een kleinverbruikersheffing, omdat je dan geen last had van die kapitaalmobiliteit. Iets wat begonnen was als een milieuprobleem werd vervolgens geformuleerd als een werkgelegenheidsprobleem en toen het werkgelegenheidsprobleem niet langs die weg kon worden opgelost verdween ook het milieuprobleem grotendeels achter de horizon.

Een vergelijkbaar verhaal is de hypothese van Porter, een discussie die wat meer in de Amerikaanse politiek is gevoerd. Porter is een hoogleraar organisatie in Harvard die in de discussie over het wel of niet unilateraal voeren van stringent milieubeleid stelde dat zo'n beleid, in tegenstelling tot wat velen beweerden, goed was voor de concurrentiekracht van het bedrijfsleven in dat land (Porter 1991). Weliswaar ontstaat er een extra kostenpost voor die bedrijven, echter dat zal bedrijven wakker schudden. Bedrijven zitten niet op hun *efficiency-frontier* en gaan nu nog eens heel nadrukkelijk naar hun eigen proces- en produktiestructuur kijken. Bij deze bestudering ontdekken ze allerlei methoden om hun kosten omlaag te brengen en dat zal misschien zelfs een netto kostenbesparing kunnen betekenen. Ten tweede is er nog een dynamisch argument. Ook andere landen zullen op termijn niet aan milieubeleid kunnen ontkomen. Door nu al deze maatregelen door te voeren ontstaat er op termijn een *first mover advantage* en kun je dus een groot comparatief voordeel halen op de langere termijn. Als je deze effecten optelt, stelt Porter dat stringent milieubeleid juist goed blijkt te zijn voor het bedrijfsleven. De politiek reageerde ook hier enthousiast, met name Al Gore kreeg nu opeens de wind mee bij zijn streven naar een stringenter milieubeleid in de VS. Plotseling was een stringent milieubeleid niet alleen goed voor het milieu, maar ook voor de internationale concurrentiekracht en het eigen bedrijfsleven. Op het moment dat er kritiek kwam op deze hypothese van Porter was ook hier meteen het hele punt weer van tafel. Als het geen dubbele dividenden oplevert is de opbrengst voor het milieu meteen van ondergeschikt belang.

Het is natuurlijk in zekere zin logisch, of in ieder geval verklaarbaar, denk ik, dat de politiek op deze manier opereert, want als je een dubbel dividend hebt heb je geen kosten-baten analyse nodig. Als een maatregel goed is voor alle *issues* waar je op dat moment verantwoordelijk voor bent, hoef je geen afweging te maken en heb je dus geen kosten-baten analyse nodig. Laten we ook eerlijk zijn, kosten-baten analyse is natuurlijk dé achillespees van de milieu-economie. Over kosten hebben we misschien wel een klein beetje een idee, over baten van milieubeleid weten we bijna niets. Er zijn nu wel pogingen gaande om daar iets meer grip op te krijgen. Ik neem als voorbeeld de zure

regen problematiek. Er is heel veel werk gedaan in Wenen, waar ze vrij goed de kosten van de zure regen bestrijding in kaart gebracht hebben, maar voor de batenkant is dat bijna niet te doen. Ook bij de Wereldbank loopt nu een initiatief om daar aan te werken, maar het is nog allemaal heel minimaal. Zolang je geen informatie hebt over de batenkant van milieubeleid is het natuurlijk ook heel moeilijk om die twee componenten, milieu en andere *issues*, in een welvaartsfunctie te zetten en dan een totale kosten-baten analyse te maken. Dus het is wel begrijpelijk dat men naar dubbele dividenden zoekt, maar het is wel de vraag of het daarbij kan blijven. Als je namelijk goed kijkt naar het netto-resultaat wil ik toch de conclusie trekken dat milieu in feite geen welvaartscomponent is in de analyses die op dit moment gemaakt worden, maar hooguit gezien wordt als een positief bij-effect van het streven naar andere *issues* als werkgelegenheid of internationale concurrentiekracht.

4. NOTA MILIEU EN ECONOMIE

Na het lezen van de voorlopige nota kan ik me niet aan de conclusie onttrekken dat er weer een dubbel dividend is gevonden. Fantastisch! Wat is het nieuwe dubbele dividend? Ontkoppeling. Prachtig! We kunnen én economische groei hebben én minder milieubelasting. We hoeven weer geen keuze te maken. We hoeven weer geen kosten-baten analyse te maken. We hoeven weer geen duurzaamheidsbegrippen vast te stellen. We hoeven weer geen politieke debatten over toekomstige maatschappijsituaties te voeren. We kunnen allebei! Opnieuw lijken we dus gauw klaar.

Ik geef een paar voorbeelden die ik in de nota gelezen heb. Eén van de conclusies die je in de nota kan terugvinden luidt als volgt: *'zowel de economie als het milieu zijn gebaat bij kwaliteitsverhoging, kennisintensivering en innovatie'*. Dit is één van de dubbele dividenden die gezien wordt. Die ontwikkeling is toch al hoog nodig en op zich is dat ook waar, ik wil daar niets aan af doen. Het is nodig dat onze economie zich meer ontwikkelt in de richting van kwaliteitsverhoging, kennisintensivering en innovatie. Er is al meer vraag naar zorg en onderwijs, er is meer vraag naar hoogwaardige producten. We hebben een economie die, als je het internationaal vergelijkt, niet uitblinkt in een hoge kwaliteit van de producten. Die kant moeten we toch al op en zie eens wat fijn, we kunnen ook meteen het milieu ontlasten. Of als ik een andere zin uit die notitie mag halen: *'Ombuigen van bestaande win-loose situaties naar win-win situaties'*. Ja prachtig! Als dat zou kunnen hebben we weer een dubbel dividend en hebben we ook geen probleem. Er is dus eigenlijk geen echt probleem, zou de conclusie kunnen zijn (ik chargeer en ik heb in het begin ook gezegd waarom ik chargeer). Maar toch ben ik niet overtuigd, toch denk ik: er blijven problemen. Zoeken naar *win-win* situaties is

natuurlijk fraai, want *win-win* situaties hebben altijd het kenmerk dat ze welvaartsverhogend zijn, maar op het moment dat je toch stuit op *win-loose* situaties en er toch keuzeproblemen zijn zal een nadrukkelijk debat over waar je uiteindelijk naartoe wilt toch noodzakelijk zijn.

5. CONCLUSIES

Het is mijn stelling dat er op dit moment een grote behoefte is aan uitwerking van het duurzaamheidsbegrip en aan politieke profilering. Waarom? Zolang er een grote warrigheid over duurzaamheidsbegrippen bestaat weten mensen als ze in gesprek gaan eigenlijk niet wat ieder daarbij in het achterhoofd heeft. En dan kun je eigenlijk ook niet veel vertrouwen hebben in de uitkomst van het debat en in het beleid dat daarop gebaseerd is. Dat zou stelling nummer één zijn. Ik zou het belangrijk vinden als de politiek zich daar ook eens wat meer op zou profileren. De politiek heeft zich in het verleden altijd geprofileerd langs beginselen als liberalisme, sociaal democratie of christendom. Misschien zouden bepaalde opvattingen over toekomstige maatschappij vormen en welk type duurzaamheid daarbij past ook zeer interessante profileringsconcepten zijn. Als dat gebeurt ontstaat er meer debat en als er meer debat is, ontstaat er betere gedachtenvorming. Dan heb ik ook meer vertrouwen dat er beter milieubeleid kan ontstaan.

Het tweede wat ik als conclusie zou willen trekken, is dat er grote behoefte is aan ontwikkeling van methoden voor kosten-baten analyses. Ik heb hiervoor al gezegd dat die nog in de kinderschoenen staan. Misschien mag ik nog een voorbeeld geven. Het is zeer moeilijk om tot kosten-baten analyses van milieu te komen op het moment dat je geen markten hebt. Nentjes heeft al gezegd dat je ook meer markten moet introduceren, dan zou je daar veel duidelijker conclusies uit kunnen trekken. Maar op een aantal gebieden heb je dat nou eenmaal niet. Laten we bijvoorbeeld eens kijken naar een van de waardebegrippen waar we toch ook mee te maken hebben: het bestaanswaardebegrip. Het bestaanswaardebegrip voor bepaalde diersoorten is bijvoorbeeld iets waar je heel moeilijk een markt of zelfs een pseudo-markt voor zou kunnen realiseren. Dan zal je toch toe moeten naar andere vormen van waardeschatting. Een nogal populaire methode is de CVM-methode. Deze methode heeft een belangrijke rol gespeeld in één van de belangrijkste politieke *issues* die op dit terrein hebben gespeeld, de ramp met de Exxon Valdez bij Alaska. De staat Alaska wilde toen een schadeclaim indienen voor de schade die was toegebracht aan de fauna op de zee en stranden van Alaska. Men had een onderbouwing nodig om een schadeclaim te kunnen indienen van een bepaald bedrag. Alaska heeft toen wetenschappers van de westkust van de Verenigde Staten ingehuurd die de schadeclaim onderbouwd hebben op basis van een CVM-studie. De CVM-

methode houdt in dat je probeert een hypothetische markt op te zetten waarin je mensen een uitspraak laat doen over de waarde die ze aan de milieuschade zouden toekennen. Op grond daarvan is die schadeclaim ook ingediend. Exxon werd wat zenuwachtig en heeft een aantal wetenschappers van de oostkust van de Verenigde Staten ingehuurd om de CVM-methode te bekritisieren en daarmee de schadeclaim onderuit te halen. Dat is een geweldig debat geworden dat uiteindelijk niet heeft geleid tot een rechterlijke uitspraak, aangezien men op een bepaald moment een schikking getroffen heeft. Het is niet zo moeilijk om zo'n methode onderuit te halen, de methode is op zich heel kwetsbaar. De kritiek is onder andere dat als je mensen vraagt wat ze voor iets over zouden hebben, zij daar nooit een goed antwoord op kunnen geven, omdat ze nooit gedwongen worden om dat bedrag ook daadwerkelijk te betalen. Mensen drukken dus eerder een soort algemene zorg voor het milieu uit dan een echt harde waardebeoordeling. Er zijn echter nog meer problemen. Er is veel kritiek op de statistische schattingsmethoden die gebruikt worden. Aan de andere kant wordt er op dit moment heel hard aan die CVM-methode gewerkt. Toch is het iets wat nog in de kinderschoenen staat. Ik wil nogmaals benadrukken hoe belangrijk het is om uiteindelijk tot goede kosten-baten analyses te komen.

Eén van de vragen die de organisatie mij stelde was: *'Zolang we nog geen goede kosten-baten analyses hebben en zolang je toch pleit voor een nadrukkelijke politieke profilering, hoe kan dat dan?'.* Je zult toch ergens in die welvaartsfunctie milieu moeten hebben staan en dan in de onderlinge weging iets van politieke voorkeuren naar voren kunnen halen. Daar heb ik geen eenduidig antwoord op. Ik zou echter één opmerking willen maken. Wat op dit moment erg populair is, ook in Den Haag, is *no regret policies*. Dat is iets wat nu heel nadrukkelijk op de agenda is geplaatst rond de klimaatdiscussie. Waar dat in feite op neerkomt is dat het zwaartepunt wordt gelegd bij liever geen kosten maken als ze achteraf niet nodig zouden zijn geweest. Dat is in feite de uitspraak die men doet. Je zou het ook kunnen omdraaien: liever nu kosten maken dan straks milieuschade ondervinden die niet nodig was geweest. Dat is een mogelijkheid van politieke profilering die je op dit moment niet ziet. Er is op dit moment een overheersende hang naar een onderschikking van milieu, een richting waar ik niet erg gelukkig mee ben.

Nog een slotopmerking. Ik heb het daarstraks gehad over die dubbele dividenden. Mijn stelling zou hierbij zijn: alleen zoeken naar dubbele dividenden versluiert de milieu discussie. Wanneer je alleen zoekt naar dubbele dividenden, neem je in feit het milieu als een belangrijke welvaartscomponent niet serieus.

Literatuur

OCfEB, *Quantitative Economics for Environmental Policy*, Papers and Proceedings 9405, 1994

J. Pezzey, *Economic analysis of sustainable growth and sustainable development*, Working Paper 15, Environment Department, World Bank, Washington, 1989

M.A. Porter, America's green strategy, *Scientific American*, nr. 168, 1991

WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, Den Haag, 1994

A. de Zeeuw, Milieu en economie: Een politieke kosten/baten analyse, *Socialisme en Democratie*, nr. 9, 1996