

- LIEVENS, S. en J. ROODHOOF (1995), *Kies-keurig! Vraagbaak over solliciteren en selecteren op kaderniveau*, Zellik, Roularta Books.
- OVERSTIEYNS, B. (1988), "Recht op informatie van werkgevers, recht op privacy van sollicitant", *Oriëntatie*, 178-17.
- RAES, K. (1992-93), "De plaats van persoonlijke verdienste in een wereld van fragmenten", *Wijsgerig Perspectief*, 4, 118-125.
- RAES, K. (1994), "Persoonlijkheidswaarden in de onderneming: het belang van intermenselijke respectcodes in de bedrijfscultuur", *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 2, 164-190.
- RAWLS, J. (1993), *Political liberalism*, New York, Knopf.
- VAN EBCKHOUTTE, W., *Juridische aspecten bij aanwerving, privacy in de onderneming*, Studiedag 26 november 1993, Brugge, Die Keure.
- VAN PARIJS, P. (1995), *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford, Oxford University Press.
- VAN STRIEN, P. (1976), *Personeelsselectie in discussie*, Meppel, Boom.

Abstract

Ethical Dimensions in Personnel Selection

The question in personnel selection to seek the most suitable people in the right places is a common denominator in all types of economic systems. There is a growing sensitivity for each situation where people are being manipulated as objects without participation. The utilitarian view about selection aims mainly at general economic efficiency. Rawls (1993) introduces social corrections to this model: a system of selection, which gives each applicant a fair chance with regard to selfrespect and possibilities for selfactualization. Personnel selection should leave its classical institutional dualism of accepting or dismissing people behind, and make a choice for a model of guidance with an emphasis on a more human approach and individual psychological career orientation and counseling.

Bouwe Dijkstra *

De politieke economie van instrumentkeuze in het milieubeleid

Trefwoorden: milieubeleid; instrumenten; belangengroepen

Waarom worden marktinstrumenten zo weinig toegepast in het milieubeleid, hoewel ze volgens economen efficiënt zijn? Dit artikel gaat in op de verklaring vanuit de public choice: kennelijk zijn er invloedrijke belangengroepen die de invoering van marktinstrumenten tegenhouden. De voorkeuren van aandeelhouders en werknemers in de vervuilende industrie, de milieubeweging en de milieubureaucratie worden theoretisch en praktisch onderzocht. Met het rent seeking-model wordt nagegaan of het beleidsalternatief met de hoogste geaggregeerde waardering toch een lage, of zelfs geen, kans van slagen kan maken.

Inleiding

De overheid kan voor het milieubeleid verschillende instrumenten inzetten. Met directe regulering schrijft zij een vorm van milieuvriendelijk gedrag voor, bijvoorbeeld door een maximum te stellen aan de emissies per bedrijf of aan de emissies per eenheid productie. Met marktinstrumenten (ook wel economische instrumenten genoemd) zet de overheid aan tot milieuvriendelijk gedrag. Emissieheffingen en verhandelbare emissierechten zijn voorbeelden van marktinstrumenten. Volgens de economische theorie hebben marktinstrumenten een aantal voordelen

* Rijksuniversiteit Groningen

Dit artikel is gebaseerd op mijn proefschrift (te verschijnen als Dijkstra, 1999). Ik dank Andries Nentjes en twee anonieme referenten voor hun commentaar.

boven directe regulering (bijv. Baumol en Oates, 1988). Ten eerste zijn marktinstrumenten statisch efficiënt: ze zorgen ervoor dat emissies daar worden gereduceerd waar dit het goedkoopst kan. Ten tweede zijn ze dynamisch efficiënt: ze geven een voortdurende prikkel tot innovatie in milieutechnologie.

Ondanks deze vermeende voordelen worden marktinstrumenten in de praktijk maar weinig toegepast in het milieubeleid. Dit artikel gaat in op de vraag hoe dit mogelijk is. We zullen voor de duur van het artikel aannemen dat marktinstrumenten werkelijk efficiënt zijn, dat wil zeggen: dat ze voor de maatschappij als geheel de hoogste welvaart opleveren. Het is onwaarschijnlijk dat marktinstrumenten het efficiënte instrument zijn voor alle terreinen van het milieubeleid. De analyse heeft dus alleen betrekking op die terreinen waar marktinstrumenten efficiënt zijn.

De reden om aan te nemen dat marktinstrumenten efficiënt zijn is echter niet in de eerste plaats omdat dit voor veel milieuproblemen werkelijk het geval zou zijn.¹ Het gaat er veeleer om dat we het onszelf niet te gemakkelijk willen maken: we willen proberen te verklaren waarom marktinstrumenten zo weinig worden gekozen, *hoewel* ze efficiënt zijn.

We zullen de verklaring voor het ontbreken van marktinstrumenten zoeken in het bestaan van belangengroepen, die erin slagen hun voorkeur voor directe regulering door te drijven. Theorieën ter zake behoren tot het terrein van de *public choice*-theorie of politieke economie.

De onderzoeksvraag valt in twee delen uiteen:

1. Aan welke instrumenten van milieubeleid geven de relevante belangengroepen de voorkeur?
2. Hoe kan, gegeven de voorkeuren van de belangengroepen, en gegeven dat marktinstrumenten efficiënt zijn, de politieke keuze zo vaak op directe regulering vallen?

Deze twee vragen zullen respectievelijk in de paragrafen 2 en 3 behandeld worden. Daaraan voorafgaand geeft paragraaf 1 een overzicht van instrumentkeuze en de toepassing van marktinstrumenten in de praktijk. We sluiten af met paragraaf 4.

1 Empirische studies, besproken in Klaassen (1996), geven wel aan dat er aanzienlijke kostenbesparingen te behalen zijn met marktinstrumenten.

1. Instrumentkeuze in de praktijk

Zoals uit verscheidene overzichten is op te maken (o.a. Opschoor et al., 1994), worden marktinstrumenten maar weinig toegepast in het milieubeleid, hoewel het gebruik ervan wel toeneemt. In de Verenigde Staten gaat hierbij de voorkeur uit naar (gratis uitgedeelde) verhandelbare emissierechten, terwijl men in Europa kiest voor emissieheffingen. In paragraaf 1.A zullen we de praktijkervaringen met marktinstrumenten nader bekijken. Paragraaf 1.B behandelt instrumentkeuze in Nederland.²

A. Marktinstrumenten in de praktijk

In de jaren zeventig kwam in de Verenigde Staten het zogenaamde *Emissions Trading* van de grond (Liroff, 1986). Verhandelbaarheid van emissierechten ontstond hier als een noodoplossing. In verscheidene gebieden in de VS was de vervuiling zo ernstig, dat meer emissies door nieuwe of uitbreidende bedrijven eigenlijk niet toelaatbaar waren. Daarom bedacht men dat de vervuiling door een bedrijf wel mocht toenemen, als de vervuiling elders binnen het betrokken gebied (door hetzelfde bedrijf of een ander bedrijf) maar in nog grotere mate afnam. De *Emissions Trading*-regels kwamen in eerste instantie op ad hoc basis tot stand. Ze waren onduidelijk en controversieel. Bedrijven moesten hun transacties laten goedkeuren door de Environmental Protection Agency (EPA) en liepen het risico dat milieuorganisaties de transacties juridisch zouden aanvechten. In de loop van de tijd werden de regels echter wel steeds helderder.

Naast *Emissions Trading* zijn verhandelbare emissierechten in de VS met wisselend succes nog op een aantal andere milieuproblemen toegepast (Svendsen, 1998). In 1990 werd voor het eerst een veelomvattend nationaal systeem gelanceerd. Het betreft verhandelbare SO₂-rechten voor elektriciteitscentrales. Aan de eerste fase, van 1995 tot 2000, nemen alleen de meest vervuilende elektriciteitscentrales, in het oosten van het land, deel. Met ingang van 2000 zal het systeem voor alle centrales gelden.

2 Zie De Clercq (1996) voor België.

Het voorstel kwam tot stand op initiatief van president Bush, die de geschiedenis wilde ingaan als "de milieupresident" en die een ideologische voorkeur had voor de markt. Volgens Kete (1992) werd het voorstel aangenomen, omdat het voor zowel de milieubeweging als de industrie positieve kanten had. De milieubeweging kreeg een forse en "harde" afname in SO₂-emissies en de industrie kreeg – door de verhandelbaarheid – flexibiliteit om deze afname te realiseren.

In eerste instantie waren er de nodige twijfels of er wel een goed functionerende vergunningenmarkt tot stand zou komen, met name vanwege de regulering waaraan elektriciteitscentrales gebonden zijn. Deze regulering zou de centrales kunnen verhinderen de emissies op de meest kosteneffectieve manier terug te dringen. Inmiddels heeft de markt zich echter zeer voorspoedig ontwikkeld (Klaassen en Nentjes, 1997; Ellerman et al., 1997). De EPA veilt jaarlijks 2,8% van het totale aantal vergunningen. Deze veiling was mede bedoeld om de markt op gang te helpen. Inmiddels neemt deze veiling nog maar een marginale plaats in op de markt.

De marktprijzen, die maandelijks door twee makelaarskantoren worden verstrekt,³ zijn lager dan vooraf was voorspeld en geven sinds 1995 ook een dalende tendens te zien. Dit is echter geen goede maatstaf voor het succes van het programma. De lagere prijzen zijn vooral te danken aan de ruime beschikbaarheid van laagzwavelige kolen uit het westen van de VS. De schattingen over de kostenbesparing ten opzichte van directe regulering lopen uiteen van 25-34% (Ellerman et al., 1997) tot vrijwel nihil (Carlson et al., 1998). Wel is duidelijk dat de potentiële kostenbesparingen nog niet volledig gerealiseerd zijn.

In Europa gaat de aandacht meer uit naar emissieheffingen dan naar verhandelbare emissierechten. Een mogelijke verklaring is dat men in Europa sowieso meer aan belastingen is gewend dan in de VS. Bovendien is het idee van het "tweesnijdend zwaard" of het "dubbele dividend" erg aantrekkelijk. Dit houdt in dat men met de opbrengsten van een milieuheffing de (versturende) belasting op arbeid kan verlagen. Milieuheffingen zijn in de jaren negentig vooral op energie en in de Scandinavische landen ingevoerd (EEA, 1996). De tarieven lijken echter vooralsnog te laag om milieuvriendelijk gedrag uit te lokken. Bovendien worden de energie-intensieve, internationaal concurrerende sectoren ontzien. Po-

gingen om tot een energieheffing op EU-niveau te komen zijn tot nu toe zonder succes gebleven.

B. Instrumentkeuze in Nederland

Lange tijd was de Nederlandse WVO- of waterverontreinigingsheffing uit 1969 de enige heffing in de wereld met een regulerend effect. De heffing was bedoeld om de collectieve waterzuivering te bekostigen, maar in de praktijk was de heffing zo hoog dat bedrijven het goedkoper vonden zelf te zuiveren dan de heffing te betalen. Voor bedrijven die door de heffing in problemen dreigden te komen, werden regelingen getroffen. De milieubeweging heeft in de jaren zeventig incidenteel tegen de WVO-heffing geprotesteerd, mede om principiële redenen (Andersen, 1996).

Rond 1988 overweegt de politiek de invoering van een antiverzuringfonds. Het idee is dat bedrijven die weinig kosten hoeven te maken om hun vervuiling terug te dringen een heffing betalen aan dit fonds, waaruit bedrijven die veel kosten moeten maken een uitkering ontvangen. De Commissie-Boorsma presenteert in haar rapport (Boorsma et al., 1988) een geheel eigen maar helaas ook vrij duistere mix van directe regulering, heffingen, subsidies en verhandelbare rechten. Het bedrijfsleven en de landbouw staan afwijzend tegenover het plan. De milieubeweging geeft het het voordeel van de twijfel. Van het plan is uiteindelijk niets terechtgekomen.

In februari 1992 verschijnt het eindrapport van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen (Stuurgroep, 1992), ingesteld door de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De werkgevers- en brancheorganisaties stellen zich vierkant op tegen eenzijdige invoering van de heffing in Nederland. Aan de andere kant pleit een coalitie van milieuroorganisaties, vakbonden en consumentenorganisaties voor de invoering van een kleinverbruikersheffing in Nederland, mocht invoering op Europese schaal mislukken. In de regeringscoalitie is de PvdA vóór en het CDA tegen een nationale kleinverbruikersheffing. In augustus 1994 wordt in het regeerakkoord van het PvdA/VVD/D66-kabinet afgesproken dat Nederland per 1 januari 1996 een kleinverbruikersheffing op energie zal invoeren als een Europese heffing onmogelijk zal blijken. Dit laatste bleek zich voor te doen, zodat Nederland nu een kleinverbruikersheffing op energie kent.

3 Zie de website <http://www.epa.gov/ardpublic/acidrain>.

In juni 1995 verschijnt een rapport van het ingenieursbureau DHV (Versteeg en Vos, 1995) over de toepasbaarheid van verhandelbare emissierechten (VER) in het verzuringsbeleid, in opdracht van VROM. Het rapport concludeert dat invoering van een VER-systeem veel tijd gaat kosten, terwijl de voordelen onduidelijk zijn. Deze conclusie lijkt echter minder ingegeven door de rest van het rapport dan door VROM-ambtenaren (Tabak, 1997). Op initiatief van de lagere overheden verschijnt in mei 1997 een studie (TME et al., 1997) naar de potentiële kostenverdelingen van een VER-systeem bij het terugdringen van de verzurende NO_x - en SO_2 -emissies in de basismetaal, de chemie, de elektriciteitsproductiesector en de raffinage. Het rapport sterkt het Ministerie van VROM in zijn opvatting dat volledige verhandelbaarheid niet de moeite waard is. De milieubeweging is verdeeld. De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie komt met haar eigen plan voor "kostenverevening". De regering neemt deze term over in NMP3 (1998), maar het blijft vooralsnog bij plannen.

De ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid overziend, kunnen we concluderen dat de milieubeweging zich langzamerhand positiever is gaan opstellen ten opzichte van marktinstrumenten. Het bedrijfsleven heeft financiële instrumenten steeds afgewezen. De vakbeweging heeft zich alleen expliciet uitgesproken over de kleinverbruikersheffing op energie, waar ze een voorstander van was. Met betrekking tot de bureaucratie valt op dat de Ministeries van EZ en VROM inzake de regulerende energieheffing lijnrecht tegenover elkaar stonden. Uiteindelijk werd de invoering van een kleinverbruikersheffing afgesproken in het regeerakkoord van het PvdA/VVD/D66-kabinet. De VVD heeft op dit punt moeten toegeven. In de recente discussie rond verhandelbare emissierechten blijkt dat de tegenstanders van dit instrument op VROM de overhand hebben, terwijl de ambtenaren op regionaal niveau meer voelen voor verhandelbaarheid.

2. Voorkeuren van belangengroepen

In deze paragraaf zullen we de voorkeuren van belangengroepen voor instrumenten van het milieubeleid in theorie (2.A) en praktijk (2.B) bespreken. De belangengroepen die aan de orde komen, zijn de aandeelhouders en werknemers in de vervuilende industrie, de milieubeweging en de milieubureaucratie. Om de voorkeuren van een belangengroep

vast te stellen, moet men eerst weten wat de groep belangrijk vindt, dat wil zeggen: op welke criteria zij de instrumenten beoordeelt. Vervolgens moet men bepalen hoe de instrumenten scoren op deze criteria. De volgende instrumenten zullen worden behandeld:

- *directe regulering* in de vorm van:
 - (niet-verhandelbare) emissieplafonds per bedrijf;
 - standaards, die de emissies per eenheid product aan een maximum binden;
- *marktinstrumenten* in de vorm van:
 - emissieheffingen;
 - verhandelbare emissierechten. Deze kunnen geveild worden of gratis uitgedeeld aan de zittende bedrijven. Dit laatste wordt *grandfathering* genoemd. Emissieheffingen en een veiling van verhandelbare emissierechten worden ook wel financiële instrumenten genoemd.

A. Theorie

In deze paragraaf bespreken we eerst de voorkeuren van aandeelhouders en werknemers en daarna die van de milieubureaucratie en de milieubeweging.

Dijkstra (1999) leidt de voorkeuren van aandeelhouders en werknemers af uit een partieel evenwichtsmodel van een vervuilende bedrijfstak met volledige mededinging. Het uitgangspunt is dat aandeelhouders hun waardering van het instrument laten afhangen van de consequenties van het instrument voor de winst en dat werknemers hun rangorde baseren op de werkgelegenheidseffecten. De rangschikking van de instrumenten op basis van winst en werkgelegenheid wordt afgeleid uit het economische model. Buchanan en Tullock (1975) en Dewees (1983) hebben een dergelijke analyse al eerder uitgevoerd, echter zonder een diepgaande formalisatie. Het formele model van Dijkstra (1999) is gebaseerd op Spulber (1985, 1989). In tegenstelling tot Spulber (1985, 1989) worden er echter geen exogene restricties opgelegd aan de kostenfunctie van het bedrijf.

In het model is een korte termijn en een lange termijn te onderscheiden. Op de korte termijn is het aantal bedrijven gegeven, op de lange termijn

ontstaat door toe- en uittreding van bedrijven een evenwicht waarbij er geen economische winst wordt gemaakt.

Op korte termijn hebben de marktinstrumenten en emissieplafonds wel hetzelfde effect op de productie en de productprijs, maar bij de financiële instrumenten (emissieheffingen en een veiling van verhandelbare vergunningen) moet het bedrijf een bepaald bedrag aan de overheid betalen. Bij emissieplafonds en *grandfathering* valt hetzelfde bedrag toe aan de aandeelhouders. Daarom geven de aandeelhouders, op grond van de hogere winst op korte termijn, de voorkeur aan emissieplafonds en *grandfathering* boven de financiële instrumenten. De winst met standaards ligt in tussen die van emissieplafonds en *grandfathering* enerzijds en de financiële instrumenten anderzijds.

Op de lange termijn is er per definitie geen economische winst. Toch levert één instrument, namelijk *grandfathering*, op lange termijn inkomsten op voor de aandeelhouders. Dit komt omdat de aandeelhouders zullen eisen dat het bedrijf (boekhoudkundige) winst maakt op de emissierechten, ook al zijn deze in eerste instantie gratis verkregen. Slaagt het bedrijf er niet in voldoende winst te genereren over het in emissierechten vastgelegde vermogen, dan is het immers voordeliger om de emissierechten te verkopen. Tabel 1 geeft de voorkeursordering van de aandeelhouders. Deze is grotendeels gebaseerd op de winsten (op korte termijn). Doordat *grandfathering* echter als enige ook op lange termijn inkomsten oplevert voor de aandeelhouders, bezet dit instrument een ongedeelde eerste plaats.

Op korte termijn is de werkgelegenheid het hoogst voor standaards. Voor alle andere instrumenten is ze gelijk en lager dan bij standaards. Op lange termijn is de werkgelegenheid het laagst en gelijk voor de marktinstrumenten. Het hangt van de prijselasticiteit van de vraag af voor welk instrument de werkgelegenheid op lange termijn het hoogst is. Als de productvraag elastisch is, is de werkgelegenheid het hoogst bij emissieplafonds. Is de vraag inelastisch, dan is de werkgelegenheid het hoogst bij standaards. Tabel 1 geeft ook een voorkeursordering voor de werknemers, ervan uitgaand dat deze bepaald wordt door de omvang van de totale werkgelegenheid in de bedrijfstak. Het is duidelijk dat de marktinstrumenten het laagst scoren, omdat deze zowel op korte als op lange termijn de minste werkgelegenheid opleveren. Bij de onderlinge rangschikking van emissieplafonds en standaards is uitgegaan van wat het meest waarschijnlijk lijkt. Standaards leveren op korte termijn de meeste

Tabel 1. Voorkeuren van belangengroepen.

	Aandeelhouders	Werknemers	Milieubureaucratie	Milieubeweging
Emissieplafonds	2	2	1	2/3
Standaards	3	1	4/5	5
Verhandelbare vergunningen, <i>grandfathering</i>	1	3/4/5	2	2/3
Verhandelbare vergunningen, veiling	4/5	3/4/5	3	1
Emissieheffing	4/5	3/4/5	4/5	4

Noot

De getallen geven de plaats in de rangorde weer.

werkgelegenheid op en als de productvraag inelastisch is, ook op lange termijn. De werknemers zullen alleen emissieplafonds verkiezen boven standaards, als de vraag op lange termijn elastisch is én als ze de lange termijn zwaar laten wegen ten opzichte van de korte termijn.

Het is onduidelijk waar de milieubureaucratie haar voorkeuren op baseert. Verschillende criteria komen in aanmerking: zoveel mogelijk grip op de vervuiling, zoveel mogelijk werk voor zichzelf en goede relaties met de doelgroepen. In navolging van Nentjes en Dijkstra (1994) zijn de instrumenten in tabel 1 volgens het eerstgenoemde criterium gerangschikt. Emissieplafonds scoren het hoogst, omdat hiermee de emissies op bedrijfsniveau kunnen worden vastgelegd. Met *grandfathering* kan wel de beginverdeling van de emissies worden bepaald, maar daarna mogen de bedrijven zelf gaan handelen. Met een veiling van verhandelbare vergunningen heeft de milieubureaucratie helemaal geen zeggenschap over de verdeling van de emissies over de bedrijven. Het staat echter wel vast dat het emissiedoel voor de doelgroep als geheel wordt gehaald. Bij emissieheffingen en standaards daarentegen is het onzeker of het doel wordt gehaald. Daarom eindigen deze instrumenten op de laatste plaats.

De milieubeweging wil de vervuiling zover mogelijk terugdringen. De instrumenten zijn niet direct te ordenen op dit criterium, omdat ze worden vergeleken uitgaande van een gelijke verwachte emissiereductie door de industrie. Bij emissieheffingen en standaards is de werkelijke emissiereductie echter onzeker. Daarom zal de milieubeweging verhandelbare emissierechten en emissieplafonds hoger waarderen. Verder le-

veren de financiële instrumenten overheidsinkomsten op, die mogelijk voor aanvullend milieubeleid kunnen worden geclaimd. Daarom eindigt de veiling van verhandelbare vergunningen boven *grandfathering* en emissieplafonds, en komen emissieheffingen uit boven standards. Zo is de rangschikking van tabel 1 bereikt. Daarnaast zou de milieubeweging ook principiële bezwaren tegen marktinstrumenten kunnen hebben. Het bestaan hiervan zal empirisch onderzocht moeten worden.

De theoretische analyse van voorkeuren van belangengroepen is samen te vatten met tabel 1. Deze tabel moet niet gezien worden als *de* ordening van belangengroepen. Ten eerste is nauwelijks rekening gehouden met de opbrengst van financiële instrumenten. Als (een deel van) deze opbrengst wordt besteed ten gunste van een bepaalde belangengroep, zal het financiële instrument stijgen in de desbetreffende ordening. Dat financiële instrumenten zo laag scoren in tabel 1 is dus bepaald niet verwonderlijk. Op korte termijn kunnen bedrijven het bedrag dat ze aan de overheid moeten betalen niet geheel doorrekenen in de productprijs. Dit gaat ten koste van de winst. Daarom zijn aandeelhouders tegen financiële instrumenten. Op lange termijn wordt het bedrag wel volledig doorgerekend in de prijs. Hierdoor vallen productie en werkgelegenheid laag uit bij marktinstrumenten. Als gevolg daarvan zijn werknemers tegen marktinstrumenten.

Ten tweede zullen andere definities van instrumenten, andere criteria voor belangengroepen en andere modellen waaruit de effecten van instrumenten worden afgeleid leiden tot andere ordeningen. Dit geldt vooral voor de milieubureaucratie en de milieubeweging. Met betrekking tot de vervuilende industrie wordt daarentegen in de literatuur algemeen aanvaard dat de aandeelhouders het liefst *grandfathering* en liever geen financiële instrumenten hebben en dat de werknemers directe regulering verkiezen boven marktinstrumenten.

B. Praktijk

Praktijkonderzoek naar de voorkeuren van belangengroepen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Men kan kijken naar hun gedrag op momenten dat instrumentkeuze politiek aan de orde was, zoals we dat in paragraaf 1 gedaan hebben. Men kan de belangengroepen ook rechtstreeks vragen naar hun voorkeuren. Een dergelijke enquête, met in totaal 15 deelnemers uit de milieubeweging (5 deelnemers), werkgevers-

en brancheorganisaties (4), vakbeweging (2) en ambtenarij (4), vond plaats in Nederland van november 1996 tot juni 1997 (Dijkstra, 1997).

In de eerste ronde werd de deelnemers onder andere gevraagd naar de criteria waarop ze instrumenten beoordelen en hun voorkeuren voor instrumenten. Alle deelnemers noemen effectiviteit van het milieubeleid dan wel zekerheid van emissiereductie als criterium. Efficiëntie wordt ook vaak genoemd, maar nauwelijks bij de milieubeweging. Verder zijn de bevordering van innovatie, werkgelegenheid en de uitvoeringskosten voor de overheid belangrijke criteria voor de milieubeweging. Ook alle deelnemende ambtenaren noemen innovatie als criterium. In VROM-publicaties wordt sterk de nadruk gelegd op de onverenigbaarheid van verhandelbare rechten met het uitgangspunt dat een bedrijf de emissies zover mogelijk moet terugdringen.⁴ Het bedrijfsleven vindt de productprijs en de internationale concurrentiepositie belangrijk. De deelnemers uit de vakbeweging noemen werkgelegenheid, innovatie en winst als voorname criteria.

De deelnemers werd gevraagd naar een voorkeursordering van de al eerder genoemde vijf instrumenten toegepast op de emissies van SO₂, NO_x en CO₂,⁵ maar de meesten willen geen algemene uitspraken doen. Ze geven aan dat hun voorkeuren afhangen van de specifieke situatie en de precieze vormgeving van het instrument. Veel deelnemers menen dat een mix van instrumenten vaak het beste zal zijn. Toch valt er een algemene voorkeur te onderscheiden voor meer gebruik van marktinstrumenten dan in het huidige Nederlandse milieubeleid. De deelnemers uit de milieubeweging zijn het meest enthousiast over marktinstrumenten en het bedrijfsleven is het meest terughoudend. Ook tussen organisaties in dezelfde geleding en zelfs binnen organisaties heersen verschillende meningen. Zo bestaan er in de milieubeweging, zij het niet bij de deelnemers zelf, nog steeds principiële maar ook praktische bezwaren tegen marktinstrumenten, met name tegen verhandelbare emissierechten.

In de tweede ronde kregen de deelnemers tien stellingen voorgelegd. Uit de reacties op de stellingen kunnen we afleiden dat er tussen Nederlandse belangengroepen onenigheid bestaat over de manier waarop nationale doelstellingen moeten worden geformuleerd. Het bedrijfsleven geeft de voorkeur aan relatieve doelstellingen, waar de toegestane emissies

⁴ Dit is het ALARA-beginsel (As Low As Reasonably Achievable).

⁵ SO₂ en NO_x zijn veroorzakers van zure regen. CO₂ draagt bij aan het broeikaseffect.

gerelateerd zijn aan bijvoorbeeld de productie. De andere belangengroepen, met name de milieuorganisaties, hebben een voorkeur voor absolute doelstellingen, die het toegestane niveau van de emissies geven. Er is weinig verschil tussen de standpunten van de deelnemers over doelstellingen voor CO₂ en SO₂/NO_x.

De meningen zijn verdeeld over de efficiëntie van marktinstrumenten vergeleken met directe regulering. Er is een lichte tendens om de statische efficiëntie van marktinstrumenten in twijfel te trekken en om hun dynamische efficiëntie te bevestigen. De deelnemers zijn vrij gelijkelijk verdeeld over de categorieën "alleen marktinstrumenten zijn efficiënt" en "directe regulering is ook efficiënt". Er bestaat geen verband tussen het oordeel van de deelnemers over efficiëntie en de geleding die ze vertegenwoordigen of hun algemene houding ten opzichte van marktinstrumenten.

Bijna alle deelnemers erkennen dat bij *grandfathering* de initiële verdeling van verhandelbare rechten problemen zal opleveren. Indien verhandelbare rechten worden ingevoerd, zijn de deelnemers voor een brede opzet, die handel van rechten tussen bedrijven uit verschillende doelgroepen toelaat.

Als we de empirische benadering vergelijken met de theoretische benadering van onze eerste onderzoeksvraag naar de voorkeuren van belangengroepen, valt de kloof tussen de resultaten van beide benaderingen het meest op. De deelnemers aan de enquête kunnen weinig met de resultaten van het theoretische onderzoek naar hun voorkeuren. Hun criteria verschillen van de criteria die in de theoretische analyse aan hen zijn toegeschreven en ze zijn moeilijk te bewegen een voorkeur voor bepaalde instrumenten uit te spreken.

De tweede ronde heeft nog enige interessante aanvullende informatie opgeleverd, omdat hier beter werd aangesloten bij de zienswijze van de deelnemers. Zo is een aantal barrières voor de invoering van verhandelbare emissierechten naar voren gekomen. Bij *grandfathering* zal de aanvankelijke verdeling van de rechten een probleem vormen. Bovendien houdt het systeem van verhandelbare emissierechten in dat er een hard plafond wordt gesteld aan de totale emissies. Het bedrijfsleven zal zich hiertegen verzetten.

3. Invloed van belangengroepen op instrumentkeuze

A. Theorie

Voor het analyseren van de invloed van belangengroepen op politieke besluitvorming staan de onderzoeker verscheidene modellen ter beschikking. Deze modellen, waarvan Potters en Van Winden (1996) een overzicht bieden, verschillen onder meer op de volgende punten:

- het doel van de belangengroep: het beïnvloeden van een beslissing van de zittende regering of het beïnvloeden van het verkiezingsprogramma van een kandidaat of partij dan wel het steunen van zijn verkiezingscampagne;
- de mate waarin het gedrag van de spelers (belangengroepen en politici) wordt beschreven en verklaard;
- de informatie waarover de spelers beschikken.

Instrumentkeuze in het milieubeleid lijkt niet belangrijk genoeg om een grote rol te spelen in een verkiezingsstrijd. Het meest toepasselijk is daarom, met betrekking tot het eerstgenoemde kenmerk, een model waarin de belangengroepen de beslissing van de zittende regering proberen te beïnvloeden. De keuze is hierbij uit drie modellen.

1. Het model van Grossman en Helpman (1994)

Dit model is in korte tijd zeer populair geworden. Een sterk punt van Grossman en Helpman is dat zij het politieke model koppelen aan een (zij het eenvoudig) economisch model. In het model bieden de belangengroepen de regerende politicus een soort menu aan:⁶ hoe meer de politicus tegemoetkomt aan hun eisen, hoe meer geld ze hem geven. De politicus is zowel geïnteresseerd in de welvaart van de bevolking als in de bijdragen van belangengroepen.

Dit model is ook toegepast op milieubeleid, onder anderen door Aidt (1998) en Fredriksson (1997). Het biedt een mogelijke verklaring voor de afwezigheid van efficiënte instrumenten. In het politieke evenwicht bieden de belangengroepen tegen elkaar op. Teneinde gehoor te vinden bij de politiek, moet een belangengroep de overheid zoveel bieden dat het voor de overheid nadelig is de belangengroep te negeren. Hoe efficiënter

6 Deze *menu auction* is voor het eerst beschreven door Bernheim en Whinston (1986).

de beschikbare instrumenten, hoe meer de overheid kan bereiken zonder rekening te houden met een bepaalde belangengroep, en dus hoe meer elke belangengroep de overheid moet bieden. Daarom zijn belangengroepen tegen het toepassen van efficiënte instrumenten.

2. Informatieoverdracht (Potters en Van Winden, 1992)

In dit model wil de politicus rekening houden met de gevolgen van zijn beleid voor de samenleving. De politicus weet echter niet hoeveel het uitmaakt of een bepaalde maatregel al dan niet genomen wordt. Een groep die veel belang hecht aan het al dan niet uitvoeren van de maatregel (een belangengroep dus), weet wel of kan uitzoeken hoeveel het voor haar uitmaakt. De belangengroep kan dan met een kostbare actie de politicus ervan overtuigen dat haar belang groot is.

Het informatieoverdrachtmodel is nog niet toegepast op het milieubeleid. Het is zeer de vraag of dit model kan verklaren waarom marktinstrumenten niet worden gekozen, hoewel ze efficiënt zijn. Immers, als de regering het algemeen belang wil dienen en als ze weet dat marktinstrumenten in het algemeen belang zijn, zal ze altijd kiezen voor marktinstrumenten.

3. De *rent seeking contest*

In het model van de *rent seeking contest* doen belangengroepen, agenten genaamd, hun best om de kans te verhogen dat de beslisser hun favoriete beleidsoptimaal (in ons geval: instrument) kiest. Hoe meer een agent zich inzet (hoe meer kosten hij maakt), hoe groter de kans dat de beslisser het instrument kiest dat bij de agent favoriet is. Andere agenten spannen zich echter in voor andere instrumenten. De agenten zijn dus in een strijd tegen elkaar gewikkeld. De mate waarin een agent zich inzet, hangt af van zijn belang bij de uitkomst, dat wil zeggen: hoeveel het hem uitmaakt of hij wint of verliest. Een agent kiest zijn inspanningsniveau zodanig dat hij zijn verwachte opbrengst maximaliseert. De verwachte opbrengst bestaat uit de kans dat de agent wint vermenigvuldigd met zijn belang, minus zijn inspanningen.

In tegenstelling tot de bovengenoemde twee modellen wordt in het *rent seeking*-model niet verklaard waarom de overheid gevoelig is voor de acties van belangengroepen. Dit is een zwak punt van het *rent seeking*-mo-

del. Door zijn eenvoud is het model wel gemakkelijk in allerlei richtingen uit te breiden en toe te passen op verschillende terreinen. Het model is onder anderen door Hayes (1997), Hurley en Shogren (1997) en Dijkstra (1999) toegepast op milieubeleid.

De *rent seeking*-theorie begint bij Tullock (1967) en kreeg een belangrijke impuls toen Tullock (1980) een bepaalde familie van *contest success*-functies introduceerde. Deze functies geven de succeskans van een bepaalde deelnemer als functie van de inspanningen van alle deelnemers.⁷ Het *rent seeking*-model is voornamelijk toegepast op de strijd tussen bedrijven om een gunst van de overheid, bijvoorbeeld een monopolie (zie Nitzan, 1994 voor een overzicht). Dijkstra (1999) breidt het *rent seeking*-model uit om het beter toepasbaar te maken op instrumentkeuze in het milieubeleid. Zoals in de inleiding al uiteengezet, is het uitgangspunt hierbij dat de marktinstrumenten de hoogste algemene waardering genieten. Dat wil zeggen: als we de belangen van alle betrokken agenten bij de verschillende instrumenten optellen, dan is het totale belang bij het marktinstrument het grootst. De centrale vraag in de toepassing van het *rent seeking*-model op instrumentkeuze is dan: "Kan het model verklaren waarom marktinstrumenten een lage succeskans hebben of zelfs helemaal geen kans maken, hoewel het totale belang in marktinstrumenten het grootst is?"

In het standaard *rent seeking*-model is de prijs (de politieke beslissing) een particulier goed: het maakt een agent niet uit wie wint, als hij het zelf niet is. Instrumentkeuze in het milieubeleid daarentegen is een publiek goed. Stel bijvoorbeeld dat de aandeelhouders en de werknemers een strijd tegen elkaar voeren. De aandeelhouders zetten zich in voor *grandfathering* van verhandelbare rechten en de werknemers voor standards. De milieubeweging houdt zich afzijdig, maar hoopt wel dat de aandeelhouders winnen (zie tabel 1).

Dijkstra (1999) behandelt de *rent seeking contest* voor een publiek goed, voor zowel coöperatief als niet-coöperatief gedrag. Niet-coöperatief gedrag houdt in dat elke agent de strijd op eigen gelegenheid voert, ondanks het feit dat de agenten deels gemeenschappelijke belangen heb-

7 Dijkstra (1999) maakt gebruik van de eenvoudigste variant van Tullocks (1980) functies:
$$p_A(x_A, x_B) = \frac{x_A}{x_A + x_B}$$

Hierbij is p_A de kans dat agent A wint en x_A (x_B) de inspanning van agent A (B).

ben. We zullen hier de strijd tussen belangengroepen behandelen, waarbij de politieke keuze gaat tussen twee alternatieven. Dit betekent dat de agenten in te delen zijn in twee kampen, bijvoorbeeld voor een bepaald marktinstrument en voor een bepaald instrument van directe regulering.

Het blijkt dat in het niet-coöperatieve evenwicht in elk kamp alleen de agent met het hoogste belang zich actief gaat inspannen voor zijn favoriete instrument (cf. Baik, 1993). Het kan gebeuren dat in het evenwicht het marktinstrument een lage succeskans heeft, hoewel het de hoogste totale waardering geniet. Dit is het geval als een groot aantal voorstanders van het marktinstrument, elk voor zich met een klein belang, tegenover één grote voorstander van directe regulering staat. Dit is trouwens een algemene bevinding uit de *public choice*-literatuur, terug te voeren tot Olson (1965). Maar gaat het op voor instrumentkeuze in het milieubeleid? Het geldt waarschijnlijk niet voor *grandfathering*, omdat aandeelhouders hier volgens de theorie een groot voorstander van zijn. Het model voorspelt dus juist een grote succeskans voor *grandfathering*, tenminste als we de aandeelhouders als één groep mogen opvatten. De succeskans van financiële instrumenten kan wel erg laag uitvallen, afhankelijk van de manier waarop de overheidsopbrengsten worden besteed.

Als de agenten zich niet-coöperatief gedragen, storten ze zich meteen in de strijd. Maar misschien is het handiger als agenten met een gemeenschappelijk belang eerst overleggen en tot afspraken proberen te komen alvorens de strijd aan te gaan. Zo kunnen ze als groep wellicht een beter resultaat boeken. Dijkstra (1999) behandelt het maken van afspraken oftewel coöperatief gedrag voor het geval de politieke keuze tussen twee alternatieven gaat. De samenwerking tussen de agenten bestaat uit het geven van *support* (steun): de inactieve agenten betalen een deel van de inspanning van de actieve agent, die in de strijd namens het hele kamp optreedt. Deze vorm van samenwerking is nog niet eerder onderzocht voor een *rent seeking contest*.

In de eerste fase van de strijd wijzen de beide kampen een actieve agent aan. Op wie de keuze valt, hangt mede af van de vraag of het kamp de favoriet is of de *underdog*, dat wil zeggen of de kans op het winnen van de belangenstrijd groter resp. kleiner dan een half zal zijn. Ook is het van belang om te weten of het verschil tussen de beide kampen zo groot is, dat de actieve agent van de favoriet volledige steun kan krijgen. In dat geval, waarin de actieve agent zelf niets hoeft te betalen, zal de tegenstander geen inspanning leveren, zodat de favoriet met zekerheid wint.

In de tweede fase bepaalt iedere inactieve agent voor zich het percentage waarmee hij de actieve agent zal steunen. Het blijkt dat alleen agenten met een belang groter dan dat van de actieve agent steun zullen aanbieden.

In de volgende fasen van het spel leveren de actieve agenten hun inspanning, betalen de inactieve agenten de steun die ze hadden beloofd en wordt de politieke beslissing genomen. Ook in dit spel kan het alternatief met de hoogste totale waardering een lage succeskans hebben of zelfs helemaal geen kans maken. Twee factoren dragen hieraan bij: een groot aantal agenten en een hoog belang van de agent met het laagste belang.

Dat een groot aantal agenten met een klein belang een nadeel is, komt omdat elke agent het steunpercentage bepaalt dat hemzelf het beste uitkomt. Niemand houdt er rekening mee dat de andere agenten in zijn kamp mee profiteren van zijn steun. Daarom is het totale steunpercentage te laag. Hier is hetzelfde mechanisme aan het werk als bij het niet-coöperatieve spel, alleen dan op een hoger niveau. Bij het niet-coöperatieve spel is de totale inspanning te laag, omdat een agent alleen rekening houdt met het effect van zijn inspanning op zijn eigen verwachte opbrengst. Bij het coöperatieve spel is om dezelfde reden de totale steun te laag.

Een hoog belang van de agent met het laagste belang is een nadeel, omdat dit in principe de actieve agent zal zijn. Hoe hoger het belang van de actieve agent, hoe lager dat van de inactieve agenten. De inactieve agenten beslissen vóór de actieve agent: eerst kondigen de inactieve agenten hun steunpercentage aan en daarna levert de actieve agent zijn inspanning. Het is een voordeel voor een kamp om een groot belang in een vroeg stadium aan bod te laten komen. Dit geeft een kamp meer grip op het spel oftewel een *relative first mover advantage*.

Ook bij het coöperatieve spel moeten we concluderen dat het model juist een hoge succeskans voor *grandfathering* voorspelt, aangezien de aandeelhouders een groot voorstander van dit instrument zijn. De succeskans van financiële instrumenten hangt af van de manier waarop de overheidsopbrengsten worden besteed. Net als de instrumentkeuze zelf zal ook de besteding van de overheidsopbrengsten inzet zijn van een strijd tussen belangengroepen. Deze tweeledige *rent seeking contest*, die voor het eerst is onderzocht door Dijkstra (1999), zullen we nu bespreken.

In het model van de tweeledige strijd is de politieke keuze tussen twee instrumenten: een instrument van directe regulering en een financieel instrument. De strijd gaat tussen twee agenten, die beide directe regulering zouden verkiezen als ze niets van de opbrengsten van het financiële instrument zouden krijgen. De opbrengsten van het financiële instrument kunnen echter zodanig worden teruggesluisd, dat beide agenten het financiële instrument prefereren boven directe regulering. Met andere woorden: het financiële instrument levert de hoogste geaggregeerde welvaart op, zoals we dit hele artikel al veronderstellen.

Omdat er twee beslissingen zijn, kan de politieke keuze in twee volgorde plaatsvinden:

- IR: eerst wordt een instrument gekozen en daarna, als het financiële instrument is gekozen, wordt beslist over de verdeling van de opbrengsten;
- RI: eerst wordt een besluit genomen over de verdeling van de opbrengsten van het financiële instrument, en daarna wordt een instrument gekozen.

Het spel RI komt de lezer in eerste instantie misschien vreemd voor. Waarom zou men over opbrengsten beslissen waarvan nog niet eens zeker is of die er wel zullen komen? Dat het spel RI geen compleet hersenspinsel is, blijkt onder meer uit een van de aanbevelingen die de European Environment Agency (EEA) doet om de politieke haalbaarheid van milieuheffingen te vergroten. De EEA (1996, blz. 7) raadt aan milieuheffingen en hun opbrengsten te gebruiken als onderdeel van beleidspakketten en groene belastinghervormingen. De EEA stelt dus voor om het spel te spelen als RI: maak eerst een plan voor het besteden van de opbrengst van de heffingen en presenteer dan de keuze tussen heffingen en de bestaande regulering.

Uit het model blijkt dat het spel RI met zekerheid leidt tot de keuze voor het financiële instrument. IR daarentegen kan ook leiden tot de keuze voor directe regulering. Er zijn twee redenen waarom RI beter is voor het financiële instrument:

1. Op het moment dat instrumentkeuze aan de orde is, is de waardering van beide agenten samen voor het financiële instrument groter in RI. In IR bestaat de waardering van een agent voor het financiële instrument uit het deel van de opbrengst dat hij *zal* ontvangen minus de inspanningen die hij *zal* moeten maken om dit deel binnen te halen. In RI heeft de strijd om de opbrengsten al plaatsgevonden op het moment dat instru-

mentkeuze aan de orde is. Hier bestaat de waardering van een agent voor het financiële instrument alleen uit het deel van de opbrengst dat hij *zal* ontvangen. De inspanningen om dit deel binnen te halen worden hier niet van afgetrokken, want die inspanningen *zijn al gemaakt*. Deze inspanningen zijn, in de terminologie van de economie, verzonken kosten. En verzonken kosten doen er niet toe.

2. Als beide agenten in RI een klein belang hebben bij directe regulering (kleiner dan de helft van de opbrengst van het financiële instrument), zullen ze beide de helft van de opbrengst verkrijgen. Als een van de beide agenten echter een groter belang heeft bij directe regulering, zal de andere agent zich wat bescheidener opstellen bij de strijd om de opbrengsten. Hierdoor zal de agent die erg tegen het financiële instrument is, zoveel van de opbrengst krijgen dat hij geen tegenstander meer is van het financiële instrument. Dit strategische gedrag leidt ertoe dat het financiële instrument met zekerheid wordt gekozen. Het strategische gedrag heeft alleen zin in RI, omdat er na de verdeling van de opbrengst nog wordt besloten over het instrument. In IR heeft strategisch gedrag bij de verdeling van de opbrengst geen zin, omdat dit het laatste onderdeel van het spel is. Daar zullen beide deelnemers dus gewoon de helft van de opbrengst binnenhalen.

De aanbeveling van de EEA om het spel als RI te spelen is dus heel zinrijk, voorzover het de bedoeling is financiële instrumenten te introduceren. Of het evenwel de moeite waard is om op deze manier financiële instrumenten te introduceren, is weer een andere vraag.

Het feit dat RI leidt tot de keuze voor het financiële instrument, dat in totaal hoger wordt gewaardeerd dan directe regulering, betekent namelijk nog niet dat de agenten met RI beter af zijn dan met IR. Dit komt omdat in RI de inspanningen van de agenten veelal hoger zijn dan in IR. De reden is dat de agenten in IR de strijd om de opbrengsten van het financiële instrument kunnen ontlopen als de keuze valt op directe regulering. In RI zijn de agenten daarentegen gedwongen om eerst de strijd om de opbrengsten te voeren, waar kosten mee gemoeid zijn.

Het kan voorkomen dat beide agenten beter af zijn in IR dan in RI. In dat geval zouden ze kunnen afspreken het spel te spelen als IR, hetgeen minder goed uitpakt voor het financiële instrument dan RI. Het model kan dus verklaren waarom financiële instrumenten zo weinig worden gekozen, hoewel ze hoger worden gewaardeerd dan directe regulering. Het

model geeft tevens aan dat financiële instrumenten wel eens minder gewild kunnen worden dan directe regulering, als we er rekening mee houden dat financiële instrumenten hoge (improductieve) uitgaven aan *rent seeking* uitlokken. Als dit de reden is waarom financiële instrumenten zo weinig worden toegepast, valt dat uit welvaartseconomisch oogpunt alleen maar toe te juichen.

B. Praktijk

Aan de toetsing van het *rent seeking*-model in de praktijk zitten twee aspecten. Men kan zich afvragen of dit model een goede beschrijving geeft van het gedrag van belangengroepen in werkelijkheid. Ook kan men de voorspellingen van het model in de praktijk toetsen. Deze twee aspecten zullen in deze paragraaf aan de orde komen.

Dijkstra (1999) heeft medewerkers van de Stichting Natuur en Milieu (SNM) en van VNONCW (de overkoepelende Nederlandse werkgeversbond) geïnterviewd over hun invloed op het milieubeleid. Ze blijken veel belang te hechten aan de kracht van argumenten. Ook geven ze aan dat het lobbyen zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces dient te beginnen. Zowel SNM als VNONCW profiteren van het feit dat ze een gevestigde organisatie zijn met een grote achterban. De omvang van de tijd en de middelen die in het lobbywerk worden gestoken zien ze als een factor van minder groot belang. Volgens de SNM-medewerker is het politieke belang dat aan het milieu wordt gehecht tegenwoordig lager dan rond 1990. De twee VNONCW-medewerkers spreken dit tegen. Allen vinden ze dat het voor het milieubeleid weinig uitmaakt welke partijen in de regering zitten en van welke partij de minister van VROM is. Wel maakt de persoonlijkheid van de minister verschil.

Voor het *rent seeking*-model lijkt het verontrustend dat de medewerkers van de belangengroepen zoveel waarde toekennen aan argumenten en zo weinig aan de omvang van de lobby-inspanning. Men moet echter wel bedenken dat het produceren van argumenten ook kosten (bijvoorbeeld van onderzoek) met zich meebrengt. Zo kunnen argumenten in het *rent seeking*-model worden opgenomen. Ook kan men argumenten buiten de *rent seeking*-analyse plaatsen, door te veronderstellen dat de belangengroepen eerst proberen in overleg (en met argumenten) tot overeenstemming te komen om zo een geldverslindende strijd te vermijden.

Voor het toetsen van de voorspellingen van de *rent seeking*-modellen komt vooral het model van de tweeledige strijd in aanmerking. Het publieke-goedmodel is minder geschikt, omdat het onduidelijk is in hoeverre bepaalde groepen (bijvoorbeeld verschillende milieuorganisaties en brancheorganisaties) als één agent op te vatten zijn, en indien ze dit niet zijn, hoe ze samenwerken.

Het model van de tweeledige strijd biedt een interessante interpretatie van een bepaalde episode uit het politieke debat rond regulerende energieheffingen in Nederland. In het begin van de jaren negentig ging de discussie eigenlijk alleen maar over de vraag: regulerende energieheffing of niet? Zoals in paragraaf 1.B al gezegd, stond hierbij een coalitie rond de milieubeweging tegenover het bedrijfsleven. De vraag naar de bestemming van de opbrengst van een eventuele heffing kwam nauwelijks aan de orde. Dijkstra (1999) heeft hierover gesproken met de eerder genoemde medewerkers van SNM en VNONCW, die aan de toenmalige discussie hebben deelgenomen.

Het blijkt dat de milieubeweging wel bereid was de besteding van de opbrengsten te bespreken: "We hebben eindeloos gestudeerd op verschillende terugsluisvarianten, ook om de energie-intensieve sectoren tegemoet te komen", aldus de zegsman van SNM. "Sommige ideeën waren de moeite waard geweest om verder uit te werken, maar VNONCW wilde er niet over praten. Een regulerende energieheffing voor grootverbruikers was voor hun onbespreekbaar in elke vorm". De zegslieden van VNONCW bevestigen deze lezing: "Wij hebben altijd gezegd: Wij zijn tegen deze heffing, zoals die nu wordt voorgesteld, wij gaan dus ook niet meepraten over andere manieren om die uit te voeren."

Met het model van de tweeledige strijd kunnen we deze opstellingen van de belangengroepen als volgt interpreteren: het bedrijfsleven wil het spel spelen als IR, terwijl de milieubeweging de volgorde RI preferereert. De milieubeweging spant zich in voor de heffing. Om de kansen van de heffing te vergroten, wil de milieubeweging eerst overeenstemming bereiken over de verdeling van de opbrengst, alvorens de heffing zelf aan de orde te stellen. De milieubeweging weet dat het bedrijfsleven, zodra het eenmaal een groot deel van de opbrengsten heeft veiliggesteld, zijn verzet tegen de heffing zal opgeven. De milieubeweging is zelfs bereid om zich bij het verdelen van de opbrengst terughoudend op te stellen, zodat het bedrijfsleven via de opbrengst voldoende compensatie krijgt voor de heffing.

Het bedrijfsleven daarentegen wil het spel spelen als IR. Het wil eerst de instrumentkeuze aan de orde stellen: heffing of geen heffing, waarbij het bedrijfsleven dan tegen de heffing zal lobbyen. Mocht de heffing desondanks worden ingevoerd, dan wil het bedrijfsleven pas op dat moment over de verdeling van de opbrengst praten. Zo hoopt het bedrijfsleven een kostbare strijd over de verdeling van de opbrengsten te voorkomen. Deze wens weegt zwaarder dan de nadelen van IR: dat het bedrijfsleven moet lobbyen tegen de heffing en dat de lobbykosten voor het verdelen van de opbrengst lager kunnen zijn in RI dan in IR (als ze worden gemaakt).

In paragraaf 3.A hebben we al gezegd dat, als beide agenten het spel willen spelen als IR, dit waarschijnlijk ook zal gebeuren. Hier hebben we een praktijkvoorbeeld van wat er kan gebeuren als de ene agent IR wil en de andere RI. Wat er gebeurde, is dat de milieubeweging wel wilde praten over de besteding van de opbrengsten van de heffing, maar dat het bedrijfsleven dit weigerde. Een debat over de besteding van de opbrengsten was daardoor niet mogelijk. Het bedrijfsleven kon dus zijn voorkeur voor IR doordrijven, mede omdat de overheid de discussie niet structureerde. Het model voorspelt dat heffingen in deze opzet maar een kleine kans maken. En inderdaad werd de heffing op dat moment, in die vorm, niet ingevoerd.

Het feit dat het bedrijfsleven de gang van zaken kon dicteren, moet niet opgevat worden als bewijs dat het bedrijfsleven in algemene zin politiek invloedrijker was dan de milieubeweging. De invloed van het bedrijfsleven op dit punt ligt aan de specifieke posities die bedrijfsleven en milieubeweging innamen en aan het gebrek aan regie van de kant van de overheid. Ook kan men uit de analyse niet opmaken dat de overheid de discussie meer had moeten structureren, bijvoorbeeld door de besteding van de opbrengsten aan de orde te stellen. Immers, als de ene groep IR wil en de andere groep wil RI, dan is het niet op voorhand duidelijk wat in het algemeen belang is. Hiervoor is het nodig de omvang van de belangen bij IR en RI te kennen.

4. Conclusie

In deze conclusie zullen we de relevantie van Dijkstra's (1999) bevindingen bespreken en richtingen voor verder onderzoek aangeven. Hier-

bij gaan we eerst in op de voorkeuren van belangengroepen en daarna op hun gedrag.

We hebben gezien dat de belangengroepen weinig interesse hebben voor financiële instrumenten als zodanig. Het is met name het vooruitzicht een deel van de overheidsopbrengsten van de financiële instrumenten binnen te halen, dat deze instrumenten aantrekkelijk maakt voor belangengroepen. Met *grandfathering* daarentegen vallen deze opbrengsten geheel toe aan de aandeelhouders.

De analyse van de voorkeuren van belangengroepen, met name van de aandeelhouders en de werknemers in de vervuilende industrie, heeft met Dijkstra (1999) een steviger theoretisch fundament gekregen. Er is echter nog wel een kloof tussen de theoretische benadering van de voorkeuren van belangengroepen en de beleving van de belangengroepen zelf. Een manier om deze kloof te dichten is om meer "realistische" veronderstellingen in het theoretische model van de bedrijfstak op te nemen. Men kan er bijvoorbeeld in opnemen dat bedrijven onderling verschillen, hetgeen tot een kostenvoordeel van marktinstrumenten boven directe regulering kan leiden. Een dergelijke aanpak zal echter snel ontaarden in een "catalogus" van resultaten. Het toepassen van de analyse op een concrete situatie lijkt een betere strategie, ook al omdat de deelnemers aan de enquête aangaven dat hun voorkeuren afhangen van de specifieke situatie.

De uitbreidingen van de *rent seeking*-theorie werpen een interessant licht op de vraag of het alternatief met de hoogste totale waardering toch een lage succeskans kan hebben. Deze uitbreidingen zijn niet alleen van belang voor instrumentkeuze in het milieubeleid, maar voor de *rent seeking*-theorie en de *public choice* in het algemeen. Voor de praktische toepassing van de strijd voor een publiek goed is het nodig om te weten in hoeverre een bepaalde groep, zoals de milieubeweging en het bedrijfsleven, als één agent kan worden opgevat. Waarschijnlijk kan men een dergelijke groep niet strikt als één agent opvatten, maar werken de leden wel nauw samen. Dan is het van belang om te weten hoe die samenwerking precies in zijn werk gaat.

Men kan enige vraagtekens plaatsen bij de geschiktheid van het *rent seeking*-model om het gedrag van Nederlandse belangengroepen te verklaren. Zoals we zagen in paragraaf 3.B hechten de belangengroepen meer waarde aan de kracht van argumenten dan aan de omvang van de

lobby-inspanningen. Ook lijken de hoge lobbykosten in de praktijk lager te zijn dan het *rent seeking*-model voorspelt. Het lijkt er meer op dat groepen met tegengestelde belangen in eerste instantie in overleg tot een oplossing proberen te komen. Maar ook in dit geval is de analyse van de strijd relevant. Een belangengroep moet immers rekening houden met het risico dat haar gedrag leidt tot het mislukken van het overleg en het uitbreken van een kostenverslindende strijd.

Toch wordt er ook in het Nederlandse milieubeleid wel degelijk strijd geleverd tussen belangengroepen, met name over infrastructurele vraagstukken zoals de luchthaven Schiphol. In brede kring leeft zelfs de gedachte dat er te veel strijd en te weinig overleg is. Dit blijkt uit de gunstige ontvangst van het idee voor een "groen poldermodel". De discussie over dit idee verdient de actieve aandacht van de onderzoeker van belangengroepen.

Bibliografie

- AIDT, T.S. (1998), "Political internalization of economic externalities and environmental policy", *Journal of Public Economics* 69, blz. 1-16.
- ANDERSEN, M.S. (1996), *Governance by Green Taxes, Making Pollution Prevention Pay*, Manchester/New York, Manchester University Press.
- BAIK, K.H. (1993), "Effort levels in contests: The public-good prize case", *Economics Letters* 41, blz. 363-367.
- BAUMOL, W.J. en W.E. OATES (1988), *The theory of environmental policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BERNHEIM, B.D. en M.D. WHINSTON (1986), "Menu auctions, resource allocation, and economic influence", *Quarterly Journal of Economics* 101, blz. 1-31.
- BOORSMA, P.B., P.C. GILHUIS, J.B. OPSCHOOR en B.M.S. VAN PRAAG (1988), *Een anti-verzuringfonds*, Ministerie van VROM, Den Haag, Lucht 77.
- BUCHANAN, J.M. en G. TULLOCK (1975), "Polluters' profits and political response: Direct controls versus taxes", *American Economic Review* 65, blz. 139-147.
- CARLSON, C., D. BURTRAW, M. CROPPER en K.L. PALMER (1998), "Sulfur dioxide control by electric utilities: What are the gains from trade?", paper gepresenteerd op het World Congress of Environmental and Resource Economists, Venetië, 25-27 juni 1998.
- DE CLERCQ, M. (1996), "The political economy of green taxes: The Belgian experience", *Environmental and Resource Economics* 8, blz. 273-291.
- DEWEES, D.N. (1983), "Instrument choice in environmental policy", *Economic Inquiry* 21, blz. 53-71.
- DIJKSTRA, B.R. (1997), *Voorkeuren van belangengroepen voor instrumenten van milieubeleid. De Nederlandse enquête*, Onderzoeksmemorandum nr. 16, Sectie Economie en Openbare Financiën, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen.
- DIJKSTRA, B.R. (1999), *The Political Economy of Environmental Policy: A Public Choice Approach to Market Instruments*, Cheltenham, Edward Elgar (te verschijnen).
- EEA [EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY] (1996), *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness*, Environmental Issues Series 1, Kopenhagen, EEA.
- ELLERMAN, A.D., R. SCHMALENSSEE, P.L. JOSKOW, J.P. MONTERO en E.M. BAILEY (1997), *Emissions trading under the US Acid Rain Program, evaluation of compliance costs and allowance market performance*, Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, Center for Energy and Environmental Policy Research.
- FREDRIKSSON, P.G. (1997), "The political economy of pollution taxes in a small open economy", *Journal of Environmental Economics and Management* 33, blz. 44-58.
- GROSSMAN, G.M. en E. HELPMAN (1994), "Protection for sale", *American Economic Review* 84, blz. 833-850.
- HEYES, A.G. (1997), "Environmental regulation by private contest", *Journal of Public Economics* 63, blz. 407-428.
- HURLEY, T.M. en J.F. SHOGREN (1997), "Environmental conflicts and the SLAPP", *Journal of Environmental Economics and Management* 33, blz. 253-273.
- KETE, N. (1992), "The US acid rain control allowance system", in: *Climate Change: Designing a Tradeable Permit System*, Parijs, OESO, blz. 78-108.
- KLAASSEN, G. (1996), *Acid Rain and Environmental Degradation: the Economics of Emission Trading*, Cheltenham, Edward Elgar.
- KLAASSEN, G. en A. NENTJES (1997), "Sulfur trading under the 1990 CAAA in the US: An assessment of first experiences", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153, blz. 384-410.
- LIROFF, R.A. (1986), *Reforming Air Pollution Regulation: The Toil and Trouble of EPA's Bubble*, Washington, D.C., The Conservation Foundation.
- MINISTERIE VAN VROM (1998), *Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3)*.
- NENTJES, A. en B. DIJKSTRA (1994), "The political economy of instrument choice in environmental policy", in: M. FAURE, J. VERVAELE en A. WEALE, red., *Environmental Standards in the European Union in an Interdisciplinary Framework*, Antwerpen, Maklu, blz. 197-219.
- NITZAN, S. (1994), "Modelling rent-seeking contests", *European Journal of Political Economy* 10, blz. 41-60.
- OLSON, M. (1965), *The logic of collective action*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- OPSCHOOR, H., L. DE SAVORNIN LOHMAN en H. VOS (1994), *Managing the environment: The role of economic instruments*, Parijs, OESO.
- POTTERS, J. en F. VAN WINDEN (1992), "Lobbying and asymmetric information", *Public Choice* 74, blz. 269-292.
- POTTERS, J. en F. VAN WINDEN (1996), "Models of interest groups: Four different approaches", in: N. SCHOFIELD, red., *Collective Decision-Making: Social Choice and Political Economy*, Boston/Dordrecht/Londen, Kluwer Academic Publishers, blz. 337-362.

- SPULBER, D.F. (1985), "Effluent regulation and long-run optimality", *Journal of Environmental Economics and Management* 12, blz. 103-116.
- SPULBER, D.F. (1989), *Regulation and Markets*, Cambridge/Londen, The MIT Press.
- STUURGROEP (1992), *Eindrapportage Stuurgroep Regulerende Energieheffingen*, Den Haag.
- SVENDSEN, G.T. (1998), *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in the United States and CO₂ Taxation in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- TABAK, L. (1997), "Handel in vuile lucht", in: K. WAAGMEESTER, red., *Houdbare economie: Kroniek van duurzaam Nederland*, Amsterdam, NCDO/Kok Agora, blz. 118-134.
- TME, TEBODIN, GRONIMJ en RUG (1997), *Milieu-Emissies: Kiezen voor Winst! Marktwerking in het milieubeleid: de potentiële kostenvoordelen van een systeem van Verhandelbare EmissieRechten (VER)*, Den Haag, IPO-publicatienummer 105.
- TULLOCK, G. (1967), "The welfare cost of tariffs, monopolies, and theft", *Western Economic Journal* 5, blz. 224-232.
- TULLOCK, G. (1980), "Efficient rent seeking", in: J.M. BUCHANAN, R. TOLLISON en G. TULLOCK, red., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M Press, College Station, 269-282.
- VERSTEEGE, H.M.J. en J.B. VOS (DHV) (1995), *Verhandelbare emissierechten in het Nederlandse verzuringsbeleid*, Publikatiereeks Lucht en Energie nr. 116, Ministerie van VROM.

Abstract

The Political Economy of Instrument Choice in Environmental Policy

Why are market instruments hardly ever applied in environmental policy, although they are efficient according to economists? This article pursues the public choice explanation: apparently there are influential interest groups that block the introduction of market instruments. The preferences of shareholders and workers in the polluting industry, the environmental movement and the environmental bureaucracy are explored. Using the rent seeking model, it is examined whether the policy alternative with the highest aggregate valuation can yet have a low, or even zero, success probability.

CASESTUDY

Linda Springael^{*,*}, Diana De Graeve^{*}, Walter Nonneman^{*},
Wendy De Wit^{*}, Ariane Meeusen^{*}, Inge Merckx^{*},
Sofie Pareit^{**} en Tom Van Woensel^{**}

Bezoldigingen van alumni Toegepaste Economische Wetenschappen en Handelsingenieur

Trefwoorden: bezoldigingen; alumni; "human capital"-theorie

Dit artikel analyseert enkele belangrijke trends in de lonen van alumni Toegepaste Economische Wetenschappen en Handelsingenieur aan de universiteit van Antwerpen (UFSIA), die afgestudeerd zijn tussen 1950 en 1995. De alumni uit de steekproef rapporteren gemiddeld 47 uur per week te werken. Voor meer dan drie vierde van de respondenten ligt het bruto maandelijks inkomen tussen 50 000 en 200 000 BEF. Het blijkt dat de uurlonen van mannen hoger liggen dan die van vrouwen. Significante determinanten van de uurlonen zijn geslacht, ervaring, graad en opleiding. De studie ondersteunt aldus de "human capital"-theorie. Bovendien zijn ook enkele vraagfactoren (sector van tewerkstelling en grootte van het bedrijf) significant. Hogere inkomens worden verder geassocieerd met een kortere zoektijd naar de eerste baan, wat een bevestiging is van het systematisch zoekmodel.

* Universiteit Antwerpen (UFSIA), Studiecentrum voor Economisch en Sociaal Onderzoek

** Studenten van het werkcollege kwantitatieve economie, die instonden voor het verzamelen van de data en eerste analyses uitvoerden.

De auteurs danken Bruno De Borger en Stefan Késenne voor hun commentaren