

# Ervaringen met MKBA in het natuur- en milieubeleid

Voor de uitdagingen in het waterbeheer bestaan velerlei oplossingen. Naast de vanzelfsprekende aandacht voor de technische effectiviteit van oplossingen worden deze ook steeds meer vanuit economisch perspectief beoordeeld. Het inzicht groeit dat niet alleen investeringskosten, maar ook andere kosten en baten een rol moeten spelen in de beleidsafwegingen. Dit geldt zeker ook voor de Kaderrichtlijn Water, die stevige eisen stelt aan een economische analyse. Om enige lijn te brengen in de uitvoering van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) is in 2000 een Leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructureel) vastgesteld. Bij het uitvoeren van de strategische MKBA door het RIZA in 2006 bleek echter dat op bepaalde punten deze leidraad ruimte overliet voor interpretatie of minder geschikt was. Onvrede hierover en een vaak gehoord commentaar dat je met een MKBA iedere gewenste uitkomst kan maken, vormde de aanleiding tot een verkennend literatuuronderzoek. Verschillende MKBA's die de afgelopen jaren in het waterbeleid en aanpalende beleidsvelden zijn uitgevoerd, zijn vorig jaar inhoudelijk met elkaar en met de Leidraad OEI vergeleken door Sterk Consulting en Bureau Buiten. Hieruit bleek dat een deel van de problemen die zijn ondervonden met de toepassing van de Leidraad OEI tijdens de strategische MKBA ook hebben gespeeld bij andere MKBA's. Dit geeft handvatten voor aanvullingen en verbeteringen voor de OEI-leidraad en de in de toekomst uit te voeren MKBA's.

De bestudeerde MKBA's lijken veel op elkaar als het gaat om de toegepaste methodologie. Zo worden in alle MKBA's de probleem- en doelstelling expliciet beschreven en zijn deze breed verwoord, waardoor alternatieve oplossingen niet uit het oog worden verloren. Verder is in vrijwel alle MKBA's aandacht voor het beschrijven van het nulalternatief en worden in alle MKBA's één of meer projectalternatieven omschreven. In alle MKBA's staan beschrijvingen van de projectkosten en wordt op een juiste manier de nationaal vastgestelde discontoet gehanteerd (ten tijde van het uitvoeren van deze MKBA's vier procent). De projecteffecten zijn in alle MKBA's benoemd en de gehanteerde batenposten lijken een behoorlijke mate van overeenkomst te hebben. In bijna alle MKBA's zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd op uiteenlopende variabelen. Tot slot zijn de resultaten in alle MKBA's in een samenvattende tabel weergegeven.

Hieruit blijkt dat de Leidraad OEI er kennelijk in slaagt om op hoofdlijnen een duidelijke richting te geven aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De complexiteit van zo'n analyse gaat echter gepaard met veel keuzes, waardoor ruimte ontstaat voor eigen invulling. Dit is dan ook de reden waarom op een aantal inhoudelijke punten de bestudeerde MKBA's onderling blijken te verschillen en/of af te wijken van de richtlijnen van de Leidraad OEI. De belangrijkste verschillen zijn: de rekenkundige uitgangspunten (risicoet, discontoet, tijdshorizon, restwaarde), de manier waarop het nulalternatief wordt opgesteld, de rubricering van projecteffecten, de omgang met data, de beschrijving van de projecteffecten (met name de kwaliteit van de leefomgeving, natuur en milieu), de beschouwde batenposten en de rapportage.

## Rekenkundige uitgangspunten

Op een aantal rekenkundige uitgangspunten blijken de MKBA's onderling behoorlijk te verschillen. Deze zijn niet allemaal zonder meer in afwijking van de Leidraad OEI, maar ze kunnen wel leiden tot aanzienlijke verschillen in de uitkomsten. Dit geldt zeker nu een lagere discontoet wordt gehanteerd:

- risico-opslag

Alleen in de MKBA Waterbodems wordt een risico-opslag gehanteerd (0,5%). Blijkbaar wordt het risico in de andere MKBA's laag ingeschat of vindt men het een moeilijk te hanteren begrip;

- tijdshorizon

Er zijn aanzienlijke verschillen in de gehanteerde termijnen: van 23 jaar tot en met een oneindige termijn;

- restwaarde

In geen enkele analyse wordt expliciet vermeld dat en/of hoe rekening is gehouden met de restwaarde.

## Opstellen nulalternatief

Het opstellen van het nulalternatief blijkt in de meeste gevallen anders te worden ingevuld dan strikt genomen in de Leidraad OEI is verwoord ('best mogelijke oplossingen voor knelpunten zonder project'). Meestal wordt uitgegaan van huidig beleid en toekomstige ontwikkelingen, ofwel de meest waarschijnlijk geachte ontwikkeling. Hiermee sluiten de analyses meer aan bij de werkwijze OEI bij SNIP (Spelregels Natte Infrastructuur Projecten), welke voor natuur- en milieuprojecten wellicht meer houvast biedt dan de OEI-Leidraad, welke in eerste instantie voor infrastructurele projecten is opgesteld. Het lijkt erop dat de best mogelijke oplossingen voor knelpunten zonder een project al snel worden vertaald naar een projectalternatief in plaats van het nulalternatief. Daarnaast is in ongeveer de

helft van de MKBA's geen rekening gehouden met exogene ontwikkelingen van klimaat en economie. Het is derhalve in ieder geval geen gemeengoed om deze ontwikkelingen een plaats te geven in de analyse.

## Rubricering projecteffecten

De rubricering van projecteffecten verschilt per MKBA; meestal wordt niet exact de rubricering van de OEI-Leidraad gevolgd.

Een overzicht van de bestudeerde MKBA's:

- Bagger: het onzichtbare goud? Hoofdnota MKBA Waterbodems. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, AKWA (2004).
- Kosten-batenanalyse voor 'Ruimte voor de Rivier'. Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, CPB (2005).
- Additionele kosten en sociaal-economische gevolgen van Natura 2000. Ministerie van LNV, LEI (2006).
- Strategische MKBA voor de KRW. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RIZA (2006).
- Baten van de KRW voor het Friese merengebied. Milieu- en Natuurplanbureau, LEI (2007).
- Kosten-batenanalyse waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer. Bestuurlijk overleg Krammer, Royal Haskoning (2007).
- MKBA Wieringerrandmeer. Provincie Noord-Holland, Witteveen+Bos (2006).

Voor de inhoudelijke aspecten heeft de Leidraad OEI als referentie gediend voor de te bestuderen MKBA's.



**Woningbouw langs het water in Amsterdam.**

Dit kan worden verklaard uit het feit dat de Leidraad OEI specifiek op infrastructurele projecten en vervoer is toegespitst en niet is toegesneden op natuur en milieu, hetgeen voor het type projecten dat hier is geanalyseerd juist een belangrijke rol speelt. De indirecte effecten worden meestal niet of alleen kwalitatief meegenomen. In de MKBA Wieringerrandmeer wordt een aantal indirecte effecten berekend (extra bestedingen van extra inwoners). In de meeste MKBA's wordt expliciet aangegeven dat men de indirecte effecten niet meeneemt, omdat deze klein zouden zijn of moeilijk te kwantificeren. In minder dan de helft van de MKBA's wordt expliciet rekening gehouden met herverdelingseffecten. Alleen in de MKBA Volkerak-Zoommeer (regionaal project, nationale effecten), de MKBA Waterbodems (scheepvaarteffecten in het buitenland) en de Strategische MKBA KRW (recreatie-effecten alleen bij recreatietekort) is dit expliciet terug te vinden.

#### **Omgang met data**

In vrijwel iedere MKBA krijgt men te maken met beperkingen met betrekking tot de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie. De mate waarin de informatie kan worden verzameld en gegeneerd, hangt af van de omvang/belang van het project en budgettaire mogelijkheden. Problemen zoals in de strategische MKBA KRW (zeer diffuse

dataverzameling door derden in de regio) zijn uniek. De *bottom up*-benadering voor de informatieverzameling is niet toegepast bij de andere MKBA's. Bij de meeste MKBA's wordt in de rapportage nauwelijks inzicht verschaft in de betrouwbaarheid en het detailniveau van de gebruikte gegevens. Alleen in de strategische MKBA KRW wordt zeer expliciet ingegaan op dataproblemen en hoe deze zijn opgevangen.

#### **Beschrijving projecteffecten**

Tot slot blijkt dat de beschrijving van de projecteffecten die te maken hebben met veranderingen in de kwaliteit van de leefomgeving en natuur en milieu, veelal onderwerp van discussie vormt en dat men hieraan op verschillende manieren invulling geeft. Soms kiest men ervoor deze niet te moneteriseren, in andere gevallen doet men dit wel maar kunnen in de berekeningen zelf verschillen ontstaan. Het hanteren van de zogeheten niet-gebruikswaarde is in het bijzonder onderwerp van discussie en in sommige studies wordt dit bewust achterwege gelaten. De Leidraad OEI zou specifiekere richtlijnen kunnen formuleren over de wijze waarop hiermee moet worden omgegaan.

#### **Beschouwde batenposten**

De wijze waarop is omgegaan met de baten krijgt extra aandacht, omdat dit bij iedere MKBA weer aanleiding geeft tot discussies.

Zo is iedereen overtuigd van het ontstaan van baten als gevolg van een verbetering van de waterkwaliteit, maar het feitelijk in geld uitdrukken van die baten leidt vaak tot uitgebreide discussies (zo was het discutabel zijn van de 'prijskaartjes' één van de redenen waarom in de ex ante evaluatie van het MNP van dit voorjaar de baten niet in geld zijn uitgedrukt). In bijgaande tabel worden de belangrijkste bevindingen beschreven.

Baten die te maken hebben met veranderingen in de kwaliteit van de leefomgeving, worden vaker niet berekend (MKBA's Waterbodems, Ruimte voor de Rivier, Natura 2000 en Volkerak Zoommeer) dan wel (Wieringerrandmeer, Friese Meren en de strategische MKBA KRW). Dit gebeurt bewust vanwege budgettaire beperkingen of het feit dat effecten niet onderscheidend zijn voor de projectalternatieven. In die MKBA's waarin baten worden uitgedrukt in geld, worden verschillende waarderingmethoden gebruikt. Het lijkt erop dat de methoden over het algemeen naar behoren worden toegepast. Verschillen treden vooral op door verschillen in de (ken)getallen.

#### **Rapportage**

In alle MKBA's wordt een samenvattende tabel weergegeven. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo presenteert de MKBA Friese Meren de kosten en baten in afzonderlijke tabellen. De rubricering in

baten	studie Wieringen	studie Friese meren	studie Strategische MKBA
<b>woongenot</b> waardestijging	tussen 5 en 12%	tussen 2,5 en 10%	tussen 5 en 12%
<b>natuur en klimaat</b> invloed op kooldioxide, stikstof en fosfaat	minder uitstoot stikstof en fosfaat als gevolg van beperking landbouw	vastlegging kooldioxide, stikstof, fosfaat en nitraatoxide	vastlegging kooldioxide, stikstof, fosfaat en nitraatoxide
verervingswaarde	nee, wel vererving cultuurhistorie	nee	verervingswaarde schoon water: 5 euro per huishouden
<b>biodiversiteit</b> niet-gebruikswaarde per huishouden	niet meegenomen	11 euro per huishouden	11 euro per huishouden
<b>waterrecreatie</b> zwemwaterbezoek	zwemrecreatiebaten: 3,50 euro per persoon per bezoek	niet meegenomen	3,50 euro per persoon per bezoek
horeca-exploitatie	winst 10% door overnachtingen en dagtochten	winst 10% x bestedingen per vakantiedag: 39 euro	recreatieve belevingswaarde wandel- en fietstochten en overnachtingen: 0,152 euro, 0,6 euro en 1,67 euro
sportvissen	per visdag 156 euro	per visdag 4 euro, 45% toegevoegde waarde	4 euro per visdag, 10% van uitgaven per dag (40 euro)
<b>volksgezondheid</b> ziekte zwemveiligheid	nee nee, wel verkeersveiligheid	nee nee	355 euro per vermeden zieke 97 minder doden à 1,7 miljoen euro

directe en indirecte effecten is in de meeste gevallen niet terug te vinden. Ten slotte wordt in de overzichtstabel nauwelijks gebruik gemaakt van een zichtjaar, zoals in de Leidraad OEI.

### MKBA in de besluitvorming

Over de rol van een maatschappelijke kosten-batenanalyse in het besluitvormingsproces bestaat veel discussie. Waar de MKBA voor de één een alomvattend oordeel is, geeft een ander aan de resultaten volledig in twijfel te trekken. Om die reden is ook gesproken met betrokkenen bij de verschillende studies, ofwel als opsteller van het rapport óf als opdrachtgever óf als besluitvormer. Op basis van deze gesprekken blijkt dat een MKBA in het besluitvormingsproces onmisbaar wordt gevonden in haar rol van inzicht verschaffen, objectiveren, bewustwording creëren, discussie specificeren en aanscherpen en het faciliteren van besluitvorming. Er zijn echter ook een paar punten waar aandacht aan moet worden besteed bij het gebruiken van MKBA's als beslissingsondersteunend instrument:

- Een MKBA maakt deel uit van de informatie voor beslissers, maar geeft geen absoluut oordeel. Naast een MKBA kunnen andere overwegingen een rol spelen. Een negatieve uitkomst betekent niet automatisch dat het project niet moet worden uitgevoerd;
- Omgang met de uitkomsten ervaart men als lastig ook gezien de (vele) onzekerheden;
- Op regionaal niveau heeft men moeite de resultaten van een nationale MKBA toe te passen. Deze zijn immers niet regio-specifiek en allerlei regionale effecten hebben in de MKBA geen plaats (hetgeen bij

nationale probleemstelling te verwachten valt);

- Belanghebbenden richten zich op die elementen uit de MKBA die hun belang dienen en negeren de rest van de analyse;
- Bij het doorgeven van de resultaten aan belanghebbenden gaat de discussie veelal over het verschil tussen kosten en baten versus uitgaven en opbrengsten en de allocatie van deze kosten en baten naar partijen. Deze allocatie is voor de gemiddelde bestuurder niet goed te ontlenen aan een MKBA. In ongeveer de helft van de MKBA's wordt iets gedaan met de allocatie van kosten en baten;
- De wijze waarop de effecten in beeld moeten worden gebracht (kwantificeren en moneteriseren) leidt in de praktijk tot veel discussie. Effecten op met name natuur en ruimtelijke kwaliteit en methoden om deze zachtere waarden in beeld te brengen, vormen ook regelmatig onderwerp van discussie;
- De verdeling van kosten en baten bij meervoudige doelstellingen is ingewikkeld en veelal niet op zuiver objectieve gronden te maken. Welk deel van de kosten van een maatregel moet bijvoorbeeld worden toegerekend aan WB21, welk deel aan de KRW en welk deel aan de VHR?
- Tot slot wordt getwijfeld aan het nut van een MKBA ter ondersteuning van besluitvorming bij brede projecten (zoals de KRW), maar verwacht men dat het beter geschikt is voor meer specifieke projecten.

### Verder standaardiseren

Dit artikel heeft laten zien dat in een MKBA veel keuzes worden gemaakt waardoor, ondanks de kaders van de OEI Leidraad,

ruimte resteert voor eigen invulling. Met name voor de omgang met milieu en natuur in een MKBA ligt er ruimte om ook vanuit de OEI Leidraad specifiekere richtlijnen te formuleren over de wijze waarop hiermee moet worden omgegaan. Denk bijvoorbeeld aan de projectduur, risico-opslag, de wijze van formuleren van een nulalternatief en de wijze van moneteriseren van met name de 'zachtere' effecten. Inhoudelijke verbetering en standaardisering is dus nodig.

### Betere informatievoorziening

Minstens even belangrijk is het echter om de resultaten van de maatschappelijke kosten-batenanalyse beter inzichtelijk en gemakkelijker bespreekbaar te maken. De resultaten van een MKBA blijken in de praktijk moeilijk te vertalen naar de eigen organisatie. Welke kosten en baten vallen aan welke partij toe en welke kosten en baten zijn gekoppeld aan een geldstroom vormen belangrijke aandachtspunten in het besluitvormingsproces. Juist de combinatie van een maatschappelijk beeld van de kosten en baten van een project met een helder inzicht van de financiële consequenties voor de eigen organisatie is van belang. Om die reden pleiten ondergetekenden voor een verdere standaardisatie van de MKBA en een communicatieprotocol waarmee de resultaten ook per organisatie kunnen worden geïnterpreteerd. Natuur is leuk, maar we willen er wel zeker van zijn dat we er bij kunnen blijven drinken.

**Rob van der Veeren (Rijkswaterstaat Waterdienst)**

**Robert van Cleef (Sterk Consulting)**