

Naschrift



**ROY
BROUWER**
Hoogleraar en
afdelingshoofd
aan de Vrije
Universiteit
Amsterdam

Het is indrukwekkend om te zien hoe open en transparant in Nederland de discussie omtrent het gebruik van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt gevoerd sinds de publicatie van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) in 2000. Het vastleggen van ervaringen in verschillende beleidsvelden zoals in dit *ESB* Dossier is cruciaal voor het beter en breder toepasbaar maken van de MKBA en het begrijpelijker maken van nut en noodzaak voor beleidsmakers en beleidsondersteuners. Het instrument zelf en de handboeken voor het gebruik en de inzetbaarheid van het instrument in beleidsprocessen hebben de afgelopen jaren in Nederland een belangrijke nieuwe ontwikkeling doorgemaakt. Dit is de verdienste van de expertgroep die voortkwam uit de verschillende beleidsdepartementen, die zich sinds de OEEI is blijven inzetten om het inzicht in de toepasbaarheid van de MKBA ter ondersteuning van beleid te vergroten, maar ook de vele beleidsondersteuners, die het instrument in de praktijk toepassen en daaruit belangrijke lessen trekken en doorgeven. Het zien en inzetten van MKBA als een procesinstrument, in plaats van enkel als een technische economische methode, is een belangrijke stap geweest om het instrument een prominenter plek te geven in beleid en besluitvorming. De verankering van het instrument in diverse beleidsnota's sinds eind jaren negentig, bijvoorbeeld in het Nederlandse waterbeleid, net als eerder in landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, heeft ook geholpen om het instrument verder te ontwikkelen en te testen in de praktijk. Het artikel van Rob van der Veeren illustreert dit mooi.

Gezien mijn achtergrond zal het niet verbazen dat ik het waarden van de effecten van ingrepen in

de verschillende beleidsvelden als de belangrijkste uitdaging blijf zien van de MKBA. Dat betreft met name de waardering van directe en indirecte externe effecten, maar ook de keuze van de discontovoet. Ik ben blij te zien dat er in dit dossier ook aandacht is voor de betrouwbaarheid van kostenschattingen van met name grote infrastructuurprojecten. Dit brengt balans in de discussie, die zich daardoor niet alleen richt op moeilijkheden rond het waarderen van de publieke baten van beleid in de collectieve sector. In het dossier ontbreekt wel enigszins een verslag van de voortgang die is geboekt op het terrein van natuur- en milieuwaardering in Nederland, ondanks de impuls die de afgelopen jaren wereldwijd (inclusief in Nederland) is gegeven aan milieuwaardering via concepten als ecosysteemdiensten, natuurlijk kapitaal en betalen voor ecosysteemdiensten.

Waarden is en blijft mensenwerk en daarmee grotendeels subjectief. Dat geldt ook voor de keuze van een discontovoet en daarmee het waarderen van effecten op huidige en toekomstige generaties. Tegelijk ben ik net zoals Carl Koopmans *et al.* in hun bijdrage aan dit dossier een groot voorstander van objectieve verslaglegging van alle directe en indirecte effecten van beleidsinterventies. Daarbij is het empirisch aantonen van causaliteit een noodzakelijke vereiste voor valide en betrouwbare uitkomsten van een MKBA, alsmede voor het creëren van legitimiteit en draagvlak voor hun acceptatie. Een groot deel van de discussie en controverse omtrent het gebruik van de MKBA hangt echter op de daaropvolgende stap, namelijk het waarderen van deze effecten, al dan niet in geld. Deze stap is voor velen moeilijk te rijmen met de eerdere objectieve vaststelling van projecteffecten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het artikel van Hamers *et al.* over het gebruik van het nieuwe instrument planobjectivering voor de analyse

en beoordeling van stedelijke plannen of het voorstel van een objectieve toets als kwaliteitsborging achteraf in het artikel van Wortelboer-van Donselaar en Bakker. Zij lijken de subjectiviteit die vaak ten grondslag ligt aan waarden of anderszins in aannames te willen omzeilen door een extra objectiviteit in te lassen.

Het is hierbij van belang onderscheid te maken tussen meetbare en niet-meetbare effecten, de waardering van deze effecten en de onderliggende aannames van economische waardering in de MKBA. Hoewel niet helemaal los te zien van elkaar, worden deze aspecten in discussies vaak door elkaar gehaald. Ik kan het niet beter verwoorden dan Maarten van 't Riet doet in zijn artikel: “wat van waarde is moet worden benoemd” in een MKBA, ongeacht de vraag of deze waarde in geld kan worden uitgedrukt of niet. Juist door de MKBA meer een interactieve procesrol te laten spelen waarin relevante belangen hun plek krijgen en nog meer te zien als een instrument dat in dienst staat van besluitvorming (zoals het instrument ook altijd is bedoeld) en niet de beslissing voorkauwt, ben ik ervan overtuigd dat ook deze niet in geld uitgedrukte zachte waarden de rol toekomt in het besluitvormingsproces, die ze verdienen.

Wat de waardering van deze zachte waarden betreft, ontbreekt in Nederland een gestructureerde discussie, zoals die wel wordt gevoerd rondom de MKBA met aandacht voor goed uitgevoerde *state-of-the-art*-studies om meer inzicht te krijgen in de rol en bruikbaarheid van niet op marktprijzen gebaseerde waarderingsmethoden. Op basis van wat de empirie laat zien zou toegewerkt moeten worden naar overeenstemming binnen en tussen beleidsdepartementen voor welke externe effecten het gebruik van deze methoden wel en voor welke externe effecten deze methoden geen valide en betrouwbare waarden genereren. Dit gaat verder

dan wat Gelauff in zijn slotessay stelt om de MKBA te gebruiken om te zien hoe groot die waarde minimaal moet zijn om op een positief maatschappelijk saldo uit te komen. In een eerder dossier over de waardering van externe effecten in MKBA's in het Tijdschrift voor Politieke Economie in 2006 waaraan sommige auteurs in dit *ESB* Dossier ook meeschreven, refereerde ik in dit verband aan zogenaamde geautoriseerde waarden. Dit zijn niet statische kengetallen waarnaar bijvoorbeeld lijkt te worden verwezen in het artikel van Wortelboer-van Donselaar en Bakker, maar waarden die recht doen aan de specifieke sociale, culturele en economische context waarin ze zich voordoen, verklaarbaar zijn en daaraan hun validiteit en legitimiteit ontleen voor gebruik in de MKBA. De kracht van de economische redeneerlijn die ten grondslag ligt aan de MKBA zit in het expliciteren van relevante keuzes en afwegingen. Deze hebben niet noodzakelijkerwijs altijd direct monetariseerbare of financiële implicaties, wel brengen ze altijd opportunitetskosten met zich mee, en in die zin is er uiteindelijk altijd iemand die de rekening betaalt.

