



Van methodenstrijd naar beleid

Auteur(s):

Ruijgrok, E.C.M.

Brouwer, R.

Groot, R.S. de.

Verbruggen, H.

Elisabeth Ruijgrok is werkzaam bij Witteveen+Bos. Roy Brouwer is verbonden aan het Rijks-instituut voor Integraal Zoetwater-beheer en Afvalwaterbehandeling en aan het Centre for Social and Economic Research on the Global Environment. Dolf de Groot is verbonden aan de Leerstoelgroep Milieusysteemanalyse van Wageningen Universiteit en het International Centre for Integrative Studies in Maastricht. Harmen Verbruggen is directeur van het Instituut voor Milieuvraagstukken in Amsterdam. E.Ruijgrok@witbo.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4394, pagina 60, 7 februari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

Strijd over hoe milieu gewaardeerd moet worden zorgt ervoor dat natuur in kostenbaten-analyses onvoldoende wordt meegewogen.

In de politieke besluitvorming wordt verantwoording van de besteding van gemeenschapsgeld steeds belangrijker. Hierdoor worden afwegingsmethoden, in het bijzonder de maatschappelijke kostenbaten-analyse (mkba), populair. Het kabinet heeft de mkba in 2000 verplicht gesteld voor grote infrastructuurprojecten. Sindsdien wordt deze toegepast op tal van grote projecten, waaronder Ruimte voor de Rivier en de hsl-Oost. De baten van infrastructuur bestaan vaak grotendeels uit niet-geprijsde collectieve goederen, zoals veiligheid, gezondheid en milieu. Wanneer deze baten vanwege hun ongeprijsde karakter niet worden meegenomen, levert de mkba een vertekend beeld van de werkelijkheid. Beleid en bestuur hebben er dan eigenlijk niets aan. In de leidraad voor de mkba die nu gehanteerd wordt¹, worden ongeprijsde collectieve goederen echter als pro memorie posten meegenomen, waardoor het risico groot is dat zij het in de besluitvorming toch afleggen tegen de macht van het geld. Het is dan ook maar goed dat deze aspecten via de milieu-effectrapportage (mer) de besluitvorming bereiken. De mer laat zien wat het meest milieu- en mensvriendelijke alternatief is van een project. In feite beperkt de mer de zoekruimte naar projectalternatieven, maar doet deze geen uitspraak over de vraag of een project, gezien al haar positieve en negatieve welvaartseffecten, überhaupt de moeite waard is om in te investeren. De mkba doet dit wel. Om natuur, milieu en landschap een volwaardige positie binnen de besluitvorming te geven, is het van belang dat zij op grond van hun sociaal-economische waarde worden meegenomen in de mkba. In de rest van dit artikel wordt het begrip natuur gehanteerd als korte aanduiding voor natuur, milieu en landschap.

Angst voor monetarisering

Het monetariseren van natuur roept echter de nodige weerstand op². Is de waarde van de natuur wel in geld uit te drukken? Velen vrezen dat economisering van de natuur betekent dat natuur haar intrinsieke waarde verliest. Niets is echter minder waar. De sociaal-economische waarde van de natuur is immers gelijk aan de menselijke welvaart die zij voortbrengt voor de gehele maatschappij. De intrinsieke waarde van de natuur kunnen economie niet meten. Zij heeft betrekking op het welzijn van planten en dieren en staat in essentie los van de menselijke welvaart. Soms zijn we bereid om genoege te nemen met minder menselijke welvaart, omwille van het welzijn van andere organismen³. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beslissing om niet naar gas te boren in de Waddenzee. Het is voor de ondersteuning van beslissingen dan ook niet nodig om te kiezen tussen de economische en de intrinsieke waarde; beide bestaan naast elkaar.

Verschillende geloven

De discussie over natuurwaarden heeft soms veel weg van een geloofsoorlog. Het gaat niet alleen over de vraag of maar vooral over de vraag hoe natuur gewaardeerd moet worden. Zonder deze discussie hier uitgebreid te herhalen, even kort de belangrijkste punten. De totale sociaal-economische waarde bestaat uit een aantal verschillende componenten. De twee hoofdcomponenten zijn de gebruikswaarde en de niet-gebruikswaarde. Met name de bepaling van de niet-gebruikswaarde en de informatiewaarde is een bron van discussie, omdat deze bepaald kunnen worden met behulp van de conditionele waarderingsmethode (cvm). Cvm is een enquêteteknik waarmee burgers gevraagd wordt naar hun betalingsbereidheid voor het te waarderen goed. Het is met name dit feit dat discussie oproept. Immers, zij hebben niet daadwerkelijk betaald. Toch zijn de meest recente empirische cvm-studies redelijk consistent wat betreft de uitkomsten. Zo concluderen Brouwer en Spanink dat de betalingsbereidheid voor een bezoek aan de laagveengebieden in Nederland gemiddeld f 2,50 per persoon is. Uit onderzoek van Ruijgrok blijkt dat de recreanten aan de Nederlandse kust tussen de f 1,93 en f 4,25 voor een bezoek over hebben, afhankelijk van het soort landschap. Van der Veeren rapporteert een gemiddelde betalingsbereidheid van f 1,30 per bezoek voor helderder water bij het meer Zwemlust⁴. Natuurlijk is een kritische houding bij economische berekeningen altijd op zijn plaats. Het is alleen wel verwonderlijk dat men over het algemeen veel kritischer is ten aanzien van batenstudies dan ten aanzien van kostenstudies. Kostenramingen worden doorgaans als harde gegevens beschouwd. Toch blijken juist kostenstudies er vaak naast te zitten. Hetzelfde geldt voor technische metingen. Vrijwel niemand twijfelt aan de uitkomsten van onderzoek naar de concentratie van een bepaalde stof in het water. In principe kan hier evenveel mis gaan als bij een economische waarderingsstudie: was wel op voldoende en op de juiste plekken bemonsterd, had het niet geregend die dag, enzovoorts.

Een onnodige strijd

In het buitenland wordt economische waardering vaak toegepast. In de vs is het meenemen van natuurwaarden in de mkba zelfs bij wet verplicht. Toch is het in Nederland niet gebruikelijk om de economische waarde van natuur in de besluitvorming te betrekken. Een belangrijke reden hiervoor is dat men in de jaren zeventig, toen er verschillende pogingen gedaan werden op dit gebied, verzeild is geraakt in een methodenstrijd. In de literatuur treffen we veel studies aan die methoden vergelijken. Opvallend aan deze studies is dat ze meestal tot doel hebben om aan te tonen dat de ene methode een ander resultaat oplevert dan de andere. Regelmatig wordt hieraan de conclusie verbonden dat de methoden onbetrouwbaar zijn. Men gaat er daarbij vaak aan voorbij dat het logisch is dat verschillende methoden verschillende resultaten opleveren wanneer de ene waarderingsstudie een ander natuurtype of -functie onderzoekt dan de andere. Het is onwenselijk om voor eens en voor altijd voor één methode te kiezen. De totale economische waarde van de natuur bestaat immers uit verschillende onderdelen. Deze kunnen met behulp van verschillende methoden gemonetariseerd worden⁵. Zo kan men cvm goed gebruiken voor de waardering van de niet-gebruiksfunctie. De hedonische prijzenmethode, die natuurwaarden afleidt uit de prijzen van woningen, is alleen geschikt voor de belevingsfunctie wanneer er in de buurt van het te waardenen natuurgebied woningen staan. Kortom: er is ruimte voor alle methoden en het is vrij voor de hand liggend voor welke situatie welke methode het meest geschikt is. Het enige dat moet gebeuren is dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over het gebruik van de verschillende methoden.

Van theorie naar praktijk

In een tijd waarin de mkba terrein wint ten opzichte van de mer en andere evaluatiemethoden, is het van belang dat we de decennia oude methodenstrijd achter ons laten. De eerste stap in die richting is dat we een richtlijn maken die aangeeft welke waardecomponenten moeten worden meegenomen, met behulp van welke methode zij gemonetariseerd kunnen worden en hoe deze methode moet worden toegepast. Er moeten eenvoudigweg keuzes gemaakt worden over wat acceptabel is en wat niet. In het buitenland is dit al gedaan en we kunnen gebruik maken van die kennis⁶. De tweede stap is de introductie van geautoriseerde waarden, zodat we kentallen hebben en sneller kunnen rekenen⁷. Beide stappen moeten de onderzoekers doen in nauwe samenwerking met alle belangrijke organisaties, zoals het cpb en de verantwoordelijke ministeries. Zo kunnen breed gedragen afspraken ontstaan. Daarbij is empirisch onderzoek harder nodig dan methodologisch onderzoek, want er is in Nederland weinig praktijkervaring opgedaan met waarderingsstudies. Hierdoor zijn er bijna geen waardebepalingen voor de Nederlandse situatie voorhanden. Sinds 1973 zijn er in Nederland circa 74 waarderingsstudies gedaan, waarvan slechts 20 empirisch van aard⁸. Dientengevolge moeten voor beleidsondersteuning vaak waarden uit buitenlandse studies geleend worden, die niet goed passen bij de Nederlandse situatie.

Aanbevelingen

Uiteindelijk is het bepalen van de geschiktste methoden een kwestie van kiezen en afspraken maken, net zoals dat in het buitenland is gedaan. Als economen onderling blijven discussiëren over te gebruiken methoden en niet tot geautoriseerde waarden komen, zullen het beleid en de politiek er de handen vanaf trekken. Niemand wil zijn vingers branden aan studies die toch alleen maar kritiek uitlokken. Het gevolg zal zijn dat de maatschappelijke waarde niet tot haar recht komt in economische afwegingen. Natuur en milieu zijn dan afhankelijk van kwalitatieve maten. Maar met kwalitatieve waarderings van natuur en milieu verzwakt hun positie in de besluitvorming. Want wat is een dikke min voor natuur nu nog wanneer er zoveel economisch gewin en zoveel banen op het spel staan?

1 Zie C.J.J. Eijgenraam, C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, P.J.G. en A.C.P. Verster, Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten-baten-analyse, Sdu uitgevers, Den Haag, 2000.

2 Zie H. Folmer en G.C. van Kooten, Discontering op maat, ESB, 13 oktober 2000, blz. 803-805.

3 Volgens de welvaartstheorie kunnen we achteraf uit een dergelijke beslissing om welvaart op te offeren, weer afleiden hoeveel het welzijn van plant en dier ons dan waard was. Dit neemt niet weg dat de mens kan pogen om niet antropocentrisch te denken.

4 Zie respectievelijk R. Brouwer, en F. Spaninks, The validity of environmental benefits transfer: further empirical testing, Environmental and Resource Economics, jrg. 14, nr. 1, 1999, blz. 95-117; E.C.M. Ruijgrok, Valuation of nature in coastal zones, dissertatie, Vrije Universiteit Amsterdam, Elinkwijk bv, Utrecht, 1999; en R. van der Veeren, De recreatieve waarde van helder water in Zwemlust, H2O, nr. 10, 2000, blz. 36-37.

5 Zie R.S. de Groot, M. Wilson en R. Boumans, A typology for the description, classification and valuation of ecosystem functions, goods and services, Ecological Economics, jrg. 41, nr. 3, 2002, blz. 367-567.

6 K. Arrow, R. Solow, P.R. Portney, E.E. Leamer, R. Radner en H. Schuman, Report of the NOAA panel on contingent valuation, Fed. Reg., jrg. 58, nr. 10, 1993, blz. 4601-4614.

7 R. Brouwer, Environmental value transfer: state of the art and future prospects, Ecological Economics, jrg. 32, 2000, blz. 137-152.

8 E.C.M. Ruijgrok, Valuation of nature and environment, a historical overview of Dutch socio-economic valuation studies, Platform voor Economische Waardering van Natuur, Rotterdam, 2002.