

MKBA in duurzame gebiedsontwikkeling

Duurzaamheid waarderen en verzilveren



Opgesteld in opdracht van RVOB door Lauri de Boer en Veroni Larsen met medewerking van Martine de Vaan (RVOB) en Frans Sijtsma (RUG) Illustraties: Geert Gratama

September 2010



Inhoud

Samenvatting en conclusies.....	i
1. Inleiding	1
2. Huidige MKBA-praktijk in gebiedsontwikkeling	5
2.1. MKBA en waarden van effecten	5
2.2. Waardering van duurzaamheid in MKBA gebiedsontwikkeling.....	8
2.3. Rol van de MKBA: meestal toetsend	14
2.4. Conclusie: Wat kan anders?	15
3. Grenzen aan (economisch) waarden	17
3.1. De totale Economische Waarde.....	17
3.2. Altruïstische waarde en vervangingswaarde in MKBA	18
3.3. Burgerwaarden en de bezwaren van monetariseren	22
3.4. Het alternatief: burgerwaarden in eigen waarde laten	24
3.5. Afwegen	28
4. Beschouwing casus Westflank Haarlemmermeer	31
4.1. Introductie casus.....	31
4.2. Relatie doelen en baten	33
4.3. Wat te doen met de resultaten... ..	37
5. Waardedenken en de MKBA arena.....	39
5.1. Introductie van de MKBA-arena	39
5.2. MKBA arena Westflank.....	40
5.3. Verdieping van de Arena: klimaatscenario's	42
5.4. Kansen om waarde te verzilveren?	43
6. De KKBA van de Westflank verder uitgewerkt	49
6.1 Inhoudelijke aanvullingen KKBA	49
6.2. Is het negatieve saldo robuust? Draaien aan de knoppen.....	53
6.3. Processtappen MKBA als instrument voor waardecreatie	57
Bijlage I: Belevingswaarde en hotspotmethode	59
Bijlage II Effectenarena MKBA	61
Bijlage III. Betrokken personen	63



Samenvatting en conclusies

1. Aanleiding en probleemstelling

Duurzame gebiedsontwikkeling komt vaak lastig tot stand. Regelmatig stranden duurzame doelstellin-



gen en ambities omdat de financiering niet rond komt. Zowel in de publieke als in de private sfeer blijken er barrières te zijn om maatschappelijk gewenste projecten tot uitvoer te brengen. Een paar voorbeelden: Grootschalig groen leidt tot waardeontwikkeling bij omliggend vastgoed, maar dit kan niet worden verzilverd en sneuvelt daarom (deels) in de planvorming. Het aanleggen van een klimaatbestendige seizoensberging staat onder druk, omdat niet duidelijk is wie de probleemeigenaar is.

Investerings in infrastructuur voor een warmtenet

hebben een lange terugverdientijd en er is niet direct een investeerder die deze voor zijn rekening wil nemen. Ontwikkelaars durven het niet aan om €20.000 meer te vragen voor een energieneutrale woning, omdat ze betwijfelen of kopers hierin geïnteresseerd zijn. Ook wanneer aantoonbaar is dat deze investering zichzelf op termijn terugbetaalt.

De genoemde barrières hebben te maken met risico-perceptie, fiscaliteit, discrepantie tussen de (gebruikelijke) investeerder en baathebber en soms met regelgeving. De directie ontwikkeling van het RVOB wil deze barrières zoveel mogelijk slechten en het denken over financiering van duurzaamheidsmaatregelen verder brengen. Daarom participeert het RVOB in de Community of Practice (CoP) Oneindig Laagland. In het financiële spoor van de CoP - "Toekomstwaarde Nu" - staat de vraag centraal hoe maatschappelijke baten, toekomstige baten en/of kostenbesparingen die samenhangen met de duurzame gebiedsontwikkeling ingezet kunnen worden om deze ontwikkeling *nu* tot stand te brengen. Met andere woorden: welke constructies zijn denkbaar om te zorgen dat wie baat heeft ook meefinanciert?



Voor te kijken naar constructies is het echter van belang om de waarde te *zien*. Het waardedenken kan beter in projecten worden verankerd: dat geldt zowel voor de financiële waarde als voor de maatschappelijke waarde. Want voordat de overheid besluit om bij te dragen aan een project of om op andere wijze duurzaam initiatief te stimuleren moet de publieke zaak worden gerechtvaardigd. Hierbij wordt in toenemende mate om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gevraagd.



In dit rapport doen we een aantal suggesties om het waardedenken beter in projecten te brengen:

1. Uitvoeren MKBA Arena: gezamenlijk denken over waarde en waardecreatie
2. Waarde verzilveren: zoeken naar partners en constructies
3. MKBA verbeteren: breng de maatschappelijke waarde beter in beeld

De nadruk in dit rapport ligt op de MKBA. Het blijkt dat de MKBA in de huidige toepassing voor duurzame gebiedsontwikkeling beperkingen kent. Dit is vooral een probleem bij projecten met een (mogelijk) positief maatschappelijk rendement, waarbij een positieve businesscase niet tot de mogelijkheden behoort. De MKBA moet hier helpen uit te maken of de overheid een rol heeft: hetzij door bij te dragen aan het project, hetzij door de systeemproblemen aan te pakken die de realisatie in de weg staan. Dit rapport kijkt naar de rol die MKBA's op dit moment spelen in de duurzame gebiedsontwikkeling en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn. Centrale boodschap is dat het zinvol om de MKBA in te zetten, maar dat het instrument wel een nieuwe impuls nodig heeft, waaronder een betere waardering van duurzaamheid.

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek, interviews en met name het uitwerken van de casus Westflank Haarlemmermeer. De Westflank is een geplande gebiedsontwikkeling met 10.000 woningen, een aanzienlijke groenopgave en hoge duurzaamheidsambities, vooral op het gebied van klimaatbestendig waterbeheer. De maatschappelijke waarde van het project is omstreden. De kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) die van het project is gemaakt ten behoeve van een bijdrage uit het Nota Ruimte komt tot een negatief saldo. In dit onderzoek onderzoeken we of dit negatieve MKBA-saldo robuust is en hoe het instrument in het proces kan bijdragen aan verdere optimalisatie van het project: de MKBA als procesinstrument voor waardecreatie.

We bespreken in deze samenvatting achtereenvolgens:

- de MKBA-Arena;
- de mogelijkheden om waarde te verzilveren;
- verbeteringen in de MKBA (waarderen en inzet van het instrument)

De inzichten uit de casus Westflank zijn in de paragrafen verwerkt.

2. De MKBA – arena

De MKBA-arena is een nieuw door LPBL en SEV ontwikkeld instrument¹, gericht op het gezamenlijk doordenken en doorleven van de essentie van een project. In een 3 uur durende workshop met projectleden en/of andere stakeholders worden de relaties tussen investeringen, maatregelen en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een A2-vel: de Arena. Dit stimuleert het blootleggen van de gedachtegang: hoe gaat deze interventie bepaalde effecten teweeg brengen? Het biedt daarmee de kans om de gedachtegang te delen en te toetsen: klopt de redenering, zijn de verwachtingen reëel? Wie investeert, wie profiteert? De MKBA-Arena vormt ook de eerste stap op weg naar een MKBA en neemt het de betrokkenen mee in de gedachtegang die daarbij hoort.

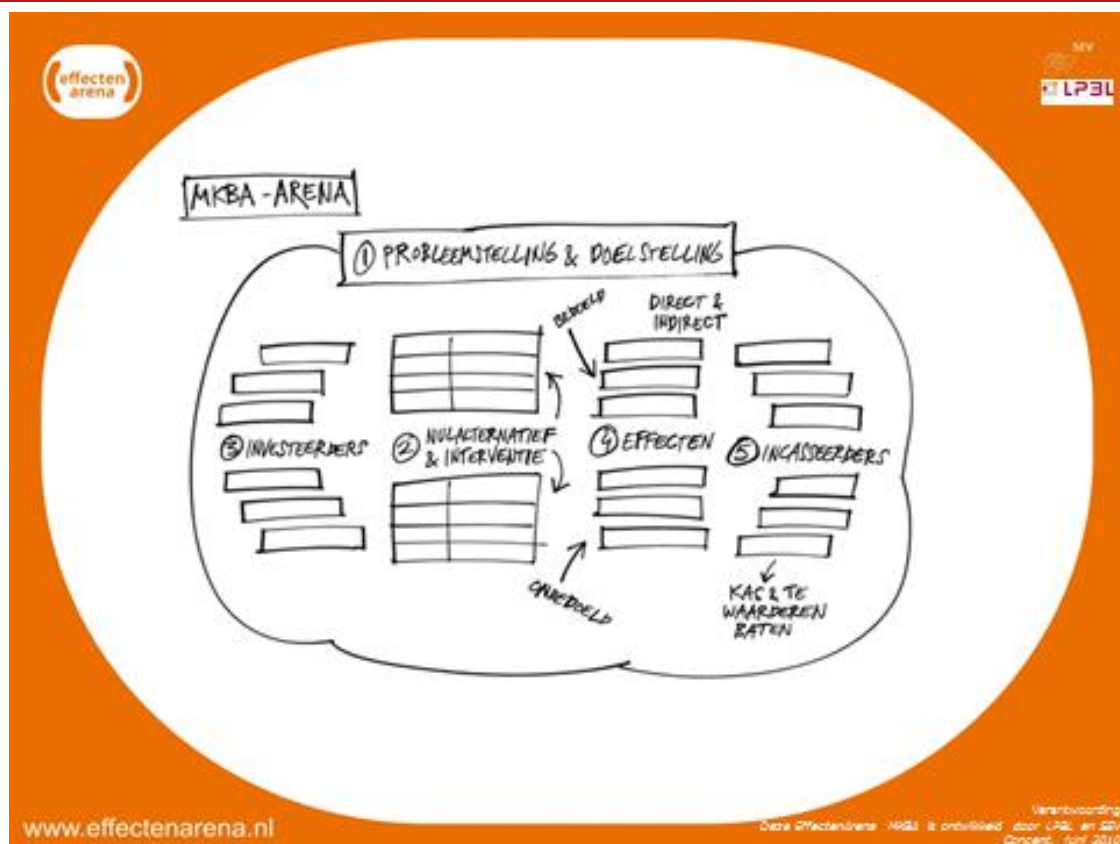
¹ Gebaseerd op de effectenarena van de SEV



In een of meer groepen van 3 tot 5 man/vrouw worden de volgende stappen doorlopen:

1. Beschrijven van de probleem- en doelstellingen van het project;
2. Expliciteren van het project en het referentiealternatief: wat zal er waarschijnlijk gebeuren als de investering niet plaatsvindt ;
3. Benoemen van de partijen die investeren in het project;
4. Identificeren van de directe en indirecte effecten van de interventie en het trekken van pijlen tussen project en effect. Met een onderscheid tussen bedoelde en onbedoelde effecten;
5. Benoemen van de partijen die baat hebben bij of last hebben van de effecten en deze door middel van pijlen koppelen aan de effecten.

MKBA-Arena: gestileerd



De term *Arena* is niet voor niets gekozen. Het is wenselijk dat mensen met verschillende achtergronden deelnemen aan de sessies en gemengd in groepen zitten. Zo komen verschillen in visies en verwachtingen expliciet aan de orde. Daarbij wordt niet zelden intensief gediscussieerd. In de praktijk blijken mensen enthousiast over het instrument, omdat het:

- dwingt concreet te maken welke toegevoegde waarde het project heeft;
- expliciet maakt wie profiteert, hetgeen een aanleiding kan zijn af te spreken nieuwe partijen bij het project te betrekken;
- helpt om de MKBA een minder theoretische exercitie te maken en dichterbij het projectteam te brengen.

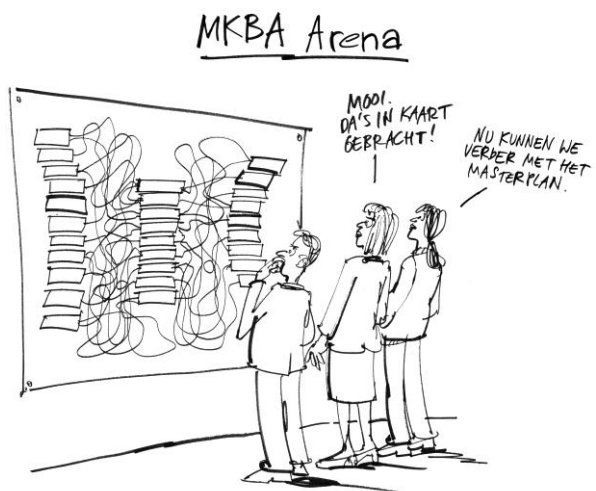


Het is nuttig een MKBA-arena al in een vroegtijdig stadium uit te voeren. In de huidige praktijk worden MKBA's vaak laat in het proces ingezet en kunnen dan niet of nauwelijks meer worden gebruikt voor het verbeteren van het project, terwijl het instrument daar wel goed geschikt voor is. De MKBA kan functioneren als een maatschappelijke businesscase, die met het project meegroeit (MKBA 1.0, 2.0 etc) en de discussie op verschillende momenten ondersteunt. Daarbij wordt de MKBA-Arena – als voorbereiding op een MKBA - al vroeg in de verkenningenfase opgesteld. Maar – zoals bleek bij de Westflank Haarlemmermeer – wordt de Arena ook later in het proces als zinvol ervaren.

Inzichten uit de Westflank

Centraal in de Arena van de Westflank stond de dreiging van verzilting. Onder invloed van de klimaatverandering zal de verzilting in het gebied toenemen. Dit heeft gevolgen voor de begroeiing, het woon- en leefklimaat en de landbouw. Te denken valt aan stank en vissterfte door slechte waterkwaliteit, verdroging van de bollen- en sierteelt, verdroging van tuinen etc. Met name in een gematigd klimaatscenario kan de seizoensbergingsverzilting voorkomen, omdat het gebied vrijwel zelfvoorzienend kan worden. Dit laatste zal zich naar verwachting uiten in een andere waardeontwikkeling van grond en woningen in het projectalternatief (met seizoensbergingsverzilting) ten opzichte van de referentie (zonder seizoensbergingsverzilting). Of – als het waterschap deze negatieve effecten zou moeten/willen voorkomen - tot voorkomen kosten. Dit aspect was onderbelicht in de bestaande KKBA.

Als extra baathebbers van de totale ontwikkeling in de Westflank werden de gemeente en het waterschap aangemerkt door hogere belastinginkomsten. Daarnaast omliggende gemeenten door de extra recreatiemogelijkheden.



3. Waarde verzilveren

Hoofdvraag van de Community of Practice is hoe de businesscases van duurzame gebiedsontwikkelingen verder verbeterd kunnen worden. Daarbij is het van belang binnen een project gestructureerd een aantal denkstappen te doorlopen. Snel na het uitvoeren van de Arena is een logisch moment hiervoor. De voorbeelden bij onderstaande opsomming zijn ontleend aan het werk van het CoP:

- Wie zijn de (potentiële) baathebbers?



- Bedenk per baathebber of het denkbaar is om deze partij mee te laten financieren. Dat kan zowel direct: b.v. parkeergeld bij natuurgebieden, kostenverhaal, rood voor groen, beheer door bewoners. Of indirect b.v. door het toevoegen van horeca en toeristische functies.
- Is nog meer waarde te creëren? B.v. mogelijkheden t.a.v. energieopwekking uit omgeving (bestaande warmtebronnen, reststromen/biomassa). De CoP werkt aan het inzichtelijk maken van meer voorbeelden. Bij de Gido Stichting zijn voorbeelden beschikbaar (Duurzaam rendement)
- Soms is gecreëerde waarde niet te verzilveren: het is b.v. te ingewikkeld om alle bestaande bewoners vrijwillig te betrekken en de mogelijkheid van strategisch gedrag aanwezig.
- In dit geval is het van belang om de maatschappelijke case goed inzichtelijk te maken, omdat te bepalen of de overheid (verder) bij zou moeten springen. Financieel of door systeemp Problemen aan te pakken. Dit inzichtelijk maken kan bijvoorbeeld met een MKBA.



Inzichten uit de Westflank

Een groot deel van de partijen die profiteren van de ontwikkelingen in de Westflank zit aan tafel. Nieuwe bewoners zullen meebetalen middels de aanschaf van de woning. Het is mogelijk onder bepaalde voorwaarden om kosten van water en groen te verhalen op projectontwikkelaars. Voorwaarde is, om te beginnen, dat er winst is op de vastgoedontwikkeling en dat kosten die op een andere grondslag gefinancierd kunnen worden zijn uitgesloten. Daarnaast gelden de voorwaarden dat er redelijkerwijs gesteld kan worden dat er sprake is van profijt, dat de kosten toerekenbaar zijn en dat dat de bijdrage proportioneel is (dus in verhouding tot het profijt). De waarde voor bestaande bewoners die ook profiteren van het groen is lastiger te verzilveren. Het Nederlandse systeem voorziet niet in instrumenten voor het afroemen van waardeverstijgingen van vastgoed als gevolg van een publieke investering. Een klein deel gaat automatisch via een hogere OZB-opbrengst. Gemeenten zijn echter beperkt in hun mogelijkheden om lokale belastingen te heffen.

De interessantste vraag is of de verwachte baten van de *seizoensberging* verzilverd kunnen worden. Hierbij speelt de lastige vraag dat er (nog) geen duidelijke probleemeigenaar is. Hoewel partijen het eens zijn dat het wenselijk is om gebieden zelfvoorzienend te laten zijn, heeft het waterschap formeel niet als taak om dit te realiseren. Dit betekent dat het onduidelijk is wat er gebeurt als de seizoensberging er niet komt.

Een eerste mogelijkheid is dat de verzilting op termijn realiteit wordt en dat bewoners en ondernemers hiervan de schade ondervinden. In dit geval zijn dit ook de baathebbers bij de seizoensberging. Het



kan hierbij gaan om aanzienlijke bedragen, die zich zullen uiten in de vastgoedwaarde. Het is echter niet denkbaar dat een dergelijke voorkomen waardedaling van vastgoed (nu) het project in te halen is. Een tweede mogelijkheid is dat het waterschap bij voortschrijdende verzilting toch in actie zou moeten komen, mogelijk onder druk van de publieke opinie. Dit is bijvoorbeeld ook gebeurt bij de droogte van 2003. In dit geval is het waterschap de baathebber met voorkomen kosten. Deze zijn mogelijk wel het project binnen te halen. Het vereist wel dat men het eens wordt over het zogenoemde nulsceario: wat doet het waterschap als er geen seizoensberging komt. Of anders gezegd: het is van belang dat duidelijk wordt wie probleemeigenaar is. Het in MKBA-termen denken over deze vraagstukken, kan grote meerwaarde opleveren.

4. Een nieuwe impuls voor de MKBA

Duurzaamheid blijkt in MKBA's vaak lastig te vangen. Verdere uitwerking van de methodiek en de toepassing ervan kan leiden tot verbetering. Als startpunt voor discussie constateren wij het volgende:

1. *PM-posten* hangen er in de presentatie bij en doen niet mee in de besluitvorming. PM posten zullen nooit helemaal uitgebannen kunnen worden. De oplossing voor dit punt ligt vooral in de presentatie. We bevelen aan om alleen de belangrijkste posten in de samenvattende tabel op te nemen en hierbij meer kwalitatieve informatie te leveren. Naast getallen zijn ook verhalen van belang.



2. Mensen zijn slecht in *voorspellen*, maar weten dit vaak niet. Resultaat is dat MKBA-saldo's een eigen leven gaan leiden en er – ondanks de OEI-richtlijnen hierover - te weinig aandacht is voor bandbreedtes en het werken met scenario's. We bevelen aan om de keuze van uitgangspunten en scenario's explicieter in het werkplan op te nemen. Daarnaast kan het zinvol zijn om MKBA-uitkomsten anders te presenteren. In plaats van te zeggen dat een project wel of niet maatschappelijk rendabel is, kan worden aangegeven hoe effectief het beleid moet zijn om het maatschappelijk rendabel te maken. Of hoeveel investeringen gerechtvaardigd zijn voor het bereiken van een gesteld doel of ambitie. Wij noemen dit een indicatieve MKBA. Deze is met name geschikt om in een relatief vroeg stadium (verkenningen) in te zetten.
3. *Kengetallen* worden veel gebruikt, terwijl ze soms slecht onderbouwd zijn of niet goed overplaatsbaar naar het project. Een voorbeeld is het veelgebruikte kengetal van € 1 voor een fiets- of wandeltocht, dat is gebaseerd op slechts één studie. We bevelen aan om meer rekening te houden met de beperkingen van kengetallen.



4. Itt het uitgangspunt bij MKBA's geeft de *VoN-prijs* niet de hele waarde voor nieuwe bewoners. Kopers houden niet met alle relevante aspecten rekening bij de aankoop. Zo gaat het onderscheid tussen standaard en hogere kwaliteit vaak verloren in MKBA's. Dit onderscheid komt namelijk behalve in de VoN-prijs, vooral ook in de levensduur en de waardeontwikkeling tijdens de levensduur tot uitdrukking. We adviseren deze aspecten meer mee te nemen in de analyse.
5. Sommige effecten zijn niet geloofwaardig te monetariseren. Daarbij gaat het vooral om zaken waarvan de waarde met name buiten het eigen gebruik ligt en samenhangt met altruïstische motieven of de zorg voor volgende generaties. Dit zijn de zogenoemde *burgerwaarden*. Hiertegenover staan de consumentenwaarden, waarbij de waarde vooral in het eigen gebruik ligt (nu en in de toekomst). Ons voorstel is om consumentenwaarden zo veel mogelijk wel in euro's uit te drukken en burgerwaarden niet. Voor burgerwaarden zoals b.v. de biodiversiteit / kwaliteit van ecosystemen kan de uiteindelijke waardering en afweging dan over worden gelaten aan de beslissers/politiek. Belangrijk voordeel hiervan is dat dit meer inzicht kan geven in de werkelijke afweging die gemaakt moet worden. De baten zijn niet meer verscholen achter mogelijk onjuiste en moeilijk te interpreteren bedragen. Het zal in praktijk niet altijd eenvoudig zijn om te bepalen wat burgerwaarden en wat consumentenwaarden zijn. Hier willen wij met name de discussie aanzwengelen.
6. Een interessante lijn van onderzoek, die weliswaar nog in de kinderschoenen staat, is het 'social wellbeing onderzoek', waarbij wordt geprobeerd om betalingsbereidheid als maat te vervangen door 'geluk' als maat. Eerste onderzoeken laten b.v. interessante verschillen zien in wat men bereid is te betalen voor herstructurering van een wijk (weinig) versus wat het doet met het geluksniveau (veel). De wetenschap zou gestimuleerd moeten worden om deze lijn van onderzoek in Nederland verder uit te bouwen.

Samenvattend zou een nieuwe impuls aan de MKBA moeten bestaan uit:

- *Beter effecten inschatten & waarderen*: meer rekening houden met de beperkingen van kengetallen, beter rekening te houden met de waardevermindering van vastgoed, meer met scenario's werken en onderzoek naar alternatieve waarderingmethoden gebaseerd op subjectieve beleving of geluk stimuleren.
- *Maak onderscheid tussen consumenten en burgerwaarden*: niet voor alle posten hoeft te worden gestreefd naar monetarisering. Soms is het beter om effecten in hun eigen waarde te laten. Ook is meer aandacht nodig voor de manier waarop de waarde voor toekomstige generaties meewegen in de MKBA.
- *Instrument beter uitnutten in proces*: Het doel van de MKBA is ondersteunen van de dialoog en besluitvorming rond een project. een MKBA die goed is ingebed in het planvormingsproces kan hierbij een grote meerwaarde hebben. We bevelen aan stakeholders te betrekken middels de MKBA-arena. Ook kan gezocht worden naar inzichten en optimalisaties, bijvoorbeeld door te laten zien wat er nodig is om tot een positieve case te komen. Ook de presentatie is van belang: een tabel en/of samenvatting laten in één oogopslag zien wat het verhaal is achter de kosten en baten van het project. Dat betekent niet teveel posten en zo duidelijk mogelijke beschrijving van de (belangrijke) niet gemonetariseerde posten.



Inzichten uit de Westflank

Een analyse van de MKBA Westflank Haarlemmermeer leidt tot de volgende conclusies:

- Op dit moment is niet te zeggen of het project een robuust negatief saldo heeft. Een aantal aspecten is nog onvoldoende in beeld en er zijn nog optimalisatiemogelijkheden.
- Er is bijvoorbeeld meer aandacht nodig voor het effect van de seizoensberging. De effecten hiervan op waterkwaliteit (minder verzilting) en de functies in het gebied zijn onderbelicht. Er is daarnaast niet gewerkt met klimaatscenario's. Wanneer verder gewerkt wordt met de MKBA moet dit verder worden uitgewerkt. Hierbij worden effecten verwacht voor de landbouw, de recreatie en het woongenot. Dit laatste zal zich naar verwachting uiten in een andere waardeontwikkeling in het projectalternatief ten opzichte van de referentie.
- Tentatieve berekeningen tonen aan dat wanneer het verschil in waardeontwikkeling tussen het project en het referentiealternatief na oplevering van het project jaarlijks 1 procent is ten gunste van het projectalternatief, de kosten van de investeringen worden goedgeмаakt. Hierbij zal het waarschijnlijk minder gaan om een waardestijging wanneer de seizoensberging er komt, dan het voorkomen van een waardedaling wanneer de seizoensberging er niet komt.
- Ook is meer aandacht gewenst voor de recreatiewaarde van het project, niet alleen kwantitatief (in weggewerkt recreatietekort), maar vooral kwalitatief.
- De manier waarop sociale woningbouw in MKBA's wordt gewaardeerd roept veel vragen op, zo ook in de Westflank. Onze stelling is dat Willingness to pay (of eigenlijk ableness to pay) onvoldoende reden is om een sociale woning maatschappelijk minder te waarderen dan eenzelfde woning die op de markt wordt gezet. Dit wordt mede ondersteund door het feit dat in veel andere gevallen (reistijden, recreatie, gewonnen levens etc.) wordt gerekend met gemiddelde waarderungen, terwijl ook hier in de basis een verschil in WTP bestaat tussen hoge en lage inkomens.
- Bij de Westflank spelen naast de sociale woningbouw 'burgerwaarden' maar een beperkte rol. Voor de natuurwaarde is op basis van de natuurpunten methode van PBL een indicatieve berekening gemaakt. De natuurwinst is volgens deze berekening 120 natuurpunten, voornamelijk door het toevoegen van natte natuur. Natuurpunten zijn gewogen hectares. 120 punten is equivalent aan 120 hectaren met een perfecte lokale kwaliteit en een gemiddelde score qua bedreigdheid. Ter vergelijking: in het project Waterdunen was voor een dergelijke natuurwinst €10 miljoen nodig.

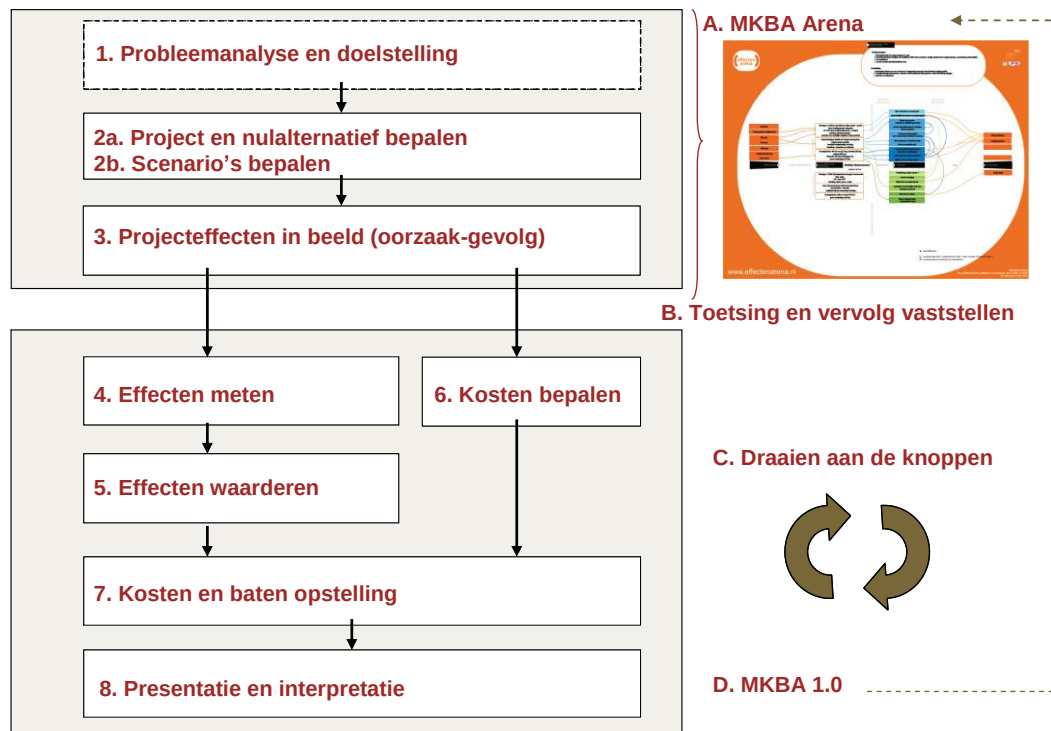
5. MKBA als procesinstrument voor waardecreatie

Een MKBA die functioneert als een maatschappelijke businesscase kan met het project meegroeien (MKBA 1.0, 2.0 etc). Daarbij wordt de MKBA in eerste instantie - al vroeg in de verkenningfase - kwalitatief opgesteld met aandacht voor de probleemstelling, de doelstelling de verwachte effecten van het project en wie investeert en profiteert. Bij het verder rijpen van het project, wanneer meer informatie beschikbaar komt, kan de MKBA langzaam verder worden gekwantificeerd. Dit resulteert allereerst in een indicatieve MKBA, waarbij door het draaien aan de knoppen een gevoel kan worden verkregen voor het potentiële maatschappelijke rendement. Als het project voldoende vordagen is, kan – indien gewenst - een volwaardige MKBA worden gemaakt.

Om de MKBA als procesinstrument in te kunnen zetten zijn naast de OEI-werkstappen een aantal standaard processtappen nodig. Wij onderscheiden er 4:



MKBA OEI-werkstappen (links) en aanbevolen processtappen (rechts)



- de MKBA-Arena*; nieuw instrument dat ondersteunt bij het scherp krijgen van de probleem- en doelstelling, de keuze van het project- en nulalternatief, het inventariseren van de effecten en wie investeert/profiteert.
- Terugkoppeling en vervolg vaststellen*: Een tweede belangrijk moment is snel na de Arena, wanneer de opsteller van de MKBA de resultaten en overige beschikbare informatie heeft verwerkt en verrijkt. De opsteller geeft in een korte rapportage een kwalitatief beeld terug van het project. Hoe wordt het project afgebakend, welke positieve en negatieve effecten worden verwacht, wie profiteert en wie betaalt, wat zijn mogelijke risico's en onzekerheden. Hierna wordt de vraag gesteld of de geïdentificeerde baten verzilverd kunnen worden en wat hiervoor nodig is. Als het project nog niet gerijpt is, kan hier (tijdelijk) worden gestopt. Als het zinvol is om door te gaan richting kwantificering en monetarisering wordt vastgesteld welke alternatieven verder worden beschouwd, welke effecten van belang zijn en of en hoe deze gemonetariseerd worden. Ook wordt vastgesteld welke scenario's worden beschouwd.
- Draaien aan de knoppen*: het volgende contactmoment is wanneer een eerste versie van het MKBA-model gereed is (en deze bij voorkeur getoetst is door een onafhankelijke partij). Op dat moment kan de opsteller de opdrachtgever meenemen in het verhaal achter de MKBA. De gevoeligheden, kansen en risico's worden getoond door aan de knoppen te draaien. Wat als de woningmarkt zich niet positief ontwikkelt, wat als er een kleinere seizoensberging wordt gebouwd, wat als.... etc etc. Elk project heeft zijn eigen belangrijke knoppen. Dit betekent overigens niet dat naar believen gekozen kan worden aan welke knoppen wordt gedraaid. De opsteller ziet er op toe dat dit proces op een verantwoorde wijze plaatsvindt.



- D. *MKBA 1.0*: Tot slot de (voorlopige) afronding. Na het draaien aan de knoppen en eventueel verder uitzoekwerk door de opsteller, kan een (voorlopige) eind- of tussenstand worden opgemaakt. Dit is dan enerzijds het model versie 1.0 en anderzijds een rapport. In het rapport worden de resultaten en de achtergronden van de analyse gepresenteerd. Daarbij is – zoals eerder aangegeven – van belang hoe de resultaten inzichtelijk worden gemaakt met aandacht voor het verhaal erachter. Wij doen een poging voor de Westflank in paragraaf 5.5.

Dit kan het eindstadium zijn, maar het is ook mogelijk dat op een later moment een nieuwe cyclus wordt opgestart, richting MKBA 1.1 of 2.0.

Daarbij is het belangrijk te erkennen dat de rol van de opsteller van de MKBA verandert als dit een procesinstrument is. Hij of zij is niet langer de ‘expert’ die op de achtergrond een oordeel velt over het project. Hij is meer een ondersteuner die effecten van keuzen inzichtelijk maakt. Dit kan in de praktijk nog wel eens spanning opleveren: een opsteller zal niet alle aannamen kunnen en mogen accepteren. Er moet een toets op realisme zijn. De opsteller heeft hier een belangrijke verantwoordelijkheid. Ook is het zinvol om in het proces een second opinion in te bouwen.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Duurzame gebiedsontwikkeling komt vaak lastig tot stand. Regelmatig stranden duurzaamheidsdoelen en ambities omdat de financiering niet rond komt. Zowel in de publieke als in de private sfeer blijken er barrières te zijn om maatschappelijk gewenste projecten tot uitvoer te brengen.



Een paar voorbeelden: grootschalig groen leidt tot waardeontwikkeling bij omliggend vastgoed, maar dit kan niet worden verzilverd en sneuvelt daarom (deels) in de planvorming. Het aanleggen van een klimaatbestendige seizoensberging staat onder druk, omdat niet duidelijk is wie de probleemeigenaar is. Investerings in infrastructuur voor een warmtenet hebben een lange terugverdientijd en er is niet direct een investeerder die deze voor zijn rekening wil nemen. Ontwikkelaars durven het niet aan om €20.000 meer te vragen voor een energieneutrale woning, omdat ze betwijfelen of kopers hierin geïnteresseerd zijn. Ook wanneer aantoonbaar is dat deze investering zichzelf op termijn terugbetaalt. De genoemde barrières hebben te maken met risico-perceptie, fiscaliteit, discrepantie tussen de (gebruikelijke) investeerder en baathebber en soms met regelgeving.



De directie Ontwikkeling van het RVOB treedt namens het Rijk op als vertegenwoordiger bij complexe gebiedsontwikkelings-projecten met meerdere doelstellingen op het gebied van ruimtelijk beleid en vastgoed. Een groot aantal van deze gebiedsontwikkelingen, zoals schaa sprong Almere, Westflank Haarlemmermeer en Greenport Venlo hebben stevige duurzaamheidsambities. Vanuit die achtergrond wil het RVOB barrières die de realisatie in de weg staan meehelpen slechten en het denken over

financiering van duurzaamheidsmaatregelen verder brengen. Dit mede tegen de achtergrond dat de overheid minder financiële ruimte heeft om zelf te investeren. Daarom participeert het RVOB in de Community of Practice (CoP) Oneindig Laagland. In het financiële spoor van de CoP: "Toekomst-waarde Nu" staat de vraag centraal hoe maatschappelijke baten, toekomstige baten en/of kostenbesparingen die samenhangen met de duurzame gebiedsontwikkeling ingezet kunnen worden om deze ontwikkeling *nu* tot stand te brengen. Met andere woorden: welke constructies zijn denkbaar om te zorgen dat wie baat heeft ook meefinanciert?

Voordat we echter kijken naar constructies is het in onze ogen van belang om de waarde te zien. Het waardedenken kan beter in projecten worden verankerd: dat geldt zowel voor de financiële waarde als voor de maatschappelijke waarde. Hierbij wordt in toenemende mate om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gevraagd.

Het blijkt dat de MKBA in de huidige toepassing voor duurzame gebiedsontwikkeling beperkingen kent. Dit is vooral een probleem bij projecten met een (mogelijk) positief maatschappelijk rendement, waarbij een positieve businesscase niet tot de mogelijkheden behoort. De MKBA moet hier helpen uit te maken of de overheid een rol heeft: hetzij door bij te dragen aan het project, hetzij





door de systeemproblemen aan te pakken die de realisatie in de weg staan.

De MKBA wordt over het algemeen gezien als een nuttig hulpmiddel. Het heeft een stevige theoretische basis en het structureert en rationaliseert discussies. Tegelijkertijd is de MKBA een zwaar, kostbaar en afstandelijk instrument dat ook nogal eens sterk leunt op kengetallen en theoretische aannamen. Daarom kan het instrument zeggingskracht en impact missen. Dit wordt versterkt door de vaak lastig in geld te waarderen zachte waarden, zoals ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van leven. Wat ontstaat is een zoektocht naar de juiste manier om het maatschappelijk rendement van beleid en investeringen in beeld te brengen. Waarbij voor de MKBA zowel kansen worden gezien als weerstand wordt gevoeld.

1.2. Het onderzoek

Het RVOB wil verkennen op welke manier het waardedenken beter in projecten verankerd kan worden. Daarbij is de kostenbaten-analyses (MKBA) in de duurzame gebiedsontwikkeling het uitgangspunt. Hoe deze kan worden verbeterd, welke plek deze in de besluitvorming moet hebben en hoe de analyses meer kunnen bijdragen aan het realiseren van een haalbaar project:

RVOB heeft LPBL de opdracht gegeven om dit uit te werken. Dit heeft geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

1. Uitvoeren Effectenarena MKBA: gezamenlijk denken over waarde en waardecreatie
2. Waarde verzilveren: zoeken naar partners en constructies
3. MKBA verbeteren: (de maatschappelijke waarde beter in beeld)

Kern van het betoog is dat het zinvol is om de MKBA in te zetten ten behoeve van duurzame gebiedsontwikkeling, maar dat het instrument wel een nieuwe impuls nodig heeft.

Het rapport is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek, interviews en het uitwerken van de casus Westflank Haarlemmermeer. De Westflank is een geplande gebiedsontwikkeling met 10.000 woningen, een aanzienlijke groenopgave en hoge duurzaamheidsambities, vooral op het gebied van klimaatbestendig waterbeheer. De kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) die van het project is gemaakt ten behoeve van een bijdrage uit het Nota Ruimte komt tot een sterk negatief saldo. In dit onderzoek onderzoeken we of dit negatieve saldo robuust is en hoe de MKBA als procesinstrument in dit concrete geval zou kunnen functioneren.

1.3. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van de huidige praktijk van MKBA's in de gebiedsontwikkeling en waar ruimte zit voor verbetering.
- Hoofdstuk 3 heeft als boodschap dat het niet altijd gewenst is om alle baten in euro's uit te drukken. Daarbij kent met name het monetariseren van burgerwaarden bezwaren. Daarnaast is meer aandacht nodig voor de manier waarop toekomstige generaties meetellen.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de casus Westflank en de vragen die de KKBA oproept
- Hoofdstuk 5 introduceert de MKBA Arena als instrument voor waardecreatie



- Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de KKBA Westflank en concludeert dat het negatieve saldo niet robuust is.



2. Huidige MKBA-praktijk in gebiedsontwikkeling

2.1. MKBA en waarden van effecten²

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) geeft een inschatting van de kosten en baten van een project of maatregel om te kunnen bepalen of uitvoering wenselijk is. Hiertoe brengt de MKBA op systematische en samenhangende manier *alle* door een project veroorzaakte effecten in kaart en vergelijkt deze met de situatie waar het project niet wordt uitgevoerd (het nulalternatief). De baten van het project worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten vervolgens groter zijn dan de kosten, dan kan het project voor een grotere maatschappelijke welvaart zorgen. Een MKBA geeft de volgende inzichten:

- welke positieve en negatieve effecten zijn er?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Welke risico's en onzekerheden zijn er?
- Wie profiteert en wie betaalt?

Een MKBA wordt over het algemeen opgesteld om te bepalen of overheidsbemoeienis gewenst en gerechtvaardigd is. Zoals een investering in de markt wordt ondersteund door een businesscase (financiële baten en lasten) kan de overheid een MKBA laten opstellen met daarin de effecten voor de hele maatschappij, zoals de gevolgen voor omwonenden, CO₂-uitstoot, luchtkwaliteit, beeldkwaliteit en geluidshinder. De MKBA vindt een theoretische basis in de economische (welvaarts)theorie. **Basis-idee is dat voorkeuren van (alle) individuen in de maatschappij leidend moeten zijn bij afwegingen in overheidsbeleid en dat deze voorkeuren in geld uit te drukken zijn.** Een MKBA richt zich daarmee op de waarde voor de mens, ook wel de 'totale economische waarde' genoemd.

MKBA is een efficiëntiemaat: positief saldo is niet per definitie welvaartsverbetering

Een project met een positief MKBA-saldo wordt over het algemeen neergezet als een verbetering van de maatschappelijke welvaart en daarmee gewenst om uit te voeren. De werkelijkheid zit iets ingewikkelder in elkaar. Een positief saldo duidt niet op een *werkelijke*, maar op een *potentiële* welvaartsverbetering, omdat degenen die baat hebben bij het project de verliezers zouden kunnen compenseren. Een voorbeeld: een nieuwe weg levert 6 miljoen aan reistijdbaten, maar beperkt tegelijk het woongenot van omwonenden, ter waarde van 5 miljoen. Dit laatste betekent dat de omwonenden tegen een compensatie van minimaal 5 miljoen de weg zouden willen accepteren ('willingness to accept') en zich dan niet slechter af voelen.

In praktijk vindt die compensatie niet plaats. Dit betekent dat verdeling geen rol speelt in het KBA-saldo. Euro's voor hoge inkomens worden opgeteld bij de euro's van de lage inkomens, euro's voor ondernemers en overheid opgeteld bij euro's voor burgers. Alles telt even zwaar in de afweging. Een MKBA is daarom een efficiëntiemaat. Het beantwoordt de vraag of op efficiënte manier welvaart wordt gecreëerd. Voor een afweging van de *wenselijkheid* van het project, moet ook het verdelingsvraagstuk worden meegenomen. Daarom is een overzicht van wie profiteert en wie betaalt belangrijk. Dan kan

² Deze paragraaf geeft een korte beschrijving van de MKBA. Zie voor een uitgebreidere beschrijving b.v. SEO, LPBL en Atlas voor gemeenten: Kosten-batenanalyses bij BZK, maart 2010

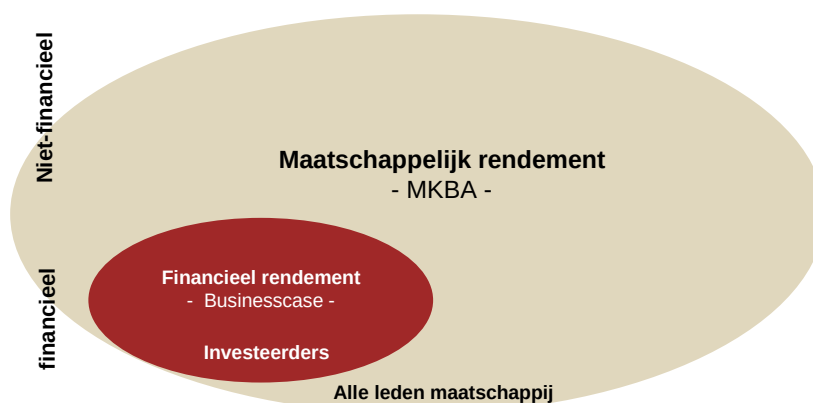


politiek worden afgewogen hoe de verschillende partijen gewogen moeten worden. In de planologie worden deze afwegingen ook voortdurend (en niet alleen financieel) gemaakt. Is bijvoorbeeld onteigening van een boer gerechtvaardigd van uit het maatschappelijk belang van natuur?

Een geldwaarde voor financiële en niet-financiële effecten

De financiële businesscase vormt een onderdeel van de MKBA. De MKBA kijkt als gezegd breder en neemt ook effecten voor de rest van de maatschappij mee. Deze kunnen financieel zijn, maar meestal zijn ze *niet geprijsd*.

Figuur 2.1. Businesscase versus MKBA



Er zijn verschillende methoden voor de vertaling van niet-geprijsde effecten naar euro's (ook wel monetarisering genoemd). Omdat deze in het rapport een centrale rol spelen, beschrijven we hieronder de belangrijkste:

- *Revealed preference*: Deze methode gebruikt de waargenomen prijs op een (afgeleide) markt, zoals bijvoorbeeld de woningmarkt. Meer groen in de buurt komt tot uitdrukking in een hogere woningprijs (dit is de zogenoemde hedonische prijsmethode). Voor de bepaling van de recreatiewaarde van meer groen kan de reiskostenmethode worden gebruikt, waar men de waarde afleidt van de reiskosten (tijd en geld) die men maakt om een bezoek te kunnen brengen.
- *Stated preference*: Deze methode gebruikt enquêtes om zaken te waarderen. Hierin wordt gevraagd naar de bereidheid om voor een bepaalde verbetering te betalen (willingness to pay) of de compensatie die men zou willen ontvangen voor een niet gewenste ontwikkeling (willingness to accept). De methode wordt gebruikt wanneer er geen markt is en er ook geen alternatieve markt voorhanden is om de waarde van af te leiden. Een voorbeeld is de waardering van bepaalde landschappen door recreanten, maar ook reistijdwaarderingen worden op deze manier bepaald. *Stated preference* onderzoek is er in soorten en maten, zoals b.v. de *contingent valuation method* (CVM) of *conjoint valuation*³. De kwaliteit van enquêteresultaten is sterk afhankelijk van de onderzoekszopzet. Over het algemeen hebben economen een voorkeur voor de *revealed preference*

³Voor meer informatie C. Koopmans, 2005, 'Zachte' beleidseffecten in maatschappelijke kosten-baten-analyses: hoe kan het beter? Tijdschrift voor Politieke Economie, jaargang 27 nummer 3.



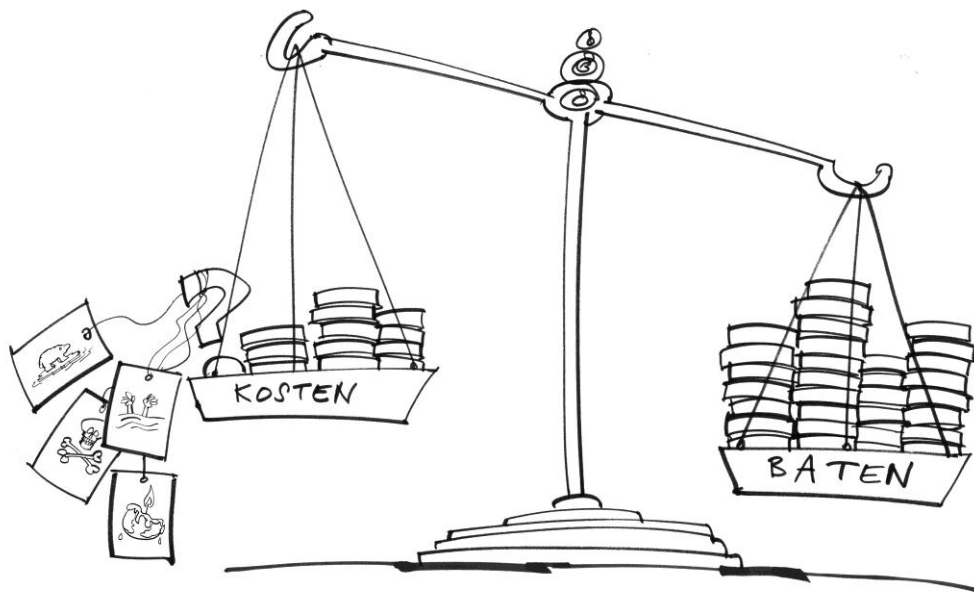
methoden. Wat mensen werkelijk betalen, zegt veelal meer dan wat mensen zeggen te willen betalen.

- *Vermijdingskosten*. Bij deze methode wordt gekeken naar de kosten die gemaakt moeten worden om het effect niet plaats te laten vinden. Te denken valt aan geluidschermen of isolatie in geval van geluidsoverlast (schaduw prijzen).
- *Kengetallen*: Deze methode gebruikt 'geleende' standaardgetallen uit onderzoeken van andere projecten, waarin een of meerdere van bovenstaande methoden zijn toegepast. Enkele veel voorkomende effecten die met kengetallen gewaardeerd worden plus hun bronnen:
 - luchtkwaliteit: kengetallen voor de uitstoot van zwaveldiozide, stikstofdioziden, fijnstof en vluchtige organische stoffen in stedelijk gebied in euro's per kilogram (ExternE).
 - CO₂: "Handboek voor de waardering van externe kosten in de transportsector" (CE Delft), bijvoorbeeld uitstoot in 2030: € 55 euro per ton (bandbreedte € 22 – € 100)
 - natuur en milieu, bodem en water: Kentallenhandboek voor de waardering van natuur, water, bodem en landschap van het ministerie van LNV (Witteveen+Bos),
 - uitstralingseffecten: literatuurstudie opgenomen in "Kosten-baten Analyse Zuidas Amsterdam" (Centraal Planbureau, bijlage E). Meestal wordt tussen 2% en 10% van de waarde van omliggende woningen genomen. De geschatte reikwijdte schommelt tussen 150 en 500 meter.
 - Recreatie: ook in het kentallenboek van LNV. Het gemiddelde prijskaartje voor een dagtocht wandelen of fietsen is bijvoorbeeld 1 euro (voor de beleving buiten de markt om).
 - Reistijdwaarderingen: de reistijdwaarderingen worden in het kader van de OEI (overzicht effecten Infrastructuur) vastgesteld door Rijkswaterstaat.

Uit onderzoek⁴ blijkt dat de meeste waarderingen in Nederlandse MKBA's van infraprojecten en gebiedsontwikkelingen zijn gebaseerd op de kengetallenmethode. In 47 Nederlandse MKBA's is 39 maal de kengetallenmethode gebruikt, 10 maal de hedonische prijsmethode, 4 maal de vermijdingskosten en 1 maal de stated preference methode. Deze populariteit van kengetallen is verklaarbaar. De overige waarderingsmethoden zijn vaak - in verband met een tekort aan tijd en budget - niet mogelijk. Een MKBA op basis van kengetallen en expert-oordelen is dan het hoogst haalbare: dit wordt een KKBA (kengetallen kosten baten analyse) genoemd.

Verder blijkt dat er vrijwel altijd effecten zijn die niet in geld kunnen worden uitgedrukt: de zogenoemde Pro Memorie (PM)-posten. Het gaat dan om effecten die niet of moeilijk te kwantificeren (te meten) of te monetariseren (waarderen) zijn. Deze effecten worden ook wel 'zwakke' waarden genoemd. Een misvatting is dat deze waarden minder belangrijk zijn. Ze klinken in de praktijk echter minder hard door in de besluitvorming, omdat PM vaak wordt gelezen als 'verwaarloosbaar'.

⁴ Annema en Koopmans, "Een lastige praktijk: ervaringen met waarderen van omgevingskwaliteit in de kosten-batenanalyse" Research Memorandum 2009-54



2.2. Waardering van duurzaamheid in MKBA gebiedsontwikkeling

Het aantal MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling neemt snel toe. Een belangrijke aanjager hiervoor is geweest dat de MKBA als voorwaarde gold voor de toekenning van een bijdrage uit het Nota Ruimte Budget. Om die reden zijn er recent 23 MKBA's gemaakt. De toepassing van de methodiek in de gebiedsontwikkeling is echter nog relatief nieuw en gemeenten en provincies hebben (nog) weinig ervaring. Vandaar dat diverse handreikingen, werkwijzers en handleidingen zijn opgesteld: o.a. Handreiking MKBA's projecten Nota Ruimtebudget (VROM), de Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling (Ecorys) en de MKBA-handleiding duurzame bedrijventerreinen (CE). Doel van al deze publicaties is om meer eenduidigheid te brengen in de methodologie en om handvatten te bieden bij lastige thema's die spelen bij integrale gebiedsontwikkeling. Behalve in de CE-handleiding is aan de relatie tussen duurzame gebiedsontwikkeling en MKBA nog weinig specifieke aandacht besteed.

Bij duurzame ontwikkeling gaat het volgens VN-commissie Brundtland om: *“Een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder het vermogen van toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun eigen behoeften te voorzien.”* Het heeft alles te maken met de schaarste van de hulpbronnen waarmee welvaart wordt verkregen. Bij duurzame ontwikkeling is sprake van een evenwicht tussen ecologische, economische en sociale belangen. Concreet betekent dit dat men bij gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld inzet op:

- Energie neutrale of CO₂ neutrale ontwikkeling van het vastgoed, minder afhankelijkheid van fossiele brandstoffen,
- Zelfvoorzienendheid op verschillende vlakken, bijvoorbeeld water.
- Binnenstedelijk bouwen en herstructurering
- Mobiliteit: het beïnvloeden van de modal split



- het duurzaam (her)gebruik van materialen (afval = voedsel),
- cultuurhistorie, landschap en een plezierige leefomgeving.

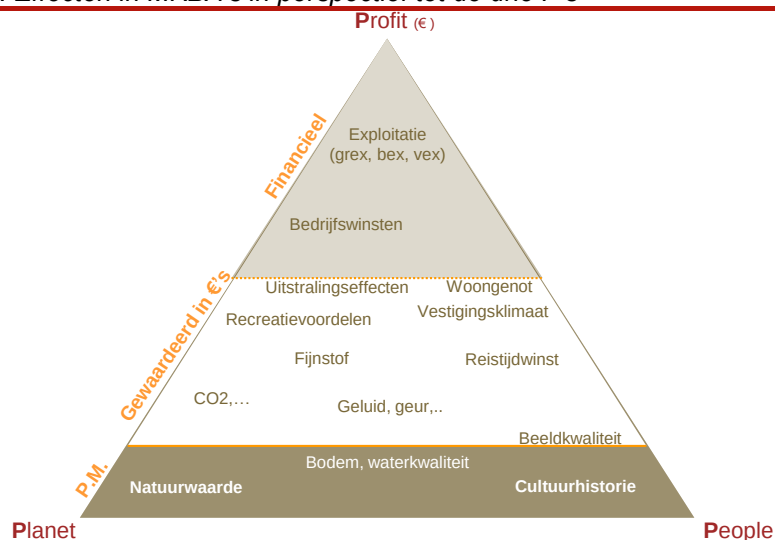
In MKBA's komt duurzaamheid terug in de volgende type effecten:

- *Milieu*: grootschalige luchtverontreiniging (NOx, SO2, ozon) en broeikasgasemissies (CO2,...);
- *Natuur en landschap*: kwaliteit van ecosystemen (biodiversiteit), open ruimte;
- *Lokaal milieu/Leefomgeving*: (stedelijk) groen, geur, geluid, water-, bodem-, beeldkwaliteit, landschappelijke inpassing, sociale leefomgeving (sociale cohesie) en (sociale en externe) veiligheid;
- *Cultuurhistorie*: archeologie, landschap en historische bouwkunde.

Tot nu toe worden zaken als zelfvoorzienendheid, de waarde van hergebruik van materialen en onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen in MKBA's niet of nauwelijks gewaardeerd. Lastig blijkt ook het waarderen van cultuurhistorie, open ruimte en toekomstvastheid. Deze aspecten kunnen wel onderdeel uitmaken van de analyse.

Onderstaande figuur geeft een aantal van deze effecten schematisch weer in het perspectief van de 3 P's: people, planet en profit. Om een idee te geven hebben we daarbij een onderscheid gemaakt tussen waarden die financieel zijn, waarden die meestal in euro's worden vertaald en waarden die over het algemeen als PM worden meegenomen.

Figuur 2.2. Effecten in MKBA's in perspectief tot de drie P's



In de praktijk blijkt dat het in een MKBA 'vangen' van effecten steeds lastiger wordt, naarmate je verder van 'Profit' en meer naar 'People en Planet' gaat. Zaken als natuurwaarde en cultuurhistorie worden regelmatig als een PM weergegeven, maar ook wanneer een MKBA effecten wel monetariseert, gebeurt dit soms op een discutabele manier. Hieronder gaan we wat dieper in op een aantal lastige zaken bij MKBA's



Populariteit gebruik van kengetallen

Er gaat veel fout in het waarderen van duurzaamheidsaspecten door de toepassing van kengetallen. Het veelvuldig gebruik ligt zoals gezegd voor de hand, maar er kleven bezwaren aan. 'Foute' kengetallen blijven in omloop en worden in MKBA's steeds opnieuw gebruikt, zonder dat kritisch wordt gekeken naar de herkomst. Onderzoek is schaars en daarom worden kengetallen regelmatig toegepast in projecten die niet vergelijkbaar zijn met de situatie uit het onderzoek. Of de kwaliteit van het onderzoek is mager en onvoldoende. Een voorbeeld is het veelgebruikte kengetal van € 1 voor een fiets- of wandeltocht, die is gebaseerd op slechts één studie. En zo wordt in de MKBA Veenweidegebied⁵ voor de verervingswaarde⁶ van de aanwezige biodiversiteit het kengetal van € 5 per huishouden per jaar gebruikt en verwezen naar het kentallenboek van LNV. Dit kengetal is echter gebaseerd op 3 studies die niet vergelijkbaar zijn met het project. De enquête vroeg bij een andere populatie (niet omwonenden, maar studenten) naar een ander ecosysteem (geen veenweidegebied, maar agrarisch natuurbeheer).⁷

Overigens is het gebruik van kengetallen op zichzelf geen probleem. Zo zijn de waarderingen voor reistijdwinsten die worden gebruikt voor de beoordeling van weginfrastructuur ook kengetallen. Hier ligt echter uitgebreid onderzoek aan ten grondslag en er zijn geen noemenswaardige vergelijkbaarheidsproblemen. Deze kengetallen zijn breed geaccepteerd.

PM posten hangen erbij en doen niet mee

Wanneer effecten niet gewaardeerd (kunnen) worden, worden ze over het algemeen als PM-post in de eindtabel opgenomen. Op deze wijze zijn ze weinig informatief. Het Planbureau voor de Leefomgeving laat dit in een beleidsstudie⁸ zien. Het voorbeeld dat wordt aangehaald is een MKBA waarin drie alternatieve inrichtingen vergeleken worden die relatief sterk verschillen in hun natuureffecten. De bijbehorende MER onderscheidt bij natuur zeven criteria waarop de drie alternatieven met plussen en minnen zijn gescoord. De MKBA eindtabel laat echter voor alle drie de alternatieven een positieve PM-post zien, waardoor nuance uit de beschikbare informatie is verdwenen en het effect niet meer meedoet in de afweging van de alternatieven. Hoewel er al vaak aandacht is gevraagd voor de afstemming tussen MKBA en MER, blijken deze in praktijk toch nog vaak een gescheiden leven te leiden. De samenhang heeft blijvend aandacht nodig van MKBA-opstellers en opdrachtgevers.

Voorspellen van de toekomst en het inschatten van het hoogst onwaarschijnlijke

In het algemeen laat duurzaamheid zich kenmerken door grote onzekerheden over de toekomst. In welke mate zal het klimaat gaan veranderen? En wat zullen de consequenties zijn voor Nederland? Wanneer zijn fossiele brandstoffen echt uitgeput en hoe zal de prijsontwikkeling verlopen? Hoe snel ontwikkelen de alternatieven zich en welke zijn dat? Veel heeft te maken met ons voorspellend vermogen, of eigenlijk met ons gebrek hieraan.

⁵ Witteveen en Bos, 2006

⁶ De waarde die men toekent aan behoud voor het nageslacht (zie verder hoofdstuk 3.1)

⁷ Voorbeeld uit PBL beleidstudie, 2009: .WTP van 49 euro per hh voor behoud agrarisch natuurbeheer geen veenweidegebied; WTP van 13 euro per hh per jaar voor behoud veenweidegebied o.b.v. onderzoek onder studenten over heel Nederland; WTP van 27 euro per hh per jaar o.b.v. natuurbeheersmaatregelen door boeren.

⁸ Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling, PBL, juni 2009



Uit onderzoek blijkt dat de mens geneigd is met een zekere tunnelvisie naar de toekomst te kijken. Daardoor denkt men al snel dat alles min of meer zijn gangetje zal gaan. In MKBA's wordt vaak wel een bandbreedte aangegeven maar vervolgens gerekend met het gemiddelde. Ook worden er verschillende scenario's geschetst waarna alleen een middenscenario wordt doorgerekend. In de eindtabel is de nuance niet te zien. Het geeft gebrek aan infor-

matie en daarmee in de afweging. *Steek geen rivier over die gemiddeld een meter diep is.*⁹ De aannames en veronderstellingen hebben vaak een sterk politiek karakter en moeten dan ook expliciet zijn en aan de juiste tafel worden gedefinieerd.¹⁰

Daarnaast geldt dat zelfs als je wel met een boven- en ondergrens werkt, het inschatten daarvan lastig is. Mensen houden geen rekening met *outliers*. Uit onderzoek blijkt dat wanneer gevraagd wordt aan verschillende mensen om een inschatting te maken van de onder- en bovengrens en zo dat ze denken 98 procent kans te hebben goed te zitten, dan blijkt -keer op keer - niet 2 procent fout te zitten, maar 45 procent. Extreme of onvoorstelbare gebeurtenissen worden niet meegenomen.



⁹ Uit: Taleb, "De Zwarte Zwaan - de impact van het hoogst onwaarschijnlijke -", 2007

¹⁰ Zie ook: RMNO 2008, SCBA for environmental policy making



VoN-prijs geeft niet hele waarde voor nieuwe bewoners

In het verlengde van het bovenstaande ligt de vraag wat mensen weten en meenemen in de prijs die ze betalen voor een goed: bijvoorbeeld de prijs die nieuwe bewoners voor hun woning betalen (de VoN-prijs). De werkwijzer integrale gebiedsontwikkeling¹¹ geeft als uitgangspunt dat de waarde van de woningkwaliteit en de omgevingskwaliteit voor nieuwe bewoners volledig gevangen wordt in deze prijs. Of dit in werkelijkheid ook echt het geval is, valt te betwijfelen. Voor een aantal zaken geldt het zeer waarschijnlijk: de bereikbaarheid, de ligging en de kwaliteit van de buurt. Dat zijn punten die de aantrekkelijkheid van de woning en de betalingsbereidheid sterk bepalen. Voor een aantal andere zaken is het twijfelachtiger¹². In de praktijk blijkt b.v. dat een koper slechts moeizaam bereid is extra te betalen voor energiezuinigheid. Zelfs als wordt voorgerekend dat dit zich terugbetaalt in een lagere energierekening. Een ander voorbeeld is erfpacht. Nieuwe bewoners houden bij aanschaf van een woning meestal weinig rekening met een hogere erfpacht na het aflopen van de termijn, terwijl dit in praktijk wel vaak gebeurt. Ook is de vraag of mensen zich bewust zijn van woningmarktontwikkelingen op langere termijn. Dat buiten Limburg en Groningen ook gemeenten in en bij de Randstad te maken zullen krijgen met krimp en dus dalende woningprijzen is waarschijnlijk. Dat mensen dit nu al meenemen in hun aankoopbeslissingen is minder waarschijnlijk.

Onderscheid tussen standaard en hogere kwaliteit gaat verloren in MKBA

Het is mogelijk dat de waarde van woningen zich in de tijd verschillend ontwikkelt. Is een duurzaam ontwikkeld gebied met hoge ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld net zo waardevast als een ontwikkeling met een meer standaard kwaliteit? Als dit niet het geval is, dan moet een betere waardeontwikkeling mee worden genomen in de MKBA. En mogelijk ook het feit dat de levensduur van deze woningen langer is en herstructurering wordt voorkomen. Bij kantoren speelt hetzelfde, waarschijnlijk in nog grotere mate.

Deze mogelijkheid zie je in de MKBA-praktijk nooit terug. Onderscheid in kwaliteit en duurzaamheid spelen geen rol bij het bepalen van de levensduur van investeringen. Goedkoop gebouwde woningen gaan in de MKBA even lang mee als kwalitatief hoogwaardige woningen. Dit geldt ook voor de openbare ruimte (25 jaar), kantoorruimte (10 jaar) en bedrijventerreinen (25 jaar). Terwijl bekend is dat er grote verschillen zijn. Goede woningen uit begin 20-ste eeuw staan nog steeds, terwijl de jaren '60 en '70 flats en ook woningen uit de jaren '80 al aan sloop toe zijn, omdat ze kwalitatief niet meer voldoen. MKBA's kunnen rekening houden met verschillen in waardevastheid door de levensduur en/of de waardeontwikkeling te variëren in de tijd.\

Box 2.1. Betalingsbereidheid of ervaren geluk...?

De MKBA neemt betalingsbereidheid als uitgangspunt. In toenemende mate worden hier vraagtekens bij gezet. Een recente reeks van wetenschappelijke publicaties¹³ laat bijvoorbeeld zien dat wat mensen willen (voorkeuren), niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met wat ze gelukkig maakt (ervaringen). Zo valt in praktijk het geluk dat men ontleent aan een nieuwe auto of andere consumptiegoederen al vrij snel tegen. Het went. Aan de andere kant heeft het krijgen van een handicap op langere termijn veel minder invloed op het geluksniveau dan men vooraf inschat. De mens heeft een groot aanpassingsvermogen.

¹¹ Ecorys i.s.m. Witteveen & Bos, werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling, oktober 2009

¹² De zelfde twijfel is er bij kantoren en bedrijfslocaties, zie RebelGroup 2010, synergie bij Rijksinvesteringen

¹³ Bijvoorbeeld: M.D. Adler en E.A. Poster: Happiness research and Cost-Benefit Analysis, juni 2007. R. Metcalfe Hedonic pricing: preferences and experiences, januari 2009



Dit heeft consequenties voor de interpretatie van uitkomsten van *stated preference* onderzoeken. Zo blijken mensen zeer fel gekant tegen de plaatsing van windmolens in hun leefomgeving en rapporteren een hele hoge vergoeding om dit te accepteren ('willingness to accept'). Terwijl de windmolens na plaatsing nauwelijks meer opvallen en het geluksniveau niet beïnvloeden. Dit aanpassingsvermogen heeft ook consequenties voor het waarderen via marktprijzen (zowel direct als indirect via 'revealed preference methoden'). Ook hier worden voorkeuren in beeld gebracht en geen ervaringen. Daarom is er de laatste jaren een nieuw onderzoeksveld dat door het vragen naar 'geluk' probeert de waarde van veranderingen in beeld te krijgen: het Subjective Wellbeing (SWB) onderzoek.

In een interessant experiment¹⁴ zijn de baten van een herstructureringsproject in het VK op 3 manieren gemeten, namelijk:

- de hedonische prijsmethode: kijken naar de ontwikkeling van de woningprijzen
- de Contingent Valuation (CV)-methode: enquêtes betalingsbereidheid
- de Subjective Wellbeing Methode of geluksenquête. In de geluksenquête worden mensen in de herstructureringswijk en een vergelijkbaar controlegebied gevraagd hun geluk een cijfer te geven. Dit gebeurt zowel vooraf als na afloop waarna verschillen met regressieanalyse worden verklaard. Een van de verklarende factoren is dan de herstructurering.

Met de hedonische prijsmethode werden geen baten zichtbaar. Met de CV-methoden een relatief kleine positieve waarde. De geluksenquêtes resulteerden echter in een 30 (!) keer zo hoge waarde. Volgens de auteurs kan een deel van de verschillen mogelijk verklaard worden door het stigma van de wijk (werkt door in de woningprijzen), de verliesaversie (mensen zien de voordelen, maar zijn huiverachtig om hiervoor in enquêtes grote betalingsbereidheid te tonen) en wat lastige punten in het SWB-onderzoek. Conclusie van het artikel is dan ook dat nog veel onderzoek nodig is voordat SWB echt als waarderingsmethode kan worden toegepast. Wel is al duidelijk dat dit mogelijk heel andere inzichten oplevert dan de gebruikelijke methoden: in het beschreven geval was het KBA-saldo sterk negatief voor de eerste twee methoden en mogelijk positief voor de geluksmethode. Verbetering van de leefomgeving heeft daarmee waarschijnlijk meer effect op het geluk dan men vooraf inschat. Een interessante gedachte die in de toekomst meer onderzoek verdient.

Onderschatten van aanpassingsvermogen komt overigens behalve bij consumenten, ook voor aan producentenzijde. In de VS blijkt dat de kosten van milieuregulering vaak sterk zijn overschat, omdat het aanpassings- en innovatievermogen van het bedrijfsleven wordt onderschat.

¹⁴ Paul Dolan and Robert Metcalfe, Comparing Willingness-to-pay and Subjective Well-Being in the Context of non-market goods



2.3. Rol van de MKBA: meestal toetsend

MKBA's worden om verschillende redenen ingezet. Een MKBA kan worden ingezet om beleid te verantwoorden (dit beleid heeft de welvaart verhoogd..) of om een bepaald beleid te bepleiten (zie hoeveel rendement dit beleid heeft..). Ook kan het worden ingezet om een project te optimaliseren (door het anders aan te pakken krijgt het project een beter maatschappelijk rendement). Meestal heeft de MKBA echter een evaluatieve rol: het ondersteunt de beslissing om een project wel of niet uit te voeren (in de verkenningfase van een project) of welke variant de voorkeur heeft (in de planstudiefase).

In de praktijk blijkt dat een negatieve MKBA niet altijd een reden is om een project niet door te laten gaan of geen bijdrage te verstrekken. Zo zijn alle nota ruimte aanvragen uiteindelijk voorzien van een bijdrage, zij het soms minder hoog. En ook bij infrastructuur wordt ondanks een negatief saldo toch vaak besloten tot uitvoering. Vrijwel iedereen is het er dan ook over eens dat de MKBA een ondersteunend en geen besluitvorming vervangend instrument is.

Het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) heeft in 2008 een onderzoek gedaan naar de rol van MKBA's in de besluitvorming bij infrastructuurprojecten¹⁵. Er zijn 46 MKBA's bestudeerd. Hieruit blijkt dat wegen- en havenprojecten over het algemeen beter scoren dan spoor- en vaarwegen, dat alle projecten met een positief saldo zijn uitgevoerd, maar daarnaast ook tweederde van de projecten met een negatief saldo. Vooral kleine projecten worden ondanks een negatief saldo toch vaak uitgevoerd. Bij grote projecten is de beslissing veelal in lijn met de MKBA. Overigens is in het onderzoek van het KiM om praktische redenen geen rekening is gehouden met PM-posten. Dit bevestigt onze eerdere stelling hierover.

Het KiM concludeert dat de MKBA vaak laat in het proces wordt ingezet en daarom niet of nauwelijks kan worden ingezet voor het verbeteren van het project, terwijl het instrument daar wel goed geschikt voor is. Dit is ook onze visie. Als je een MKBA meer ziet als een maatschappelijke businesscase, dan kan die met het project meegroeien (MKBA 1.0, 2.0 etc) en de discussie op verschillende momenten ondersteunen. Daarbij wordt de MKBA in eerste instantie - al vroeg in de verkenningfase - kwalitatief opgesteld met aandacht voor de probleemstelling, de doelstelling de verwachte effecten van het project en wie investeert en profiteert. Dit helpt om nut en noodzaak scherp te maken en de baathebbers te identificeren.

Bij het verder rijpen van de plannen, wanneer meer informatie beschikbaar komt, kan de MKBA langzaam verder worden gekwantificeerd. Dit resulteert allereerst in een indicatieve MKBA, waarbij door het draaien aan de knoppen een gevoel kan worden verkregen voor het potentiële maatschappelijke rendement. In dit stadium kan de analyse op het niveau van de opgave en het programma worden uitgevoerd. Als het project voldoende voldragen is, kan – indien gewenst – een volwaardige MKBA worden gemaakt. In meer of mindere mate afhankelijk van kengetallen. Als het proces goed is verlopen zou dat meer betrekking moeten hebben op alternatieven binnen de opgave. Hoe deze stapsgewijze aanpak in zijn werk gaat, werken we in hoofdstuk 6 uit. Daarbij concentreren we ons op de rol van een MKBA in de verkenningfase, wanneer de meest fundamentele keuzen nog gemaakt moeten worden.

¹⁵ KiM, de rol van kosten-batenanalyses in de besluitvorming, december 2008



Het is belangrijk te erkennen dat de rol van de opsteller van de MKBA verandert als dit een procesinstrument is. Hij of zij is niet langer de toetsende 'expert' die de alternatieven als een gegeven beschouwt en vervolgens een oordeel velt over het project. Hij is meer een ondersteuner die effecten van keuzen inzichtelijk maakt. Dit kan in de praktijk nog wel eens spanning opleveren: een opsteller zal niet alle aannamen kunnen en mogen accepteren. Er moet een toets op realisme zijn. De opsteller heeft hier een belangrijke verantwoordelijkheid. Ook is het zinvol om in het proces een second opinion in te bouwen.

2.4. Conclusie: Wat kan anders?

Een MKBA kan een zinvolle ondersteuning bieden in de dialoog en besluitvorming, ook bij duurzaamheidsprojecten. De grootste problemen worden in onze ogen niet veroorzaakt door het instrument, maar in de toepassing en de interpretatie van de uitkomsten. Het is daarom belangrijk om de grenzen aan het instrument te erkennen en hier rekening mee te houden. Er zijn bijvoorbeeld grenzen aan de beschikbare kennis over oorzaak – gevolg relaties en ons vermogen te voorspellen. Er zijn grenzen aan de methoden om te moneteriseren en – zeker zo belangrijk – grenzen aan het inlevingsvermogen van beslissers en stakeholders. Het is moeilijk om een MKBA geaccepteerd te krijgen als de posten en bedragen te ver af staan van de normale belevingswereld. Dat is ongewenst, omdat de belangrijkste meerwaarde van de MKBA juist in de ondersteuning van de dialoog over een project ligt.

We hebben de volgende aanbevelingen:

- *Effecten inschatten & waarderen*: we pleiten ervoor meer rekening te houden met de beperkingen van kengetallen, meer aandacht te besteden aan de inkleuring van ruimtelijke kwaliteit, meer met scenario's te werken en beter rekening te houden met de waardeverstoring van vastgoed.
- *Maak onderscheid tussen consumenten- en burgerwaarden*: niet voor alle posten hoeft te worden gestreefd naar moneterisering. Soms is het beter om effecten in hun eigen waarde te laten. Daarnaast is de manier waarop de baten voor toekomstige generaties worden meegenomen aan herziening toe (zie verder hoofdstuk 3).
- *Proces*: Het doel van de MKBA is ondersteunen van de dialoog en besluitvorming rond een project. Een MKBA die goed is ingebed in het planvormingsproces kan hierbij een grote meerwaarde hebben. We doen aanbevelingen voor het betrekken van stakeholders en het gezamenlijk zoeken naar optimalisaties. Hiervoor hebben LPBL en SEV een nieuw instrument ontwikkeld: de MKBA-arena. Dit zal worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.



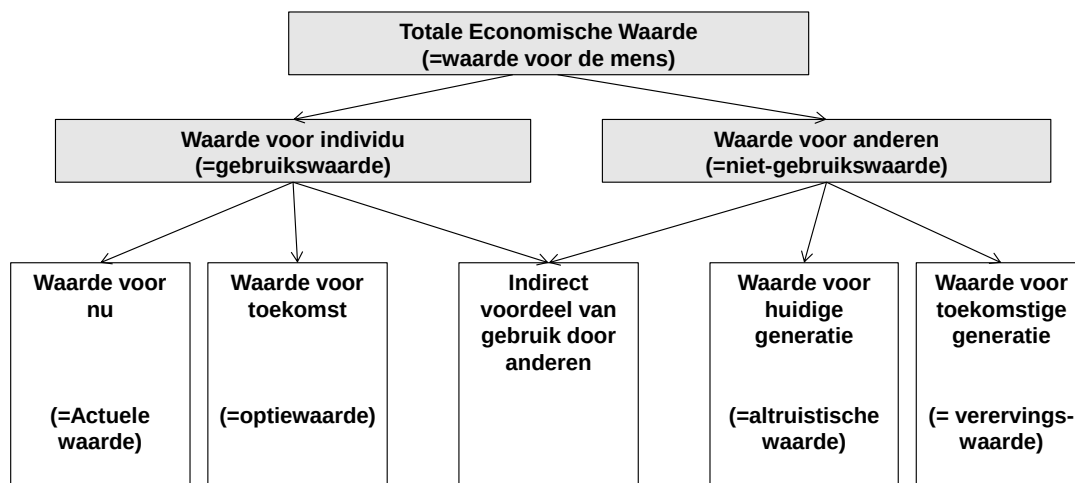
3. Grenzen aan (economisch) waarderen

Er is in de afgelopen 30 jaar een enorme hoeveelheid literatuur verschenen over de vraag of besluitvorming gebaat is bij het gebruik van MKBA's en zo ja: hoe dan? Met name in de Verenigde Staten, waar het instrument wordt ingezet om milieu- en veiligheidsregulering te onderbouwen, is de discussie zeer hevig. Er verschijnen boeken van zowel verdedigers¹⁶ felle tegenstanders¹⁷, als van pragmatici die verbeteringen voorstellen¹⁸. Ook in Nederland begint met de groei van het gebruik, het debat over de MKBA in gebiedsontwikkeling op gang te komen¹⁹. In het onderstaande gaan we dieper in op een - vaak terugkomend - punt, het economisch waarderen van effecten: met als stelling dat niet langer gestreefd moet worden om zoveel mogelijk te monetariseren: soms is monetariseren niet gewenst.

3.1. De totale Economische Waarde

Onderstaande figuur geeft weer welke waarden een project (als bv gebiedsontwikkeling) kan vertegenwoordigen voor de mens. Dit wordt ook wel de totale economische waarde genoemd en is het uitgangspunt voor een MKBA. De intrinsieke waarde (de waarde voor plant en dier, ongeacht of mensen dat belangrijk vinden) valt buiten de scope van de MKBA. De totale economische waarde valt uiteen in de waarde van gebruik door individuen zelf en de waarde die aan het gebruik door anderen wordt toegekend (zowel nu als voor de generaties na ons).

Figuur 3.1. De totale economische waarde van gebiedsontwikkeling



Naar K. Geurts, 2005, bewerking N. van der Heiden (VROM) en LPBL

¹⁶ Cass R. Sunstein, Risk & Reason, Safety, Law and the environment, Cambridge 2002

¹⁷ F. Ackerman & L. Heinzerling, Priceless, on knowing the price of everything and the Value of Nothing, the New Press, 2004

¹⁸ B.v. Richard L. Revesz and Michael J. Livermore, retaking rationality, how Cost-Benefit Analysis can better protect the environment and our health, Oxford University Press, 2008

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het RVOB-debat over MKBA's en de oproep van A. Duivesteyn voor een landelijk congres over het onderwerp naar aanleiding van de negatieve MKBA voor Almere.



Onderstaande tabel geeft een aantal voorbeelden uit de praktijk van de gebiedsontwikkeling:

Tabel 3.1. Voorbeelden van waarden in gebiedsontwikkeling per categorie

Waarden	Voorbeelden
Actuele waarde	Woongenot, bedrijfsklimaat, reistijdwinsten, recreatie, geluid, luchtkwaliteit, veiligheid tegen overstromingen, wateroverlast, verdroging, waterkwaliteit, sociale veiligheid, sociale cohesie, ...
Optiewaarde	Functionele flexibiliteit, ruimtelijke reserveringen (water, verstedelijking..), mogelijkheid tot recreëren in de buurt
Indirect voordeel	Uitstralingseffecten (hogere vastgoedwaarden), regulatiefunctie natuur
Altruïstische waarde	Consumentensurplus sociale woningbouw, recreatie- en speelmogelijkheden etc. , natuur, waarde ruimtelijke reserveringen voor toekomstige generaties
Verervingswaarde	Klimaat CO2, natuur, open ruimte, cultuurhistorie, publieke goederen met een lange levensduur

Voor het bepalen van de waarde, leunt de MKBA sterk op het begrip 'Willingness to Pay'. De waarde van goederen en diensten is gelijk aan het bedrag dat mensen bereid zouden zijn ervoor te betalen. Voor de gebruikswaarde en dan met name de actuele waarde, is dit het makkelijkst te doen. De waardering voor het woongenot en het bedrijfsklimaat zijn bijvoorbeeld beiden (grotendeels) terug te vinden in vastgoedwaarden. Voor reistijdwinsten bestaan standaard (en geaccepteerde) kengetallen. De waarde van recreatie is al lastiger, zoals blijkt uit de discussies die in Nederland worden gevoerd over de waarde van een fietstocht in het groen (kengetal van € 1). Nog lastiger wordt het bij de waarde van ruimtelijke reserveringen (hoeveel is flexibiliteit waard?) of de regulatiefunctie van natuur (b.v. de bescherming tegen overstroming). Dit laatste komt vooral omdat het moeilijk voorspellen is hoeveel b.v. een overstromingsrisico afneemt door een specifieke investering. Of zoals vaak gezegd wordt: de causale ketens zijn lang en de dosis – response is onzeker. In principe is er echter weinig op tegen om de gebruikswaarde (inclusief het indirecte voordeel) in euro's uit te drukken.

Controversieel wordt het bij het waarderen van de niet-gebruikswaarden: dat wil zeggen de waarde voor anderen, nu en in de toekomst. Hoeveel is het waard dat iedereen goed kan wonen in Nederland (altruïstische waarde)? Hoeveel belang hechten mensen aan het bestaan van een natuurgebied ook als ze er zelf nooit gebruik van zullen maken? Of: hoeveel is het waard om historisch erfgoed voor het nageslacht te bewaren (verervingswaarde) of dat ieder kind voldoende speelmogelijkheden heeft? Of dat als gevolg van ons handelen geen ontbossing plaatsvindt? Hieronder gaan we in op de lastige punten die deze vragen met zich meebrengen.

3.2. Altruïstische waarde en verervingswaarde in MKBA

De altruïstische waarde is vrijwel nooit direct terug te vinden in MKBA's. De waarde van een goed is de optelsom van de betalingsbereidheid van individuen, waarbij er niet vanuit wordt gegaan dat persoon a waarde hecht aan gebruik door (of beschikbaarheid voor) persoon b. In de praktijk is dit anders. We hechten (in meer of mindere mate) aan toegankelijkheid van de zorg voor iedereen en het verminderen van de armoede in de wereld. Hieronder een aantal voorbeelden van nationaal en internationaal altruïsme in relatie tot (duurzame) gebiedsontwikkeling.

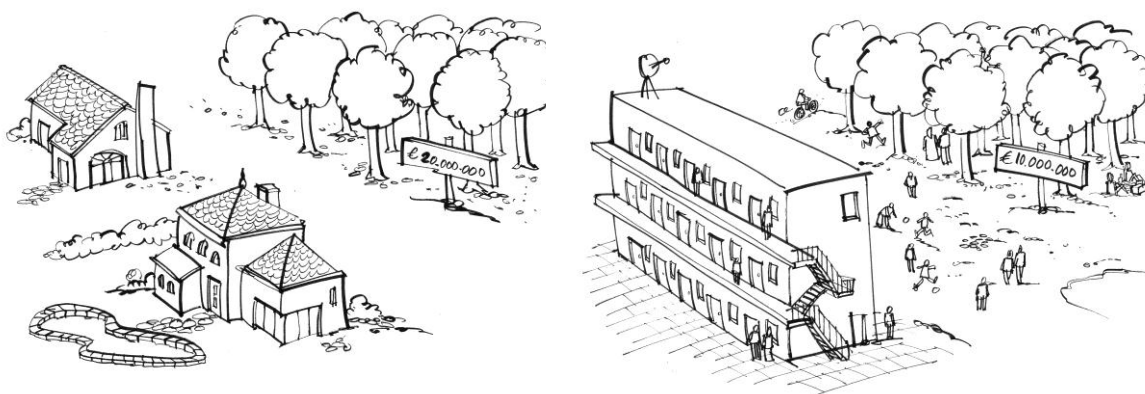


Altruïstisch binnen Nederland: sociale woningbouw en publieke voorzieningen

In MKBA-termen heeft het bouwen in de marktsector meer maatschappelijke waarde dan sociale woningbouw. Weliswaar wordt voor de sociale huur een consumentensurplus meegenomen (de waarde van het woongenot in de sociale woningbouw bovenop de huurprijs), maar omdat de bewoners lage inkomens hebben is de 'willingness to pay', of beter gezegd: 'de 'ableness to pay' in de sociale sector relatief laag. Om deze reden wordt de zogenoemde 'rule of half' toegepast. Slechts de helft van het verschil tussen marktwaarde en huurprijs wordt als consumentensurplus gerekend. Dat we in Nederland besloten hebben dat ook voor lage inkomens passende woonruimte nodig is (altruïstisch motief), wordt niet meegewogen.

Op dezelfde manier heeft in een MKBA de aanleg van een park naast een villa meer maatschappelijke waarde dan een park naast sociale woningbouw. Uitzicht over het groen verhoogt de waarde van woningen. Veel wordt hiervoor een percentage tussen de 2 en 10 procent van de vastgoedwaarde genomen. In absolute waarde hebben villabewoners daarmee meer voor het park over dan sociale huurders.

Waarde bos is hoger naast villawijk



Het idee hierachter is dat de villabewoners de huurders zouden kunnen compenseren voor het 'mislopen' van het park. In het meest extreme geval zou deze denkwijze betekenen dat het efficiënt is om hoge inkomens zoveel mogelijk te laten profiteren van publieke voorzieningen en de lage inkomens hiervoor te compenseren met inkomensoverdrachten (of lagere belastingen).

Gelukkig wordt in praktijk het betalingsbereidheid principe voor publieke goederen pragmatisch toegepast. In veel gevallen wordt bij het bepalen van de waarde geen onderscheid gemaakt tussen mensen. Zo zijn er geen verschillen in waardering van reistijdwinsten en is er over het algemeen een gelijke waardering voor recreatie. Soms wordt bij de hedonische prijsmethode uitgegaan van een gemiddelde woningprijs in de gemeente als basis (bijvoorbeeld voor de Westflank), maar dit gebeurt zeker niet altijd. Dit zou wel wenselijk zijn. Op deze manier wordt namelijk meer recht gedaan aan de manier waarop in Nederland over publieke goederen wordt gedacht.

Om deze reden bepleiten wij om in de toekomst ook anders om te gaan met het consumentensurplus van sociale woningen. De waarde van sociale woningen zou in een MKBA niet af moeten wijken van



de waarde van dezelfde woning op de markt. Niet in de laatste plaats omdat sociale huurwoningen in de toekomst verkocht kunnen worden en deze waarde dus impliciet al aanwezig is.

Box 3.1. Verschillen in waarde van levens

Het belang van dit punt wordt duidelijk met een zijstap naar de waarde die aan een leven wordt toegekend. In de VS is dit \$ 6,1 miljoen en in Nederland € 2,2 miljoen. Dit soort methoden en bedragen leveren lastige vraagstukken op bij internationale vergelijkingen. In 1995 publiceerde het IPCC de kosten en baten van het klimaatbeleid. Daarbij werd de waarde van een leven in landen met een hoog BNP op \$ 1,5 miljoen gewaardeerd, dat van landen met een gemiddeld BNP op \$ 300.000 en van de laagste inkomenslanden op \$ 100.000. De kritiek was enorm. Inmiddels wordt gerekend met een waarde van \$ 1 miljoen voor alle wereldburgers.



Altruïstisch: Internationale aspecten

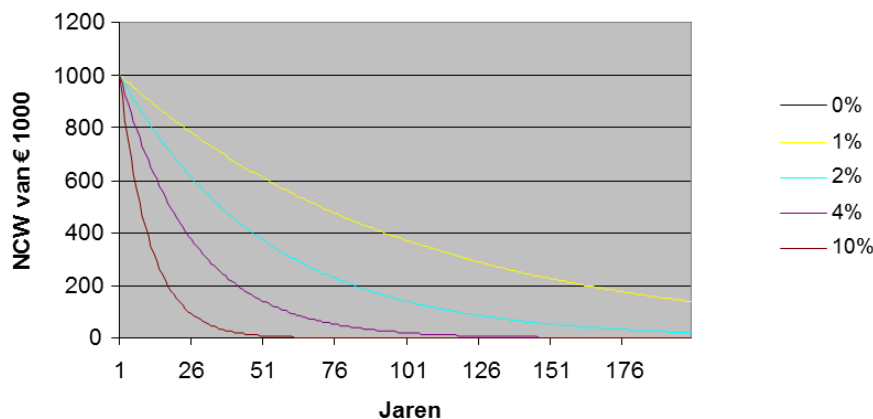
Een duurzame ontwikkeling houdt rekening met effecten op wereldschaal. Door de globalisering zijn de gevolgen van onze keuzen overal in de wereld zichtbaar. Positieve, maar ook negatieve effecten, zoals ontbossing, overbevissing, uitputting van grondstoffen, slechte werkomstandigheden etc. Waarbij veel effecten die niet in de prijs tot uitdrukking komen. “Duurzaamheid vraagt om de aarde als relevante schaal voor analyse” (Sijtsma, 2006). In een MKBA gebeurt dit weinig, de focus ligt meestal op het nationale niveau en huidige prijzen. De effecten van het ‘sparen’ van grondstoffen, bijvoorbeeld door uit te gaan van een ‘cradle to cradle’ benadering of de effecten van onze keuzen op armoede en leefomstandigheden wereldwijd worden over het algemeen niet gewaardeerd. Wanneer duurzaamheid centraal staat, is dit wel nodig, ook al is het niet in euro’s uit te drukken.



Verervingswaarde: de waarde voor volgende generaties

Bij de waarde voor volgende generaties is in MKBA's met name de discontering van belang. In een MKBA worden net als in financiële analyses toekomstige kosten en baten gediscoteerd. Dit is een techniek die toekomstige euro's vertaalt in euro's van vandaag. Gedachte erachter is dat mensen een voorkeur hebben voor een euro vandaag boven een euro volgend jaar. Een euro kan immers vandaag op de bank worden gezet en is dan volgend jaar uitgegroeid tot een euro plus rente. De hoogte van de discontovoet is van grote invloed op de uitkomst van een MKBA. Hoe hoger de discontovoet, hoe minder kosten en baten in de toekomst meetellen. De volgende figuur toont dit aan. Hieruit wordt duidelijk dat bij een discontovoet van 4 procent een baat die over 50 jaar wordt gerealiseerd voor minder dan 20% meedoet. Na 100 jaar is dit verwaarloosbaar. Bij een discontovoet van 10% hebben baten (of kosten) na 50 jaar al geen invloed meer op de Netto Contante Waarde.

Figuur 3.2. De invloed van de discontovoet op de NCW van toekomstige baten



Bron: Sijtsma, 2006

Volgens de MKBA-richtlijnen bestaat de reële discontovoet uit een risicovrije voet van 2,5%,²⁰ plus een risico-opslag. Indien mogelijk dient deze risico-opslag specifiek voor een project of zelfs per post te worden berekend. Het vaststellen van de hoogtes van zulke specifieke opslagen is echter niet eenvoudig. Daarom is het gebruikelijk een algemene risico-opslag van 3% te hanteren. Wanneer geen specifieke risico-opslag is bepaald, komt de reële discontovoet dus op 5,5%.

Gezien de bovenstaande figuur, betekent dat dat kosten en baten voor volgende generaties er in de MKBA nauwelijks toe doen. Investerings in duurzaamheid lonen daarom niet of nauwelijks. Dit is een moreel lastig te accepteren uitkomst. Het betekent immers dat toekomstige generaties in de MKBA-afwegingen er niet toe doen.

Het voert te ver om er hier diep op in te gaan, maar een belangrijke notie is dat discontering vooral logisch en begrijpelijk is in de marktcontext, waar verschillende aanwendingsmogelijkheden zijn met een verschillend 'rendement'. De discontovoet is in dit geval de benchmark waar je het rendement

²⁰ Brief van de minister van Financiën d.d. 8 maart 2007, kenmerk IRF 2007-0090 M.



mee vergelijkt²¹. Bij keuzen met een effect op meerdere generaties verdwijnt de betekenis van deze benchmark echter. Het gaat dan niet meer over een vergelijking in de tijd, maar om een vergelijking tussen groepen mensen die op verschillende momenten leven: een verdelingsvraagstuk met een morele lading.

In een recente brief²² heeft de Minister van Financiën - naar aanleiding van het advies van de werkgroep lange termijn discontovoet - voorgeschreven dat de risico-opslag gehalveerd kan worden voor: *“negatieve externe effecten die door een project worden ondervangen of door een project worden veroorzaakt. ... Het betreft alleen externe effecten met een onomkeerbaar karakter. Deze onomkeerbaarheid kent twee verschijningsvormen. Allereerst kunnen projecteffecten ook optreden nadat de levensduur van het project ten einde is. Denk aan het beperken van de (totale) uitstoot van CO₂, waarvan het effect blijft bestaan ook als de uitstoot van CO₂ na de levensduur van het project weer op het oude niveau komt. De tweede verschijningsvorm betreft projecteffecten die worden veroorzaakt door het al dan niet blijven bestaan van een schaars goed, zoals het behoud van open ruimte en het behoud van monumenten.”*

Dit voorschrift komt gedeeltelijk tegemoet aan de kritiek dat investeringen in duurzaamheid niet lonen door een te hoge discontovoet. De tegemoetkoming is vooral pragmatisch. De werkgroep geeft aan dat de internationale literatuur niet eenduidig is over een juiste aanpak. Hoewel ook wij hier geen sluitende oplossing kunnen aandragen, adviseren we dit onderwerp op de agenda te houden. Een optie is om verervingswaarden bewust niet te monetariseren. Daarmee is ook discontering niet meer aan de orde. Voorwaarde daarbij is wel dat de niet gemonetariseerde aspecten op de juiste manier terugkomen in de besluitvorming. Een andere optie is om de disconteringsvoet aan te passen. Dit zou dan verder moeten gaan dan de huidige Rijksvoorschriften voor MKBA's. Te denken valt aan een discontovoet die afneemt in de tijd.²³

3.3. Burgerwaarden en de bezwaren van monetariseren

Vanwege het recente BP olielek in de golf van Mexico is op dit moment actueel hoe in de VS de schade is bepaald van de ramp met de Exxon Valdez in 1989. Na een botsing op een rif kwam hier tussen de 41 en 132 miljoen liter ruwe olie in zee terecht waardoor 1.900 kilometer kustlijn van Alaska verontreinigd raakte, de grootste ecologische ramp uit de Amerikaanse geschiedenis tot het recente BP olielek. 580.000 zeevogels, 5500 otters, talloze robben en zeeleeuwen stierven. De visserij liep enorme schade op²⁴. Deze 'gebruikswaarde' werd destijds geschat op \$ 300 miljoen. De vissers zijn ook voor dit bedrag gecompenseerd. Daarnaast werd de niet-gebruikswaarde ingeschat aan de hand van 1.000 interviews onder willekeurige Amerikanen. De betalingsbereidheid voor het voorkomen van een dergelijke ramp bleek - na het tonen van foto's - minimaal € 2,8 miljard te bedragen. Dit bedrag is belangrijk geweest bij de bepaling van de schadevergoeding die Exxon moest betalen, naast de schoonmaak acties.

²¹ . F. Sijtsma, Project evaluation, sustainability and accountability – Combining Cost-Benefit Analysis (CBA) and Multi-Criteria Analysis (MCA). PhD Thesis, University of Groningen. Stichting REG, nr 27, Groningen.

²² Brief Minister van Financiën, waardering van risico's bij publieke investeringsprojecten, september 2009

²³ Zie ook C.Koopmans en J.A. Annema, referentie in voetnoot 3

²⁴ Tekst over de Exxon Valdez overgenomen van Wikipedia



Tegenstanders hebben zowel praktische als ethische bezwaren bij het gebruik van dit soort bedragen in MKBA's. Critici vinden het principieel onjuist om aan zaken als leven en dood, gezondheid, milieu en natuur (vaste) bedragen toe te kennen. Weliswaar kan het nodig kan zijn om achteraf - als een ongeluk of misdaad al heeft plaatsgevonden - een bedrag ter compensatie vast te stellen, maar dit kan volgens hen nooit hetzelfde zijn als een prijs waartegen toekomstige schade of slachtoffers toegestaan kunnen worden. En dit laatste doet een MKBA.

Meer praktisch zijn de bezwaren dat mensen in de praktijk slecht in staat blijken om zinvolle antwoorden te geven op vragen over betalingsbereidheid. Allereerst is er het klassieke argument dat een antwoord niet gevolgd hoeft te worden door een echte betaling en daarmee onbetrouwbaar is (strategisch gedrag). Daarnaast is het een lastige opgave een prijs te noemen omdat er geen aanknopingspunten voor zijn in de eigen beleavingswereld. Voor normale producten heeft men de referentie van de marktprijzen. Voor natuur of de eigen gezondheid is deze referentie er niet: men is niet gewend hiervoor te betalen.²⁵ In de praktijk blijkt dan ook dat de antwoorden extreem contextgevoelig zijn en niet zelden inconsistent.²⁶ Een verklaring hiervoor is dat ondervraagden nog geen voorkeuren gevormd hebben voor de keuzen die worden voorgelegd. Men heeft er nog nooit over hoeven nadenken. De onderzoeken werken daarom preferentievormend. Daarbij blijkt dat hoe belangrijker de niet-gebruikswaarden zijn en hoe complexer deze zijn, hoe minder geschikt de stated preference-waarderingen.

In de literatuur wordt ook vaak aangegeven dat het bij dit soort waarderingen feitelijk ook niet gaat om voorkeuren van mensen, maar dat ze een uiting van houding en morele waarden zijn: het gaat er niet om wat mensen *willen*, maar wat ze denken dat *belangrijk* is.

Sijsma werkt dit idee in zijn proefschrift uit aan de hand van de tweevoudige preferentiestructuur, waarbij een onderscheid bestaat tussen 'consumentenwaarden' en 'burgerwaarden'.²⁷ Deze theorie geeft aan dat mensen anders waarderen en redeneren als consument dan als burger. Het verschil is door één van de grondleggers van het idee als volgt omschreven:

As a citizen, I am concerned with the public interest, rather than my own interest; with the good of the community rather than simply the well-being of my family. As a consumer I concern myself with personal or selfregarding wants and interests; I pursue the goals I have as an individual. I put aside the community-regarding values I take seriously as a citizen, and I look out for Number One instead. (Sagoff, 1988, p. 8)

Burgerwaarden zijn met name in het spel wanneer niet-gebruikswaarden van belang zijn en morele overwegingen een rol spelen: de waarde van natuur, welzijn van mens en dier, toegankelijkheid van de zorg etc. Precies die zaken waarvoor blijkt dat mensen slecht in staat zijn om er een zinvolle waarde in euro's aan te geven. Dit ondermijnt de bruikbaarheid van betalingsbereidheid in MKBA's sterk. Nog afgezien van het feit dat dit soort onderzoek kostbaar is, daarom niet vaak wordt uitgevoerd en de

²⁵ De kwaliteit van de enquêtes verbetert wel sterk door niet direct naar betalingsbereidheid te vragen, maar naar een 'redelijke' belasting die alle mensen zouden moeten betalen. Ook hier geldt echter dat men niet gewend is om belastingbetaling direct te koppelen aan het bestedingsdoel

²⁶ Zie voor een overzicht van de problemen: Atkinson & Mourato, environmental valuation: a brief overview of options

²⁷ F.J.Sijsma, 2006. Zie referentie voetnoot 19



uitkomsten van de studies die wel zijn gedaan in tal van onvergelykbare situaties worden gebruikt (zie ook paragraaf 2.2 over populariteit van kengetallen). Ook blijkt in de praktijk dat degenen die de MKBA moeten gebruiken net als de respondenten weinig gevoel hebben bij de betekenis van de bedragen en er daarom weerstand tegen hebben. Onze conclusie is dat monetarisering daarom niet altijd gewenst is voor burgerwaarden. In de volgende paragraaf geven we een aantal handvatten wanneer wel en wanneer niet.



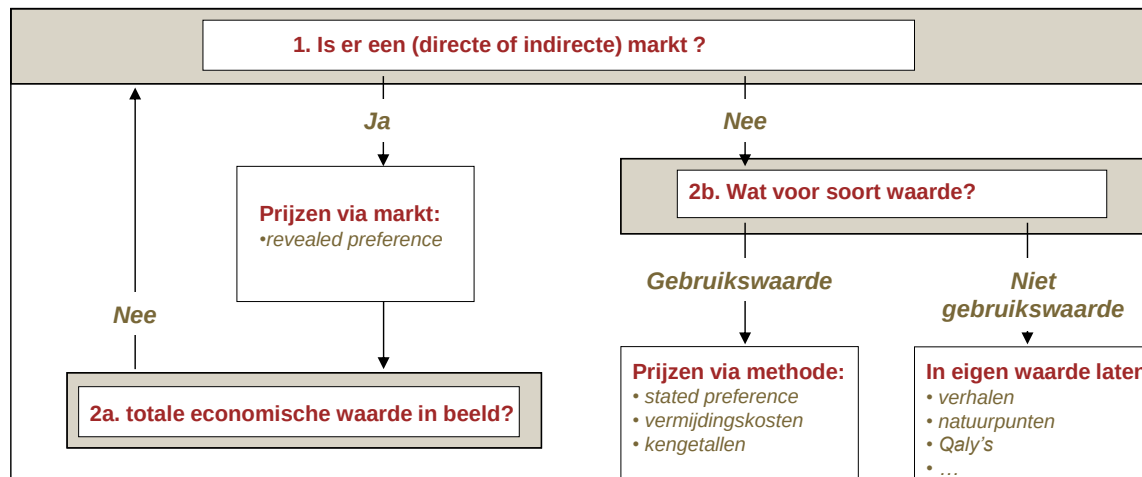
3.4. Het alternatief: burgerwaarden in eigen waarde laten

Onderstaand afwegingskader kan een hulpmiddel zijn in het bepalen of monetariseren wel of niet gewenst is. De eerste vraag is of er een markt aanwezig is (direct of indirect). Zo ja, dan kan de waarde via deze markt worden bepaald (zoals bijvoorbeeld de woningmarkt). Soms is daarmee niet de totale (economische) waarde in beeld. Voor de 'gemiste' waarde wordt de boom opnieuw doorlopen (zie pijl terug). Zo heeft natuur bijvoorbeeld een productiefunctie (vis), waarvoor een directe markt bestaat. Daarnaast levert natuur ook mooi uitzicht, recreatie en natuurwaarde waarvoor de boom elke keer opnieuw doorlopen moet worden.



Als er sprake is van een waarde buiten de markt om, dan is de vraag of er sprake is van een burgerwaarde of een consumentenwaarde. Daarbij kan een eerste benaderingswijze zijn om te spreken van consumentenwaarden wanneer het gaat om gebruikswaarde (actuele of optiewaarde) en van burgerwaarde wanneer het gaat om niet-gebruikswaarden (altruïstische of ververvingswaarde).

Figuur 3.2. Afweging monetariseren of in eigen waarde laten



Daarbij is het voorstel om consumentenwaarden zo veel mogelijk wel in euro's uit te drukken en burgerwaarden niet. Voor burgerwaarden zoals b.v. de biodiversiteit / kwaliteit van ecosystemen kan de uiteindelijke waardering en afweging dan over worden gelaten aan de beslissers/politiek. Belangrijk voordeel hiervan is dat dit meer inzicht kan geven in de werkelijke afweging die gemaakt moet worden. De baten zijn niet meer verscholen achter mogelijk onjuiste en moeilijk te interpreteren bedragen.

In de praktijk zal het niet altijd eenvoudig zijn om te bepalen wat een burgerwaarde en wat een consumentenwaarde is en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Men kan zich een idee vormen aan de hand van de volgende vragen. Er is sprake van een consumentenwaarde als op onderstaande vragen overwegend ja kan worden geantwoord:

- Ligt de waarde met name in (eigen) gebruik en minder in het bestaan (voor anderen nu of later)?
- Zijn individuele voorkeuren belangrijker dan collectieve waarden?
- Sluit een vraag naar betalingsbereidheid aan bij de beleevingswereld? Heeft men hiervoor voldoende referentie in de praktijk?

Voor een burgerwaarde geldt dan het tegenovergestelde. We zien als burgerwaarden bijvoorbeeld: natuur, cultuurhistorie, gezondheid en leven. We zien als consumentenwaarden: woongenot, recreatie, voorkomen kosten etc. Er zullen ook twijfelgevallen zijn. De praktijk zal uit moeten wijzen welke waarden wel en welke niet gemonetariseerd moeten worden. Doel is hier met name om de discussie aan te zwengelen.



In de praktijk

Als er dan voor wordt gekozen om een burgerwaarde niet te monetariseren, dan wordt bij voorkeur op andere wijze zoveel mogelijk informatie geboden. Want zoals gezegd bieden PM-posten vaak te weinig informatie. In het onderstaande geven we aan hoe dit kan werken in geval van natuur en gezondheid, waarbij vaak wel veel kwantitatieve informatie aanwezig is. Daarbij worden ook de vragen beantwoord uit het bovenstaande afwegingskader.

Het waarderen van natuur

Voor een aantal functies van natuur bestaan markten, zoals bijvoorbeeld het woongenot dat samenhangt met een natuurgebied dicht in de buurt. De waarde hiervan kan via de woningmarkt inzichtelijk worden gemaakt (hedonische prijsmethode). Voor de recreatiefunctie bestaat geen markt. Wel gaat het hier naar onze mening om een consumentenwaarde die inzichtelijk kan worden gemaakt via enquêtes of (verbeterde) kengetallen.

Daarnaast heeft natuur een belangrijke niet-gebruikswaarde: de bestaanswaarde van natuur en biodiversiteit. Zoals eerder aangegeven, is dit geen waarde waarvoor mensen eenvoudig hun betalingsbereidheid kunnen bepalen. Deze kan daarom beter in een andere eenheid worden gepresenteerd. Hiervoor heeft het Planbureau voor de Leefomgeving de natuurindex ontwikkeld die rekening houdt met de omvang, de kwaliteit en het belang van verschillende ecosystemen (zie box).

Box 3.2. De werking van de natuurindex

Om de kwaliteit van natuur in Nederland te meten, werken we met de zogenaamde Lokale Natuurwaarde Indicator (NI^L). Deze is gebaseerd op de Mean Species Abundance indicator en een lokale uitwerking van de Natuurwaarde Indicator die het Planbureau voor de Leefomgeving heeft gebruikt in natuurverkenningen (Ten Brink et al. 2000). Het meten van de NI^L is betrekkelijk eenvoudig. Van elk ecosysteem is aan te geven welke (karakteristieke) soorten daarin horen voor te komen als het lokale ecosysteem intact is. De kwaliteit wordt weergegeven als een percentage ofwel het aandeel van alle idealiter voorkomende soorten op een bepaalde oppervlakte. Op deze manier is het mogelijk om de kwaliteit van verschillende typen ecosystemen eenduidig te meten op basis van de mate waarin deze intact zijn. Ter illustratie: de gemiddelde lokale kwaliteit van hei in Nederland is 67% en de gemiddelde kwaliteit van bos is 83%. Nederlandse graslanden en akkers hebben gemiddeld een kwaliteit van 53%. Door deze lokale kwaliteit van de verschillende ecosystemen met het aantal hectares te vermenigvuldigen, ontstaat een beeld van de totale natuurwaarde.

Met behulp van de NI^L kunnen de effecten op de natuur in een geaggregeerde maat van natuurlpunten worden weergegeven (NI^L punten). Daarvoor wordt de gemiddelde kwaliteit vermenigvuldigd met het aantal hectares, zoals geïllustreerd in Tabel A.

Tabel A. Illustratie van de vertaling van ecosystemen en hun kwaliteit naar natuurlpunten

Ecosysteem	Gemiddelde kwaliteit (NI ^L)	Aantal hectares	Natuurwaarde (NI ^L punten)
Bos	83%	50	41,50
Heide	67%	25	16,75
Graslanden en akkers	53%	100	53,00
Totaal		175	111,25

Omdat de NI^L uitsluitend de kwaliteit binnen een ecosysteem meet, reikt deze voor gebruik binnen MKBA's echter nog niet ver genoeg. De NI^L waardeert namelijk alleen een intact ecosysteem hoger dan een niet intact ecosysteem van datzelfde type. De NI^L maakt geen onderscheid in de waardering van verschillende typen ecosystemen.



Het wegen van de kwaliteiten van verschillende ecosystemen

Het aantal soorten dat van nature voorkomt in een ecosysteem wordt doorgaans geassocieerd met de natuurwaarde. Naarmate het aantal soorten in een bepaald type ecosysteem groter is, neemt de natuurwaarde daarvan toe. Om die reden worden regenwouden over het algemeen hoger gewaardeerd dan woestijnen of steppen. De mate waarin een ecosysteem bijdraagt aan de complete landelijke, Europese of mondiale soortenrijkdom hangt af van het aantal soorten dat in dat ecosysteem voorkomt en van de mate van bedreiging van deze soorten. Aantasting van een ecosysteem dat soorten bevat die met uitsterven worden bedreigd (Rode-Lijstsoorten), is voor de biodiversiteit ernstiger dan aantasting van een ecosysteem dat geen bedreigde soorten bevat en op veel plaatsen nog intact voorkomt. Met een wegingsfactor die rekening houdt met soortenrijkdom en de mate van bedreiging kan verschil aangebracht worden tussen het belang van de verschillende ecosystemen.

Tabel B geeft de voorbeelden van wegingsfactoren voor combinaties van natuurdoeltypen. Natuurtypen met een wegingsfactor lager dan één dragen minder dan gemiddeld bij aan de landelijke biodiversiteit, terwijl natuurtypen met een wegingsfactor hoger dan één meer dan gemiddeld bijdragen aan de landelijke biodiversiteit.²⁸

Tabel B. Weegfactoren voor vergelijking van ecosystemen (natuurtypen op basis van natuurdoeltypen)

Natuurtype	Onderliggende natuurdoeltypen (Bal et al., 2002)**	Wegingsfact
Kwelder	Kwelder	2,4
Droge schraalgraslanden	Kalkgrasland, Droog schraalgrasland en duin graslanden	1,9
Moeras	Moeras, Natte strooiselruigte	1,6
Voedselarme venen en vochtige heide	Natte heide, Natte duin heide, (Trilvenen), (Moerasheide)	1,2
Strand en stuivend duin*	Strand en stuivend duin	1,1
Droge heide	Droge heide, Droge duinheide, (Zandverstuiving)	1,0
Hakhout (bossen met productie)	Hakhout en middenbos, (Stinsebos)	0,7
Agrarische akkers	Agrarische akkers***	0,4
Agrarisch graslanden	Agrarisch graslanden***	0,4
Productiebos (naaldbos)	Naaldbos met uitheemse soorten***	0,1

Met behulp van de NI^{SG} indicator is het mogelijk om allerhande natuureffecten in één geaggregeerde maat uit te drukken. In tegenstelling tot gemonetariseerde kengetallen is de informatiewaarde van de NI^{SG} indicator in principe hoog, omdat de waarde ervan is afgeleid kan worden uit gedetailleerde ecologische informatie; die bijvoorbeeld een MER biedt. Aangezien de indicator gebaseerd is op een gestandaardiseerde methode, worden ook de natuureffecten tussen verschillende projecten vergelijkbaar.

Gezondheid en sterfte:

In de VS is de waarde van een (statistisch) leven gesteld op \$ 6,1 miljoen. Dit bedrag is afgeleid van loonstudies, waarin in beeld is gebracht hoeveel extra loon wordt geboden/gevraagd voor een beroep met een hoger ongevalsrisico. Afgeleid dus van de arbeidsmarkt dus, waarop ongevalsrisico's met dodelijke afloop worden gewaardeerd. Deze waarde wordt in alle MKBA's voor alle Amerikanen gehanteerd. In Nederland wordt voor verkeersrisico's wel gerekend met een waarde van € 2,2 miljoen²⁹. Het is om meerdere redenen zeer de vraag of dit een goede afspiegeling is van de waarde die mensen toekennen aan een zogenoemd 'statistisch leven'.³⁰ In onze ogen is de genoemde markt niet voldoende representatief om de waarde van het leven mee tot uitdrukking te brengen. Ook biedt het geen mogelijkheid om de waarde van een betere gezondheid tot uitdrukking te brengen. In de VS

²⁸ verschillende varianten zijn mogelijk, zoals de mate van belang van een ecosysteem voor een soort. Wanneer deze informatie (Handboek Natuurdoeltypen) wordt toegevoegd, veranderen de wegingsfactoren echter nauwelijks. Meer dan 91% van de variatie van de alternatieve uitkomst wordt verklaard uit de eerder berekende wegingsfactor (zie Bijlage 1).

²⁹ Bron: SWOV-factsheets, waardering immateriële kosten verkeersongevallen ('09) en kosten van verkeersongevallen ('07).

³⁰ Zie bijvoorbeeld bespreking in Ackerman & Heinzerling, hoofdstuk 4



werd dit wel gedaan aan de hand van enquêtes (“wat bent u bereid om betalen om te voorkomen dat u bronchitis krijgt....?”) met alle bijbehorende problemen (zie 3.1).

Recent wordt steeds vaker gewerkt en gerekend met Quality Adjusted Life Years (Qaly's) en Disability Adjusted Lifeyears (Daly's): begrippen die afkomstig zijn uit de gezondheidseconomie en een maat vormen voor de kwaliteit van leven en ziektelast. Ook voorkomen sterfte kan in Qaly's worden uitgedrukt (zie ook box). Voor het bepalen van de ziektelast worden enquêtes uitgevoerd. Het voordeel van deze enquêtes boven de WTP-enquêtes is dat mensen verschillende gezondheidssituaties met elkaar vergelijken, in plaats van geld en gezondheid. Daar is men over het algemeen beter toe in staat. Hoewel om verschillende redenen³¹ ook Qaly's en Daly's niet onomstreden zijn, gaat het om een aansprekende en relevante maat. In MKBA's worden Qaly's vaak in euro's gewaardeerd. De bedragen die hiervoor gebruikt worden variëren van € 50.000 tot € 100.000 euro. Hierbij spelen dezelfde bedenkingen als bij de waardering van een leven. Wij adviseren om Qaly's in hun eigen waarde te laten.

Box 3.3. QALY's en DALY'S

QALY's (Quality Adjusted Life Years) zijn gewonnen gezonde levensjaren, waarbij de kwaliteit van leven wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 en 1. Een staat daarbij voor de waarde van één volledig gezond levensjaar. Een lagere waarde geeft de waarde van leven met een ziekte. Een levensjaar met een waarde van bijvoorbeeld 0,5 QALY betekent dat iemand evenveel waarde hecht aan een jaar met een bepaalde ziekte als aan een half jaar in volledige gezondheid. In de QALY indicator zitten ook zaken als levensgeluk of zelfstandigheid. Hoewel QALY's vaak discussie oproepen – zowel over de waarde van een QALY als over het principe – is het gebruik ervan wetenschappelijk gangbaar en goed gefundeerd.

DALY staat voor Disability Adjusted Life Year en is een maat voor de ziektelast (burden of disease). Het aantal DALY's is het aantal gezonde levensjaren dat wordt verloren door ziekten. QALY's en DALY's zijn elkaars tegenhangers. Een ziekte leidt tot DALY's. Nieuwe medische behandelingen of preventieve maatregelen leiden tot QALY's (of voorkomen DALY's). Een QALY gewicht van 0,2 (20% van de optimale gezondheid) is daarmee gelijk aan een DALY gewicht van 0,8 (80% van de gezondheid gaat verloren). Het RIVM publiceert voor veel ziekten en/of aandoeningen wegingsfactoren (vergelijkbaar met bovenstaande 0,5).

3.5. Afwegen

Door de keuze om bepaalde waarden niet te monetariseren, verliest de MKBA een deel van zijn kracht: het geeft geen antwoord meer op de vraag of het project wenselijk is, hiervoor moet een eigen afweging worden gemaakt. Dit is althans in theorie het geval. In praktijk gaf de MKBA al geen eenduidig antwoord door de PM-posten die in vrijwel elke MKBA een rol spelen en omdat ook risico's en verdelingseffecten apart gewaardeerd moeten worden.

De MBKA zoals wij die voorstaan kan daarbij wel nieuwe hulpmiddelen bieden, zoals het inzichtelijk maken van de afruil tussen het KBA-saldo en b.v. de natuurlinies of de Qaly's. Wanneer daarbij dan ook gepresenteerd wordt hoeveel in andere projecten is 'betaald' voor een natuurlinie of een qaly, dan geeft dit weer meer houvast. Onderstaand is dit uitgewerkt voor de MKBA bodemsanering.

Box 3.5. MKBA Bodemsanering met natuurlinies en daly's

In 2006 heeft het Milieu en Natuurplanbureau een MKBA bodemsanering opgesteld. Hierin zijn 3 varianten: huidig beleid, alleen spoedlocaties en alle saneringslocaties vergeleken met een nulalternatief waarin de bodemsanering aan de markt wordt overgelaten. In het nulalternatief worden 10.000 locaties gesaneerd, bij huidig beleid 25.000,

³¹ Belangrijk bezwaar is bv dat door gebruik van daly's/qaly's het leven van ouderen minder telt dan van jongeren

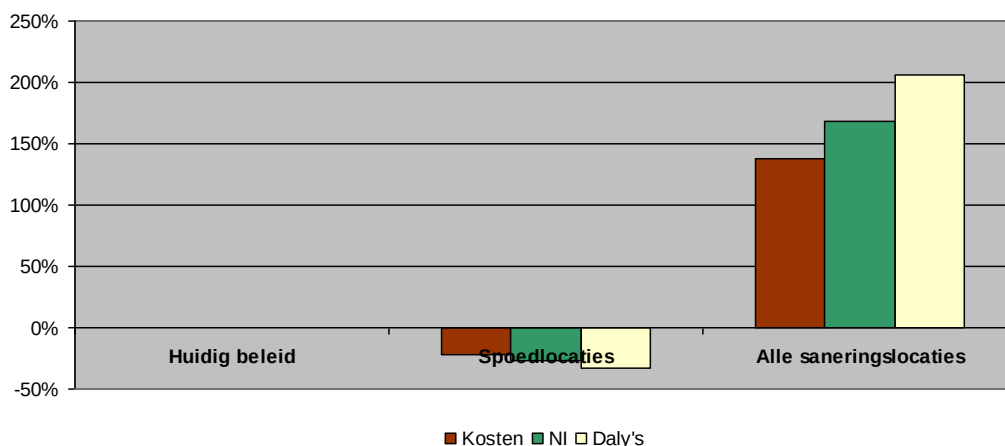


bij speedlocaties 11.000 en bij alle locaties 56.000. In het onderstaande hebben wij deze MKBA gebruikt om aan te tonen hoe afweging met daly's en natuurluften kan werken. De tabellen zijn vereenvoudigd (geen marges opgenomen) en deels fictief (natuurluften).

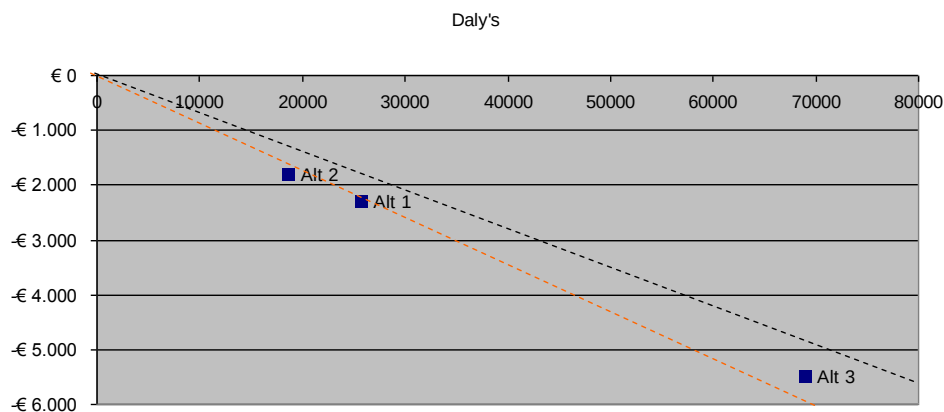
Links staat de MKBA tabel (in miljoenen euro's). Hierin is gezondheid gemonetariseerd met 70.000 euro per daly. Ecologie staat op PM. Rechts is gezondheid in daly's en de ecologie in natuurluften weergegeven.

	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3		Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3
	Huidig beleid	Speedlocaties	Alle saneringslocaties		Huidig beleid	Speedlocaties	Alle saneringslocaties
Kosten €	3.100	2.400	7.100	Kosten €	3.100	2.400	7.100
Saneringskosten	€ 3.100	€ 2.400	€ 7.100	Saneringskosten	€ 3.100	€ 2.400	€ 7.100
Baten €	2.590	1.910	6.440	Baten €	790	600	1.610
Drinkwater	€ 60	€ 40	€ 180	Drinkwater	€ 60	€ 40	€ 180
Vastgoed	€ 730	€ 560	€ 1.430	Vastgoed	€ 730	€ 560	€ 1.430
Gezondheid	€ 1.800	€ 1.310	€ 4.830	Saldo €	2.310-	1.800-	5.490-
Ecologie	pm	pm	pm	Daly's	25.700	18.700	69.000
Saldo €	510-	490-	660-	NI	240	160	736
				Kosten per Daly €	89.883-	96.257-	79.565-

De onderstaande figuur toont hoe de verschillende varianten zich tot elkaar verhouden. Daarbij is huidig beleid op 0 gezet. Bij de speedlocaties zijn de kosten (gecorrigeerd voor de monetaire baten) lager dan bij huidig beleid, maar de natuurluften en de daly's nemen nog sterker af. Bij alle saneringslocaties is het tegenovergestelde het geval. De kosten zijn 140% hoger, maar de natuurluften en de daly's zijn respectievelijk 165 en ruim 200% hoger. Daarmee is het aanpakken van alle saneringslocaties kosteneffectiever dan het huidig beleid en de speedlocaties.



De laatste figuur geeft de afruil weer tussen het monetaire saldo en de daly's (zonder rekening te houden met de natuurluftenindex). De punten in het figuur geven de combinatie tussen saldo en aantal daly's voor de verschillende varianten. De zwarte gestippelde lijn staat voor een daly-waarde van € 70.000. Punten rechts van de stippe lijn zouden bij deze waardering tot een positief saldo leiden in de MKBA. Punten links leiden tot een negatief saldo. De oranje gestippelde lijn staat voor een waarde van 85.000 per daly. Hierbij blijkt dat alternatief 3 (alle locaties) als eerste maatschappelijk rendabel wordt.





Het aardige van deze benadering is dat wanneer vaker op deze manier de afruil tussen gezondheid en monetair saldo in beeld wordt gebracht, deze in de afweging kunnen worden meegenomen. Dan kan inzichtelijk worden gemaakt hoeveel in andere projecten voor een daly of qaly is 'betaald'³². Op deze manier wordt niet *op voorhand* een waarde toegekend, maar wordt wel inzichtelijk gemaakt wat het betekent. Zo krijgt een project niet het stempeel 'maatschappelijk rendabel of onrendabel' en heeft de beleidsmaker / politicus het laatste woord.

Een nadeel van teveel 'burgerwaarden' in hun eigen waarde, is dat de uiteindelijke afweging lastig wordt. Dat blijkt hierboven ook, omdat de afruilen tussen daly's, natuurlinies en monetair saldo lastig te maken is. Het is daarom wenselijk om hier pragmatisch mee om te gaan en alleen de belangrijkste 2 tot hooguit 3 burgerwaarden apart te rapporteren. Als er bij een project b.v. naast natuurwinst bescheiden gezondheidsvoordelen zijn (uitgedrukt in qalys), dan is het waarschijnlijk praktischer om deze wel in euro's uit te drukken, zodat ze de belangrijkste afweging niet in de weg zitten.³³ Dit is een proceskeuze.

³² Overigens is ook hier zorgvuldigheid van belang bij de interpretatie. Soms gaan projecten door zonder dat dit samenhangt met de maatschappelijke waarde voor gewonnen levensjaren.

³³ Over de waarde die een daly of qaly dan krijgt, moet nog wel verder overeenstemming worden bereikt. Nu lopen de gehanteerde bedragen nog te ver uiteen.

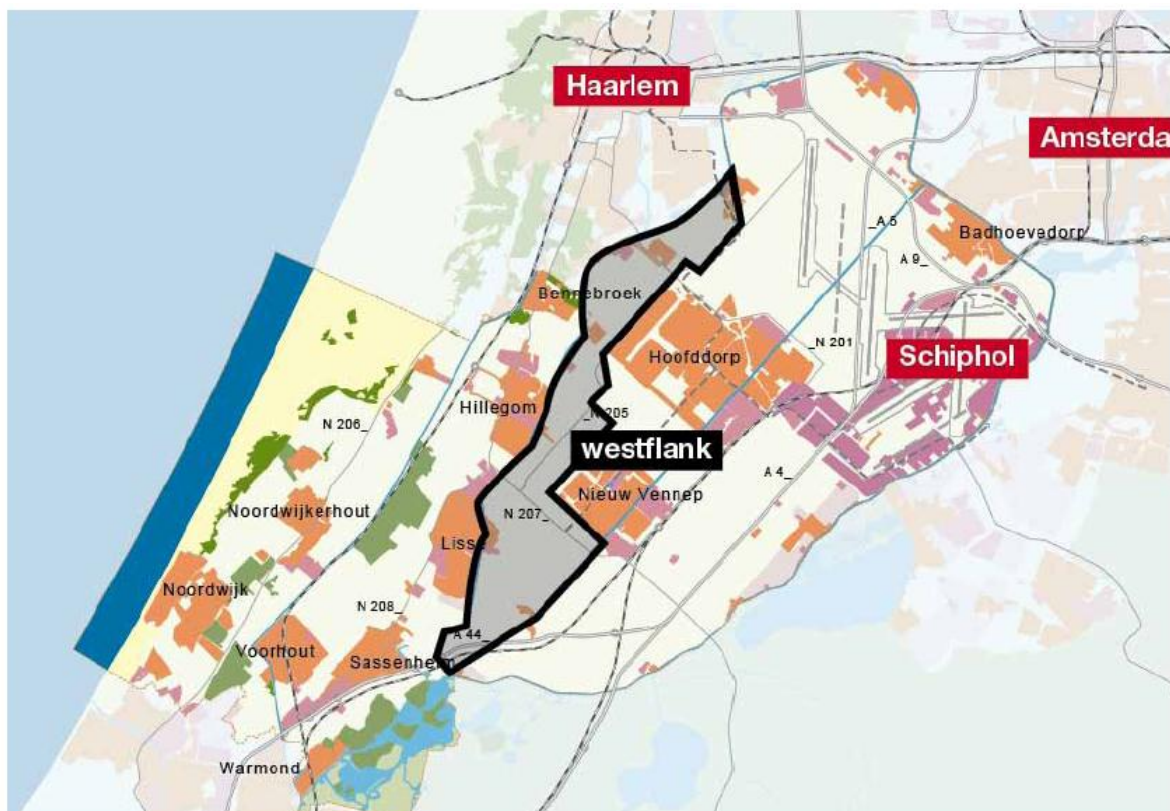


4. Beschouwing casus Westflank Haarlemmermeer

4.1. Introductie casus

De Westflank van de Haarlemmermeer wordt de komende jaren herontwikkeld tot een gebied voor wonen, water, groen en recreatie. Doelstellingen van het project zijn o.a. een klimaatbestendig watersysteem, het versterken van het internationaal vestigingsklimaat en het oplossen van het recreatietekort in de regio. Het programma omvat 10.000 woningen, een piekberging van 1 miljoen m³, een seizoensberging van 2 miljoen m³ en 900 hectaren recreatiegroen/natuur. Onderstaande kaart geeft de ligging van het project:

Figuur 4.1. Gebied Westflank Haarlemmermeer



Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Nota Ruime Budget is een Kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) opgesteld. Deze is opgesteld op basis van concept doorrekeningen van het project. Na afronding van de KKBA is de business case opgesteld en op basis hiervan zijn Nota Ruimte middelen toegekend. In de KKBA is het project vergeleken met een referentiealternatief waarin ook 10.000 woningen worden gebouwd en een piekberging wordt aangelegd. Uitgangspunt in de KKBA is dus dat er reeds eerder een keuze is gemaakt voor woningbouwontwikkeling op deze locatie. Eventu-



ele maatschappelijke voor- of nadelen van deze locatie ten opzichte van andere locaties komen daarmee niet meer aan de orde in de berekening.³⁴

In de referentie vindt de woningbouw plaats op twee locaties (bij Hoofddorp en Nieuw-Vennep) met een standaard Vinex-kwaliteitsniveau. Er wordt 500 hectaren groen gerealiseerd. Belangrijkste verschil tussen project- en nulalternatief is daarmee de seizoensberging, de inzet op ruimtelijke kwaliteit en de oppervlakte recreatief groen.

De KKBA heeft een negatief saldo van -€ 152 miljoen + PM. Het CPB heeft hierop nog een correctie opgesteld. Het CPB onderschrijft de conclusies van de KKBA op hoofdlijnen. Wel vraagt men aandacht voor de ten onrechte vergeten positieve PM van natuur en biodiversiteit. Het CPB beoordeelt het project negatief. Hieronder de gecorrigeerde KBA-tabel van het CPB.

Tabel 4.1. Gecorrigeerde KBA-eindtabel van de Westflank Haarlemmermeer

Tabel 2.4 Overzicht van de maatschappelijke kosten en baten (NCW in M€) aanpassing CPB			
	Referentiealternatief	Projectalternatief	Project min referentie
Kosten			
Publieke investeringen	311	448	137
Gederfde opbrengsten landbouwgrond	42	76	34
Beheer en onderhoud groen	24	24	0
Realisatie openbare ruimten woongebieden	244	253	9
Totaal kosten/investeringen	647	826	179
Financieel-economische baten			
Grondopbrengsten (excl. BTW)	571	615	44
Consumentensurplus sociale woningbouw	13	16	3
Correctiepost BTW	Niet relevant	Niet relevant	-25
Subtotaal baten woongebieden	584	631	22
Saldo financieel-economische kosten en baten	Niet te berekenen	Niet te berekenen	-157
Externe effecten en effecten infrastructuur			
Besparing wateroverlast	0	3	3
Waterkwaliteit	0	PM	PM
Luchtkwaliteit	PM	PM	- PM
Woongenot bestaande woningen	0	1	1
Recreatie	3,1	3,3 + PM	0,2
Natuur en biodiversiteit	PM	PM	PM
Internationaal vestigingsklimaat	PM	PM	PM
Reistijdwinsten	Niet te berekenen	Niet te berekenen	-24
Totaal externe baten			-20,2 + PM
Saldo totaal			- 177+PM

Bron: CPB gebaseerd op Witteveen + Bos

³⁴ In het rapport 'Kengetallen Kosten Baten Analyse Westflank Haarlemmermeer (Witteveen & Bos, 2009) is deze afweging in kwalitatieve zin wel gemaakt.



De belangrijkste vragen die de KKBA Westflank oproept zijn:

1. Hoe kan het dat de doelstellingen van het project (klimaatbestendigheid en internationaal vestigingsklimaat) niet of nauwelijks als baten terugkomen?

Ons doel hier is niet om aan te tonen dat het saldo van de Westflank positief of positiever zou moeten zijn. Misschien is het inderdaad zo dat de gekozen oplossing niet voldoende probleemoplossend vermogen heeft en dat de externe baten t.a.v. water en vestigingsmilieu inderdaad zo beperkt zijn als hier aangegeven. Ons doel is om te bekijken hoe de waardering heeft plaatsgevonden en of dat beter kan.

2. Wat doe je met de kennis dat het een “negatief” project is?

Hoewel het project negatief is beoordeeld heeft toch een toekenning van Nota Ruimtegelden plaatsgevonden. Andere overwegingen hebben daarbij een doorslaggevende rol gespeeld. Vraag blijft daarbij wel of nu het meest optimale projectalternatief is gekozen. De MKBA blijkt in de praktijk met name gericht geweest op het onderbouwen van de subsidie. De uitkomsten hebben tot een kritische beschouwing en extra onderbouwing van de wateropgave geleid. Ze zijn echter (nog) niet gebruikt om het project te optimaliseren, onder meer omdat de uitkomsten en sommige uitgangspunten niet herkenbaar waren voor de betrokkenen. Daarbij ging het met name om de gevolgen van een gebrek aan zoet water in de toekomst en het waarderen van het innovatieve karakter van het project met bijbehorende onzekerheid.

In de volgende twee paragrafen worden deze twee vragen verder uitgewerkt.

4.2. Relatie doelen en baten

4.2.1. Klimaatbestendig waterbeheer

Op het eerste oog lijken de investeringen in het water slechts een baat van € 3 miljoen met zich mee te brengen. Plus daarnaast een PM voor de waterkwaliteit in het projectgebied. Gezien de centrale plaats van het klimaatbestendig waterbeheer in het project, roept dit de vraag op hoe dit te interpreteren.

De waterplannen zijn erop gericht om de huidige en te verwachten knelpunten door klimaatverandering op te lossen. De KKBA kijkt daarbij met name naar de kosten en baten van de seizoensberging. De seizoensberging zal in de winter schoon regenwater opvangen ten behoeve van gebruik in de zomer, wanneer er een neerslagtekort is. Hierdoor hoeft veel minder water het gebied te worden ingelaten. Dit verbetert de waterkwaliteit, wat goed is voor de biodiversiteit, voor de resterende landbouw en voor de belevingswaarde van het gebied.

Zonder de seizoensberging moet er vaker water worden ingelaten voor peilhandhaving. En hoe groter de klimaatverandering hoe meer dit nodig zal zijn in verband met de droogte. Het in te laten water zal in toenemende mate zilt water zijn door verandering van het karakter van de Rijn (externe verzilting). Ook zal op de lange termijn de interne verzilting in het gebied toenemen. Beide ontwikkelingen hebben naar verwachting invloed op de waterkwaliteit en de natuur in het gebied. In de KKBA worden hierover de volgende dingen gezegd:



- “De lokale waterkwaliteit in het plangebied zal verbeteren van slecht in het referentiealternatief tot matig/goed in het projectalternatief³⁵. Dit heeft positieve invloed op de beleving van het gebied.” Naar wij inschatten komt dit onder andere door de aantrekkelijker begroeiing, maar dat wordt niet expliciet in het rapport. Het rapport geeft wel aan dat de baten terug zijn te vinden in het woongenot (hogere verkoopprijzen nieuwe woningen en waardestijging bestaande woningen, samen € 166 miljoen) en in de waarde van de recreatie (€ 0,2 miljoen). Hoeveel hiervan toe te schrijven is aan de verbeterde waterkwaliteit is onduidelijk. Voor het berekenen van de baten van recreatie en het woongenot wordt niet gerefereerd aan ‘belevingsverschillen’ door de waterkwaliteit.
- De opstellers verwachten geen positief effect op de kwaliteit van de natuur, omdat de kwel zoet is en de voedselrijkheid ervan in hun visie geen belemmering vormt voor natuur.
- De seizoensberging zorgt voor afname van de wateroverlast door extreme regenval. De opnamecapaciteit neemt toe en de kans op waterschade neemt af van 1% per jaar tot verwaarloosbaar. De waarde hiervan wordt geschat op circa € 3 miljoen.
- De verminderde inlaat is volgens de KKBA te klein om ook de waterkwaliteit *buiten* het projectgebied te verbeteren.

Alles bij elkaar zijn de verwachte baten van deze seizoensberging volgens de KKBA beperkt. Een belangrijke achtergrond hierbij is dat slechts één scenario wordt beschouwd: zowel voor de klimaatverandering als voor hoe hierop beleidsmatig wordt gereageerd. Hoewel het rapport aandacht besteedt aan de klimaatscenario's, wordt niet expliciet gemaakt welk scenario wordt gebruikt. Er zijn volgens het rapport geen cijfers voor het gebied van Rijnland om te kunnen rekenen³⁶. Helaas worden ook kwalitatief niet meerdere scenario's beschouwd. Wat gebeurt er b.v. met de waterkwaliteit in verschillende klimaatscenario's in termen van droogte en verzilting. Wat betekent een gebrek aan goed water voor peilhandhaving en doorspoelen? En wat zijn daarvan de gevolgen voor het landschap, de landbouw en de natuur bij meer of minder droogte en verzilting? Hoe beïnvloedt dit het woonklimaat en de recreatie? Is dat inderdaad allemaal verwaarloosbaar?

Daarnaast wordt maar één scenario realistisch geacht voor een situatie zonder seizoensberging: namelijk het handhaven van het huidige inlaat- en doorspoelregime. Het aanvoeren van water van elders om de verzilting tegen te gaan heeft volgens de KKBA te hoge kosten en het helemaal stoppen met doorspoelen te grote consequenties voor de waterkwaliteit. De keuze die is gemaakt is goed verklaarbaar. Een seizoensberging op de schaal van de westflank kan immers niet worden afgewogen tegen investeringen in b.v. een aanvoerroute vanaf het IJsselmeer voor de hele Rijnlandse boezem (en waarschijnlijk een nog groter gebied). Het afwegen van deze beleidsscenario's moet op een hoger schaalniveau plaatsvinden, hetgeen ook zal gebeuren in het kader van het deltaprogramma dat in 2015 tot besluitvorming zal leiden.

Met de uitkomsten van de wateronderzoeken die sinds (en mede naar aanleiding van) de KKBA zijn uitgevoerd is inmiddels kwalitatief meer te zeggen over het verwachte effect van de seizoensberging. We gaan hier in hoofdstuk 5 dieper op in.

³⁵ In de samenvatting wordt gezegd dat dit effect toch niet of nauwelijks optreedt omdat er ook in het projectalternatief nog 4 van de 14 jaar een inlaatbehoefte is.

³⁶ Zie KKBA pagina 16



4.2.2. Internationaal vestigingsklimaat en kwaliteit

De baat versterking internationaal vestigingsklimaat staat in de KKBA op PM. Geconcludeerd wordt dat zonder aanvullend onderzoek niet goed te zeggen is of - laat staan hoeveel - het project bijdraagt aan het vestigingsklimaat van de Randstad. De baten zijn gedeeltelijk onderdeel van de hogere vastgoedwaarden en de waardering voor de recreatie. Net als voor het water geldt voor dit onderwerp dat de Westflank niet het juiste schaalniveau is. Een fraaie leefomgeving en een groot goed opgeleid arbeidspotentieel in de omgeving is van toenemend belang in de locatiekeuze van bedrijven, maar het blijft slechts één van de factoren. Om een afweging te kunnen maken van investeringen in het internationaal vestigingsklimaat is een analyse nodig op niveau van de hele Noordvleugel van de Randstad. Als deze gemaakt is, dan kunnen de ingeschatte baten eventueel gedeeltelijk worden toegekend aan de Westflank. Daarbij dient de investering in woonkwaliteit natuurlijk wel aantoonbaar bij te dragen.

De baten van meer kwaliteit

Om meer inzicht te krijgen in de waarde van de extra kwaliteit die deze gebiedsontwikkeling biedt, hebben we het KKBA-model geanalyseerd. De stijging van de vastgoedwaarde in het projectalternatief t.o.v. het referentiealternatief is € 162 miljoen. Van dit bedrag is in de KKBA uiteindelijk € 44 miljoen ook een echte welvaartswinst, omdat ook de stichtingskosten in de projectvariant toenemen. Zo is bijvoorbeeld het bouwen aan de seizoensberging relatief kostbaar. Procentueel is in de KKBA de stijging van de stichtingskosten gelijk aan de stijging van de VoN-prijzen (beiden 9,5 procent). Dit doet vermoeden dat is gewerkt met een vaste grondquote (grondopbrengst is vast percentage van VoN-prijs) in plaats van een residuele grondwaarde ($\text{grondwaarde} = \text{VoN-prijs} - \text{stichtingskosten}$). Dit is voor de markt woningen bevestigd door de planeconoom van de Westflank. Bij sociale (huur) woningen is uitgegaan van een normatieve waarde.

Na analyse is de conclusie dat de aannamen in het projectalternatief realistisch zijn, maar dat de grondwaarde in de referentievariant te hoog is ingeschat en – als een gevolg daarvan – de stichtingskosten te laag. De VoN-prijzen zijn in deze referentievariant immers naar beneden bijgesteld en de grondquote is (vrijwel) gelijk verondersteld. In werkelijkheid zullen de stichtingskosten min of meer gelijk zijn in beide varianten of beperkt lager omdat niet aan het water hoeft te worden gebouwd. De consequentie is dat in de KKBA de referentie-variant er te positief uitkomt en – als gevolg daarvan – het project te negatief.

Omdat de opbouw van de woningprogramma's in de varianten ook verschillen is het niet eenvoudig om de berekeningen achteraf te corrigeren. Met behulp van de planeconoom is wel een eerste inschatting gemaakt. Daarbij komen we op extra bouwkosten in het referentiescenario van 42 miljoen voor de marktsector. Het saldo van de MKBA verbetert met hetzelfde bedrag.

4.2.3. Opheffen recreatietekort

Het project Westflank zorgt volgens de KKBA voor een hogere waardering van de recreatie van € 0,2 miljoen. Zowel in het projectalternatief als in de referentie wordt geïnvesteerd in groen. Volgens berekeningen wordt hiermee voor de bestaande bewoners een recreatietekort weggewerkt van 243.000 dagtochten in het projectalternatief en 233.000 in het referentiealternatief. Deze cijfers zijn gebaseerd op kengetallen over hoeveel fiets- en wandeltochten mensen willen maken binnen een straal van 10 tot 15 kilometer van hun huis en in hoeverre de huidige mogelijkheden daartoe tekort schieten. Het



bos uit de referentie scoort relatief goed, omdat bos per hectare meer opvangcapaciteit biedt dan de natte natuur uit het projectalternatief.

Het prijskaartje dat voor elke dagtocht wordt gehanteerd is € 1. Zoals ook in het kengetallenboek van LNV wordt aangegeven, is deze slechts gebaseerd op 1 studie³⁷. Het doet vreemd aan dat de waarde lager is dan de kosten van een ijsje of een dag je fiets in de stalling. Een update hiervan is daarom ook aan te bevelen.



Het prijskaartje houdt daarnaast geen rekening met verschillen in kwaliteit van het landschap. In de KKBA wordt dit als PM opgenomen. Ook kwalitatief wordt geen beschrijving gegeven van de verbetering en voor hoeveel mensen deze zou gelden. En ook hier zou aandacht besteed moeten worden aan de relatie tussen de lokale waterkwaliteit en de beleving. Het is mogelijk dat een mindere waterkwaliteit in de referentie zorgt voor een minder aantrekkelijke begroeiing, zowel in de openbare ruimte als in de tuinen. Naar verwachting geldt dit ook ten opzichte van de huidige situatie. Dit is minimaal een kwalitatieve beschrijving waard.

In het algemeen adviseren wij:

- Om de kengetallen voor recreatie te updaten en daarbij aandacht te besteden aan kwaliteitsaspecten;
- In KBA's waar recreatie en belevingskwaliteit een belangrijk onderdeel zijn meer aandacht te besteden aan het inkleuren van de kwaliteit die wordt geboden. Een mogelijkheid hiervoor is gebruik

³⁷ De opstellers van de KKBA hadden graag interviews gehouden, maar daar was geen tijd voor



van de hotspotmethode (zie voor beschrijving bijlage 3 en een eerste indruk van de mogelijkheden in hoofdstuk 6).

4.3. Wat te doen met de resultaten...

De KKBA van de Westflank is zoals gezegd opgesteld ten behoeve van de besluitvorming over de inzet van de Nota-Ruimtegelden. Sindsdien is er niet meer aan de maatschappelijke casus gerekend. Hier liggen wel kansen. Het kan worden gebruikt om verbeteringen te zoeken in het plan en een rol spelen in de fundamentele discussies die nu spelen.

4.3.1. Optimalisaties Westflank

Het project Westflank heeft volgens de KKBA flink minder baten dan het referentieproject. Het CPB concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat de uitvoering van het projectalternatief de maatschappelijke welvaart verhoogt, ook niet wanneer de positieve PM van natuurwaarde wordt meegewogen. Met zo'n uitkomst ligt de vraag voor de hand of het niet beter is om terug te vallen op het referentieproject. Indien dit – b.v. om politieke redenen – niet het geval is, zou het zeker moeten worden aangegrepen om het project te optimaliseren. Met name in de businesscase is hieraan na afronding van de KKBA al veel aandacht besteed. Ten aanzien van de *externe* effecten, die geen invloed hebben op de businesscase, maar wel de maatschappelijke waarde bepalen, noemen we als voorbeeld de volgende zoekrichtingen³⁸:

- Onderzoek of de juiste afweging is gemaakt in de combinatie van klimaatbestendigheid en wonen aan het water. I.v.m. de woningbouw kan het peil van de seizoensberging niet teveel fluctueren. Hiermee boet de berging in aan effectiviteit. Aan de hand van de MKBA (verder uitgewerkt t.a.v. de klimaatscenario's) zou gekeken moeten worden of een grotere focus op klimaatbestendigheid of wonen aan het water het maatschappelijk saldo zou verbeteren.
- Beter afstemmen van de investeringen in waterrecreatie op de verwachte baten. Als de stelling in de KKBA klopt dat in het gebied al veel concurrentie is voor waterrecreatie, dan kan bespaard worden op de investeringen in bevaarbaarheid. Als dit niet waar is, dan zijn er hogere recreatiebaten te verwachten. Inmiddels is in de businesscase inderdaad bespaard op de bevaarbaarheid.

4.3.2. Verdere invulling procesrol MKBA

Een MKBA kan de bovengenoemde procesrol spelen, wanneer aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan:

- De MKBA wordt op tijd ingezet, op een moment dat optimalisaties nog mogelijk zijn. Daarbij kan niet direct een volledig gekwantificeerde MKBA worden gemaakt. Hij is eerst kwalitatief, dan indicatief (MKBA op de opgave) en pas in een verder gevorderd stadium eventueel volledig (scenario's).
- Projectteam en de belangrijkste stakeholders zijn actief betrokken bij het proces en hebben een stem in het definiëren van het project- en referentiealternatief, het doordenken van de beleidstheorie (hoe wordt het probleem opgelost), eventuele onbedoelde effecten en de verdelingseffecten (wie betaalt en wie heeft baat): feitelijk zijn dit de eerste belangrijke stappen van de MKBA. Een instrument dat geschikt is voor het betrekken van stakeholders is de MKBA-arena. Zie hoofdstuk 5.

³⁸ punten mede ontleend aan CPB-beoordeling Westflank Haarlemmermeer



- De MKBA Arena geeft kwalitatief inzicht in de verdelingseffecten, zodat het aanknopingspunten biedt voor wie betrokken kan worden.
- In plaats van het rapport, staat het MKBA-model centraal, waarbij aan de knoppen kan worden gedraaid en inzichtelijk kan worden gemaakt hoe geoptimaliseerd kan worden. Ook hierbij zijn projectteam en/of stakeholders betrokken.
- De samenvatting van de MKBA (tabel plus tekst) moet begrijpelijk zijn voor betrokkenen en het verhaal op hoofdlijnen vertellen, zoals b.v.: de Westflank kent een groter tekort op de grondexploitatie dan het referentiealternatief. Tegenover dit tekort staat een aantal baten: een betere waterkwaliteit, hogere natuur- en biodiversiteitswaarde en hogere recreatiewaarde. De samenvatting zou – monetair en kwantitatief waar het kan en anders kwalitatief een inzicht moeten geven in de omvang van deze baten, zodat een afweging mogelijk is.

De huidige KKBA is niet met dit doel opgesteld en voldoet daarom begrijpelijkerwijs niet aan de randvoorwaarden. Een aantal eerste stappen om de KBA geschikt te maken als procesinstrument wordt gezet in hoofdstuk 5 en 6.



5. Waardedenken en de MKBA arena

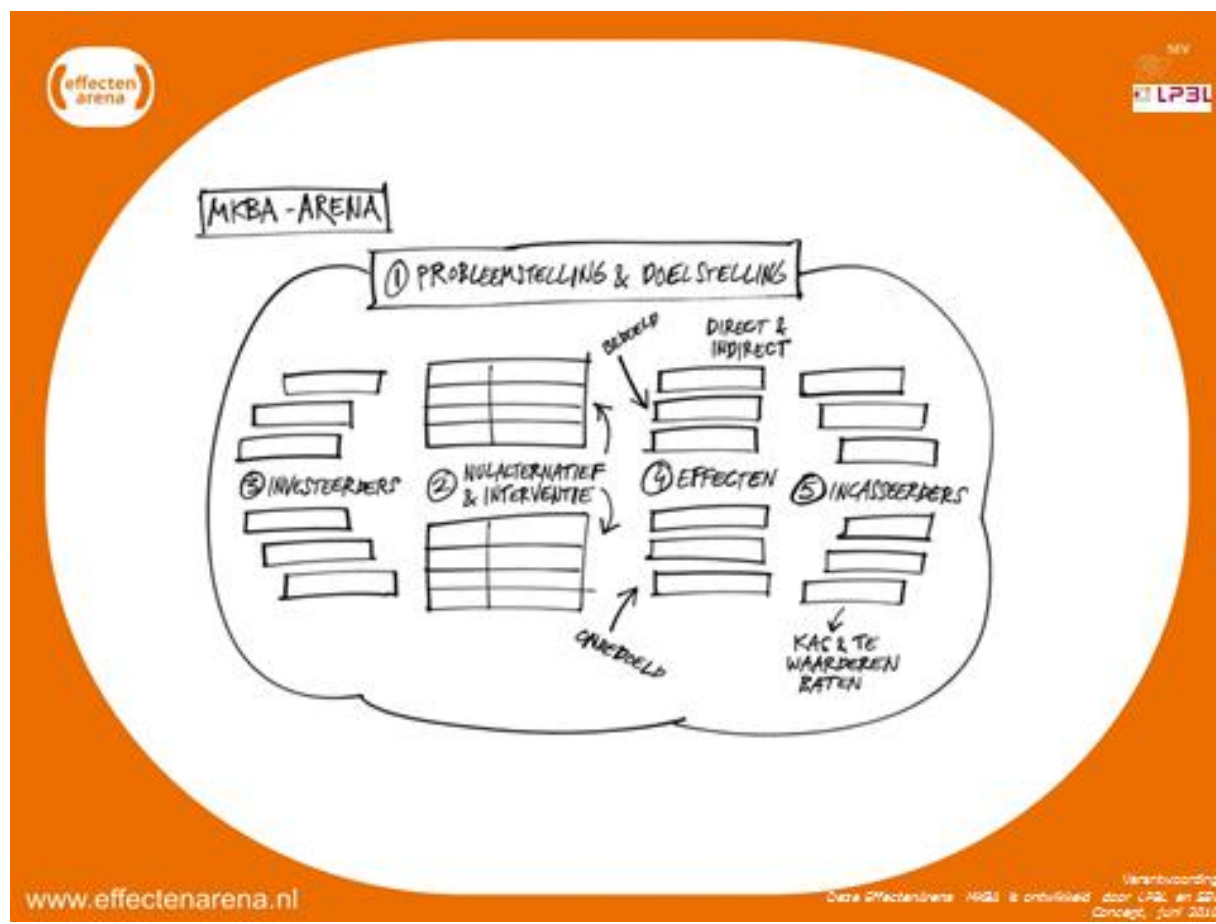
In dit hoofdstuk brengen we de aanbevelingen uit de voorgaande hoofdstukken in praktijk. Een aantal processtappen wordt geïllustreerd aan de hand van de casus Westflank

5.1. Introductie van de MKBA-arena

De MKBA-arena is een nieuw door LPBL en SEV ontwikkeld instrument, gericht op het gezamenlijk doordenken en doorleven van de essentie van het project. In een 3 uur durende workshop met projectleden en/of andere stakeholders worden de relaties tussen investeringen, maatregelen en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een A2-vel: de Arena (zie ook bijlage 2).

Het doen van een MKBA-arena stimuleert het blootleggen van de gedachtegang: hoe gaat deze interventie bepaalde effecten teweeg brengen? Het biedt daarmee de kans om de gedachtegang te delen en te toetsen: klopt de redenering, zijn de verwachtingen reëel? Wie investeert, wie profiteert? De MKBA-Arena vormt de eerste stap op weg naar een MKBA en neemt het de betrokkenen mee in de gedachtegang die daarbij hoort.

Figuur 5.1. Gestileerde weergave MKBA Arena





In een of meer groepen van 3 tot 5 man/vrouw worden de volgende stappen doorlopen:

1. Beschrijven van de probleem- en doelstellingen van het project;
2. Expliciteren van het project en het referentiealternatief: wat zal er waarschijnlijk gebeuren als de investering niet plaatsvindt ;
3. Benoemen van de partijen die investeren in het project;
4. Identificeren van de directe en indirecte effecten van de interventie en het trekken van pijlen tussen project en effect. Met een onderscheid tussen bedoelde en onbedoelde effecten;
5. Benoemen van de partijen die baat hebben bij of last hebben van de effecten en deze door middel van pijlen koppelen aan de effecten.

De term *Arena* is niet voor niets gekozen. Het is wenselijk dat mensen met verschillende achtergronden deelnemen aan de sessies en gemengd in groepen zitten. Zo komen verschillen in visies en verwachtingen expliciet aan de orde. Daarbij wordt niet zelden intensief gediscussieerd. In de praktijk blijken mensen enthousiast over het instrument, omdat het:

- dwingt concreet te maken welke toegevoegde waarde het project heeft;
- expliciet maakt wie profiteert, hetgeen een aanleiding kan zijn af te spreken nieuwe partijen bij het project te betrekken;
- helpt om de MKBA een minder theoretische exercitie te maken en dichter bij het projectteam te brengen.

5.2. MKBA arena Westflank

In het kader van dit onderzoek is in een bijeenkomst met het projectteam een MKBA-Arena gemaakt voor de Westflank

Een aantal inzichten en conclusies uit de sessie:

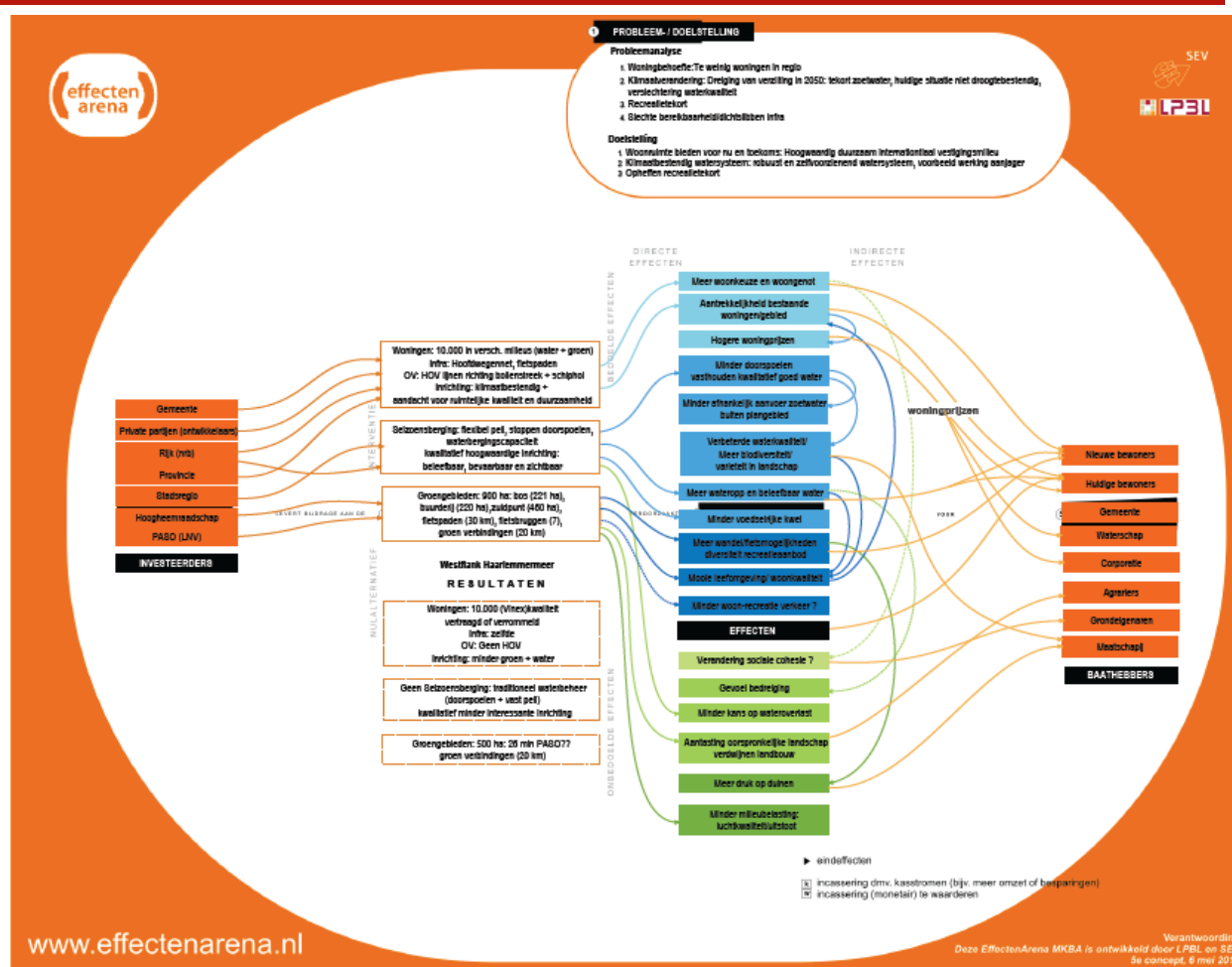
- Een belangrijke discussie betrof het referentiealternatief. Hoeveel woningen worden gebouwd als het project niet doorgaat. Waar het team eerst dacht dat dit waarschijnlijk slechts 3.000 woningen zouden zijn, veranderde dit na discussie voor het merendeel van het team toch in 10.000 woningen in verband met de ligging en de druk op dit gebied. Verwacht werd dat deze uitbreiding niet sterk planmatig zal zijn zoals in de MKBA is aangenomen, maar eerder organisch en versnipperd. De hoeveelheid groen zou waarschijnlijk beperkt worden tot het groen waarvoor PASO-middelen beschikbaar zijn: naar verwachting 250 hectare.
- Doordat uiteindelijk toch werd uitgegaan van 10.000 woningen verviel een aantal positieve en negatieve effecten dat in eerste instantie werd verbonden aan de groei van het aantal inwoners in het gebied, zoals bijvoorbeeld het draagvlak bestaande voorzieningen en de positieve verkeerseffecten van het in de Westflank bouwen in plaats van elders – verder weg van Amsterdam. Dit punt toont aan hoe belangrijk het referentiealternatief is. Het bepaalt in belangrijke mate het oordeel van een participant (of bestuurder) over het project.
- Heel centraal stond de rol van klimaatverandering, met name via de dreiging van verzilting en de gevolgen hiervan voor de begroeiing en het woon- en leefklimaat in het gebied.
- Een effect dat niet eerder in beeld was is de mogelijke extra druk op de duinen door de verbeterde recreatieve verbindingen (men fietst eerder door).



- Baathebbers: als extra baathebbers werden de gemeente en het waterschap aangemerkt door hogere belastinginkomsten. Daarnaast omliggende gemeenten door de extra recreatiemogelijkheden en mogelijk het waterschap door verkomen kosten.

Onderstaande figuur geeft een indruk van het (uitgewerkte) resultaat van de Arena Westflank. De uitwerking is met name bedoeld als verslaglegging van de workshop. Voor communicatiedoeleinden is de plaat te complex.

Figuur 5.2. Uitwerking arena



Bij voorkeur wordt de MKBA-Arena – als voorbereiding op een MKBA - al vroeg in de verkenningenfase opgesteld. Maar – zoals bleek bij de Westflank Haarlemmeer – wordt de Arena ook later in het proces als zinvol ervaren. Volgens deelnemers biedt de Arena een goede kapstok om de fundamente van het project met elkaar te delen en de juiste discussies te voeren.



5.3. Verdieping van de Arena: klimaatscenario's

Soms is na een Arena verdere verdieping nodig om het verhaal achter het project scherp te krijgen. Voor de Westflank met als doelstelling klimaatbestendig waterbeheer is met name de invloed van de klimaatverandering van belang. Als aanvulling op de effectenarena beschrijven we hieronder in kwalitatieve zin de effecten van verschillende klimaatscenario's.

In 2006 heeft het KNMI nieuwe klimaatscenario's voor Nederland gepubliceerd: G, G+, W en W+, waarbij G het meest gematigd is en W+ het meest extreem met hogere temperaturen en drogere zomers. Het KNMI geeft daarbij aan de kans op elk scenario even groot te achten^[1]. De analyse is opgesteld in overleg met het waterschap. Het gaat om een expert-oordeel dat verder verfijnd kan worden, wanneer de onderzoeken naar waterkwaliteit verder afgerond zijn.

De kern van het verhaal is als volgt: In alle scenario's zal de *behoefte* aan zoet water de komende jaren toenemen onder invloed van de grotere droogte en neemt de *beschikbaarheid* ervan af door de verzilting (extern en intern). In het G-scenario is dit in beperkte mate en in W+ in zeer sterke mate het geval. Dit betekent dat in toenemende mate zout water het gebied ingelaten zal moeten worden om het peil te kunnen handhaven. Vooral in de nazomer zal er daarbij sprake zijn van een hogere concentratie zout: de zoutpiek. Deze zorgt voor een slechte waterkwaliteit die schade kan veroorzaken aan de gewassen, tot een verstoring van de (zoetwater)ecologie leidt en de beleving verstoort door b.v. stank, vissterfte en troebelheid van het water. De verzilting toestaan en zorgen voor gewassen die hier tegen bestand zijn is geen oplossing, omdat er met het neerslagoverschot geen sprake zal zijn van een structureel zoute situatie: er ontstaat een instabiel ecologisch systeem.

Alternatieven, zoals de inlaat vanuit niet verzilte locaties zoals de Tolhuissluis, zijn geen structurele oplossing. De Tolhuissluisroute zal alleen in incidentele gevallen ingezet worden zoals in de droge zomer van 2003. Zelfvoorziening in de regio is in het huidige waterbeleid het uitgangspunt. In die zin is de seizoensberging ook een pilotproject. Hieronder staan de verschillende scenario's kwalitatief uitgewerkt.

Tabel 5.1. Invloed van de klimaatscenario's

	Scenario G	Scenario W+
Uitgangspunten	- Wereldwijde temperatuurstijging van 1°C	- Wereldwijde temperatuurstijging van 2°C
	- Geen verandering in luchtstromingspatronen in West-Europa	- Wel verandering in luchtstromingspatronen in West-Europa
	- eens per 10 jaar droogte vergelijkbaar met zomer 2003	- eens per 2 jaar droogte, vergelijkbaar met zomer 2003
	- geen wateroverlastprobleem	- geen wateroverlastprobleem

^[1] Zie voor meer informatie www.knmi.nl en Royal Haskoning, water in de westflank, concept juni 2008



	Scenario G	Scenario W+
Referentiealternatief (geen seizoensberging, wel water-toets)	- Zelfvoorzienendheid scoort slecht. Elk jaar zoute inlaat in nazomer voor peilhandhaving (500mg/l). - Gevolgen voor: . Droogteschade bollen- en sier-teelt nabij Cruquius, . Recreatie en beleving, door slechte waterkwaliteit vissterfte etc . woningbouw, geen mogelijkheden voor ontwikkeling van waterrijke woonmilieu's . inrichting groen hierop aanpassen (geen polderbos) . Verdroging van tuinen . zoet water schaars . extra beheerkosten waterschap - systeem krijgt weinig kans zich te herstellen vanwege jaarlijkse zoutpiek in nazomer	- zelfvoorzienendheid scoort slecht. Elk jaar zoute inlaat nodig in nazomer voor peilhandhaving (zoutpiek van 2.000 mg/l) - Gevolgen voor: . Droogteschade gewassen alle landbouw . Recreatie en beleving, door slechte waterkwaliteit vissterfte etc . Inrichting groen hierop aanpassen . woningbouw, geen mogelijkheden voor ontwikkeling van waterrijke woonmilieu's . Verdroging van tuinen . Zoet water schaars . Extra beheerkosten waterschap - Systeem krijgt geen kans te herstellen vanwege hoge zoutpiek en grote hoeveelheid ingelaten zout water
Projectalternatief (seizoensberging)	- Zelfvoorzienendheid scoort zeer goed. Eens per 10 jaar zoute inlaat, maar kleine hoeveelheid voor peilhandhaving. - Geen grote gevolgen - Waterkwaliteit blijft goed genoeg voor recreatie (varen en zwemmen) en wonen	- Zelfvoorzienendheid scoort matig. Eens per 2 jaar zoute inlaat, in beperkte hoeveelheid voor peilhandhaving. - Gevolgen voor: . Droogteschade bij bollen en sier-teelt Cruquius . Recreatie: waterkwaliteit niet meer goed genoeg om te zwemmen wel goed genoeg voor varen en wonen

5.4. Kansen om waarde te verzilveren?

5.4.1. Denkstappen van baathebbers naar investeerders

Het belangrijkste doel van het waardedenken is om de businesscases van duurzame gebiedsontwikkeling verder te verbeteren. Daarbij is het van belang binnen een project gestructureerd een aantal denkstappen te doorlopen. Snel na het uitvoeren van de MKBA Arena is een logisch moment hiervoor:

- Wie zijn de (potentiële) baathebbers?
- Bedenk per baathebber of het denkbaar is om deze partij mee te laten financieren. Dat kan zowel direct: b.v., kostenverhaal, rood voor groen, beheer door bewoners parkeergeld bij natuurgebieden. Of indirect b.v. door het toevoegen van horeca en toeristische functies.
- Is nog meer waarde te creëren? B.v.



INVESTEERDERS



mogelijkheden t.a.v. energieopwekking uit omgeving (bestaande warmtebronnen, reststromen/biomassa). De CoP werkt aan het inzichtelijk maken van meer voorbeelden. Bij de Gido Stichting zijn voorbeelden beschikbaar (Duurzaam rendement)

Soms is gecreëerde waarde niet te verzilveren: het is b.v. te ingewikkeld om alle bestaande bewoners vrijwillig te betrekken en de mogelijkheid van strategisch gedrag is aanwezig.



BAATHEBBERS

In dit geval is het van belang om de maatschappelijke case goed inzichtelijk te maken om te kunnen bepalen of de overheid (verder) bij zou moeten springen. In sommige gevallen zal een van de betrokken overheden financieel kunnen of willen bijspringen, In sommige gevallen zullen “systeemp Problemen” aangepakt moeten worden. De VROM raad heeft in het recente advies “duurzame verstedelijking” reeds enkele voorstellen gedaan. Voor de concrete situatie in een project zal dit waarschijnlijk niet op tijd effect hebben maar het kan op de lange termijn duurzame gebiedsontwikkeling beter mogelijk maken. Via een MKBA kan inzichtelijk worden gemaakt of het overheidsingrijpen gerechtvaardigd wordt door de verwachte baten.



5.4.2 Kansen om waarden te verzilveren in de Westflank

Wie zijn de baathebbers?

Naar aanleiding van de Arena is de volgende opstelling gemaakt :

Tabel 5.2. Kwalitatieve verdeling kosten en baten over de verschillende partijen

Baten	Rijk	Prov.	Gem.	Water- schap	Projectont- wikkelaar	grondei- genaar	Bewoners nieuw	Bewoners bestaand	Maat- schappij
Opbrengst vast- goed					+		-		
Opbrengst grond			+		-	+			
Consumentensur- plus soc. woning							+		+
Woongenot / vast- goedprijzen			+	+			+	+	
Recreatie							+	+	
Voorkomen droog- teschade				+			+	+	
Voorkomen water- overlast				+			+	+	
Natuur en biodi- versiteit							+	+	+
Internationaal vestigingsklimaat	+	+	+						+
Kosten									
Infra, groen en water	-	-	-	-					
Openbare ruimte woongebieden			-						
Realisatie opstal					-				
Gederfde op- brengst landbouw						-			
Totaal	-	-	-	0/+	0	0	0/+	+	+

* via extra OZB en waterschapsbelasting

Zijn de baten van het nieuwe recreatiegroen/natuur te verzilveren

Het recreatiegroen en natuur zorgen voor recreatiebaten en extra woongenot. Het groen wordt deels gefinancierd met overheidsmiddelen (door LNV aan de provincie ter beschikking gesteld) en deels met bijdragen die zijn voorzien vanuit de woningbouw. Voor nieuwe bouwlocaties zijn er wettelijk mogelijkheden om via afspraken of wettelijk afdwingbaar kosten te verhalen. Onder condities is het dus mogelijk om nieuwe bewoners mee te laten betalen aan – in dit geval – het groen. Voor bestaande bewoners, die ook zullen profiteren van nieuw groen, is dat een stuk lastiger (zie box 5.1).

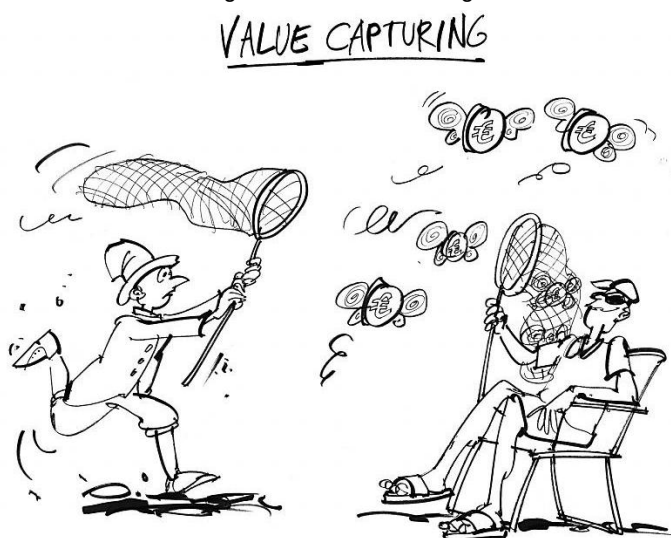


Box 5.1. Kostenverhaal en value capturing

Met de grexwet wordt beoogd value capturing (wettelijk afdwingbaar) mogelijk te maken wanneer er sprake is van nieuwe ontwikkeling/bouwlocatie. Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk kosten te verhalen op projectontwikkelaars. De voorwaarden zijn:

1. profijt: de nieuwe woningen moeten profijt hebben van het groen dat wordt aangelegd;
2. toerekenbaarheid: de aanleg van het groen moet te relateren zijn aan de bouw van de wijk;
3. proportionaliteit: de bijdrage vanuit de bouwlocatie aan het groen moet in verhouding zijn tot het gebruik. Als er ook nog andere (bestaande) wijken in gelijke mate profiteren dan hoeft deze bouwlocatie slechts voor wat betreft zijn aandeel bij te dragen.

De waarde voor de omwonenden is lastig te verzilveren. Het Nederlandse systeem voorziet niet in instrumenten voor het afroemen van waardeinstijgingen van vastgoed als gevolg van een publieke investering. Een klein deel gaat automatisch via een hogere OZB-opbrengst. Gemeenten zijn echter beperkt in hun mogelijkheden om lokale belastingen te heffen. Mogelijk valt extra waarde te creëren middels horeca of andere commerciële functies gelieerd aan de recreatie in het gebied. De verwachting is echter dat dit beperkt zal zijn.



Meer mogelijkheden in het buitenland

In verschillende andere landen zijn die mogelijkheden voor lokale belasting of “value capturing” meer aanwezig. Offermans (2004) maakt onderscheid tussen directe en indirecte value capturing. Direct betekent een gebruikersbijdrage, bijvoorbeeld via tolheffing, rekeningrijden of parkeergelden. Indirecte value capturing kan bij nieuwe vastgoedontwikkeling vrijwillig zijn, zoals in het anterieure spoor van de grexwet, of wettelijk geregeld, zoals het kostenverhaal. Het kan echter ook betrekking hebben op het bestaand vastgoed of grondeigenaren. In de Verenigde Staten wordt gewerkt met “heffingsdistricten”: nieuwe infrastructuur kan worden verhaald op de eigenaren in een bepaald gebied, bijvoorbeeld rond een metrostation. Ondanks dat de burgers via een referendum moeten instemmen wordt dit veelvuldig toegepast. Andere vormen zijn het benutten van de toename van bestaande OZB-belastingen als gevolg van waardeinstijging voor de aanleg van publieke voorzieningen (Denemarken); of een loonheffing voor een specifiek gebied voor de aanleg van openbaar vervoer voorzieningen (Frankrijk).

Offermans constateert dat veel van de genoemde instrumenten die op dit moment niet bestaan in Nederland ook weinig kans van invoeren hebben. Redenen variëren en zijn uiteenlopend van aard: financieel, juridisch, sociaal of organisatorisch. Het benutten van de OZB is goed verdedigbaar op basis van het profijtbeginsel en lokale autonomie maar vergt naast verhoging van de belasting ook een aanpassing van de vereveningssysteem tussen gemeenten. Dit is een politiek gevoelige kwestie



Zijn de baten van de seizoensberging te verzilveren

De verwachte baten van de seizoensberging in de Westflank zitten enerzijds in de hogere vastgoedwaarde als gevolg van ruimtelijke kwaliteit, en anderzijds in het voorkomen van een zoetwatertekort in het gebied. De eerste baten kunnen onder bepaalde omstandigheden ten goede komen aan de business case van het project (en hiermee wordt ook rekening gehouden).

De interessantste vraag is of de tweede baten van de seizoensberging verzilverd kunnen worden. Hierbij speelt de lastige kwestie dat er (nog) geen duidelijke probleemeigenaar is. Hoewel partijen het eens zijn dat het wenselijk is om gebieden zelfvoorzienend te laten zijn, is het beleid nog in ontwikkeling en is er discussie mogelijk over de vraag wie de taak heeft dit te realiseren. Dit betekent dat het onduidelijk is wat er gebeurt als de seizoensberging er niet komt.

Een eerste mogelijkheid is dat het instabiele watersysteem (voedselrijk zoet water van slechte kwaliteit, steeds vaker aangevuld met zilt water) op termijn realiteit wordt en dat bewoners en ondernemers hiervan de schade ondervinden. In dit geval zijn dit ook de baathebbers bij de seizoensberging. Het kan hierbij gaan om aanzienlijke bedragen, die zich zullen uiten in de vastgoedwaarde. Het is echter niet denkbaar dat een dergelijke voorkomen waardedaling van vastgoed (nu) het project in te halen is. Bewoners van het gebied zullen het niet als een baat ervaren dat een zoetwatertekort wordt voorkomen. Het grootste deel van de bewoners zal immers niet weten wat er was gebeurd zonder seizoensberging.

Een tweede mogelijkheid is dat het waterschap bij voortschrijdende verzilting toch in actie zou moeten komen, mogelijk onder druk van de publieke opinie. Dit is bijvoorbeeld ook gebeurd bij de droogte van 2003. In dit geval is het waterschap de baathebber met voorkomen kosten. Deze zijn mogelijk wel het project binnen te halen. Het vereist wel dat men het eens wordt over het zogenoemde nulscenario: wat doet het waterschap als er geen seizoensberging komt. Of anders gezegd: het is van belang dat duidelijk wordt wie probleemeigenaar is. Het in MKBA-termen denken over deze vraagstukken, kan grote meerwaarde opleveren.

Een groot deel van de partijen die profiteren van de ontwikkelingen in de Westflank zit aan tafel. Het is lastig om extra baathebbers te interesseren voor extra investeringen in het project- gegeven de huidige context (beleid en regelgeving). Bij de uitwerking zijn optimalisaties mogelijk: samenwerking met aanliggende gemeenten op het gebied van recreatie en infrastructuur, het creëren van meerwaarde bij de uitwerking van deelgebieden in samenwerking met projectontwikkelaars. Er zijn nog kansen bij de combinatie van waterzuivering en energieopwekking.



6. De KKBA van de Westflank verder uitgewerkt

Bij een project als de Westflank Haarlemmermeer is het rondkrijgen van de businesscase geen eenvoudige opgave. Bijdragen van overheden zijn noodzakelijk en daarvoor is het van belang om het maatschappelijk rendement goed inzichtelijk te maken. Dit hoofdstuk bevat een aantal suggesties voor het verbeteren van de KKBA, zowel inhoudelijk (6.1) als procesmatig (6.2 en 6.3).

6.1 Inhoudelijke aanvullingen KKBA

6.1.1. Effect van de klimaatscenario's

Waterkwaliteit was in de KKBA een PM-post. Aanvullend wateronderzoek dat mede naar aanleiding van de KKBA is uitgevoerd, geeft aan dat er – afhankelijk van het klimaatscenario – in de toekomst wel baten zijn te verwachten van de seizoensberging. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven zijn dit ofwel voorkomen kosten bij het waterschap of voorkomen schade voor de huidige functies in het gebied zoals wonen, recreatie en landbouw. Een combinatie is ook mogelijk. In het kader van deze studie hebben wij deze voorkomen kosten of schade niet kunnen kwantificeren en monetariseren. Wel valt aan te geven hoe groot deze baat minimaal moet zijn om tot een positieve maatschappelijke case te komen. Dit doen we in paragraaf 6.2.

6.1.2. Recreatie

De recreatiebaten zijn in de huidige KKBA 0,2 miljoen plus een PM voor de kwaliteit. Zoals eerder aangegeven gaat de kengetallenmethode voor recreatie uit van een tekortenmethode. Er is slechts een welvaartswinst wanneer er in de nulsituatie een tekort aan recreatiemogelijkheden was dat met het project (gedeeltelijk) wordt opgelost. De 'nieuwe' fiets- en wandeltochten worden gewaardeerd op € 1 (buiten de markt om). Dit kengetal is aan herziening toe. Minstens zo belangrijk is echter de PM voor kwaliteitsaspecten. Om hier in deze casus meer gevoel voor te krijgen hebben we de PM vervangen door een 'knop' waaraan gedraaid kan worden. Een extra kwaliteit kan gewaardeerd worden op b.v. 0,25 of 0,50 cent. Deze waardering geldt voor alle mensen die in het gebied recreëren dat een kwaliteitsverbetering ondergaat (dat zijn er meer dan alleen de 'nieuwe' recreanten). In deze casus laten we zien wat de invloed is van het draaien aan deze knop. Een serieuze uitwerking zou meer aandacht moeten besteden aan de kwaliteitsverbetering die optreedt. Hiervoor is als gezegd de hotspotmethode een mogelijkheid.

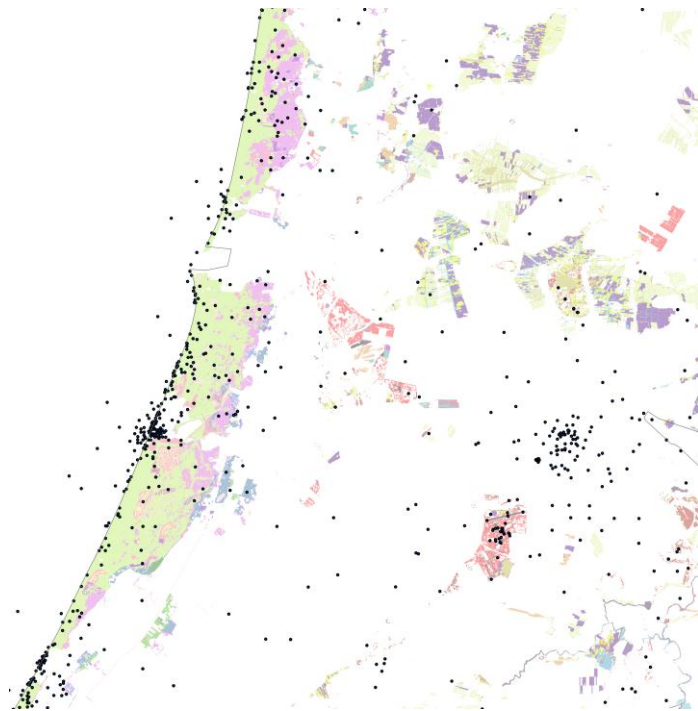
Zinnig gebruik van de hotspotmonitor voor de Westflank studie vereist dat er in ieder geval lokaal en regionaal (woningmarkt gebied) wordt geënquêteerd, zodat geïdentificeerd kan worden in hoeverre het huidige gebied belangrijke belevingskwaliteiten heeft, welke dat zijn en wie die kwaliteiten beleeft. Tevens kan men - meer interpreterend - kijken in hoeverre de nieuwe kwaliteiten die men beoogt op plekken in de buurt of door bewoners worden gewaardeerd (op andere plekken).

Het regionaal en lokaal enquêteren is wel gebeurd in de eerste toepassing onder 3600 Nederlanders, met enige dekking rondom Haarlemmermeer, maar de resultaten hiervan waren niet op tijd beschikbaar. Ook is de analyse van de gegevens nog niet voltooid, waardoor we slechts oppervlakkig kunnen ingaan op de mogelijkheden. We tonen hier een eerste uitsnede van de hotspots in de buurt van de Westflank, met een natuurdoeltype kaart als ondergrond. Het gaat om nationale hotspots. De kaart



laat duidelijk zien dat de duinen en de kust zeer sterk zijn: veel mensen geven deze gebieden aan als aantrekkelijk, waardevol en/of bijzonder.

Figuur 6.1 Uitsnede van nationale hotspots in de buurt van de Westflank



Wat betekenen deze gegevens voor de KKBA? De eerste resultaten van de Hotspotmonitor lijken te suggereren dat in/voor dit gebied de duin- en kustkwaliteiten sterk domineren. In de plannen voor de Westflank kwaliteiten lijkt niet zozeer ingezet te worden op deze kwaliteiten, maar eerder wordt getracht concurrerende kwaliteiten te creëren, die mogelijk de duinen zouden kunnen ontlasten. Deze eerste globale kaart suggereert dat de kans dat dit succesvol zal zijn bescheiden is. In MKBA termen is de kans op grotere belasting van de duinen door de 10.000 extra woningen in de buurt minstens zo relevant. Precieze analyse van de beschikbare gegevens kan meer inzicht geven in de orde van grootte van impacts (voor hoeveel mensen welke gevolgen qua beleving).

6.1.3. Uitstralingseffecten bestaande woningbouw.

In de huidige KKBA is voor de bestaande woningbouw aangenomen dat deze gedeeltelijk in waarde zullen dalen (als ze aan nieuwe bebouwing komen te liggen) en gedeeltelijk zullen stijgen (als ze aan nieuw groen komen te liggen). In het referentie-alternatief heffen deze twee effecten elkaar op. In het projectalternatief liggen per saldo 40 woningen meer direct aan het groen. Deze zullen in waarde stijgen met naar wordt aangenomen 6 procent. Dit is een kengetal dat afkomstig is uit literatuurstudie voor de Zuidas. Hier is gevonden dat alleen de woningen direct aan het groen profiteren. In onze ogen zijn deze bevindingen niet één op één verplaatsbaar naar een regionaal project als de Westflank. Wij verwachten dat de groene omgeving en de mogelijkheid om te gaan recreëren (optiewaarde) voor meer woningen een effect op de waarde heeft dan de direct aangrenzende woningen alleen. Het effect hiervan zullen we in het vervolg laten zien door te draaien aan de knop 'woongenot bestaande



woningen' Het is echter lastig om de werkelijke omvang van het effect te bepalen. Hiervoor is meer lokale kennis nodig. Een methode die ook meer licht op de zaak zou kunnen werpen is de hedonische prijsmethode. Hiervoor is een analyse nodig van de relatie tussen woningprijzen en de beschikbaarheid van diverse soorten groen. Recent is dit uitgewerkt in modellen door Atlas voor Gemeenten.³⁹

Box 6.1. Omgaan met kengetallen

Vragen die bij het gebruik van kengetallen altijd expliciet gesteld moeten worden zijn:

- Is het onderzoek gedaan in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van het project?
- Is de kwaliteit van de studies voldoende?

Het nadeel van het stellen van deze vragen is dat het aantal bruikbare kengetallen daarmee flink afneemt. Wij adviseren om bij gebruik van kengetallen in elk geval altijd goed de basis en achtergrond ervan te beschouwen, deze te spiegelen aan de omstandigheden in het project en hier kwalitatief aandacht aan te besteden. Wat ook zou helpen is een centrale vindplaats van de meest actuele richtlijnen en kengetallen, waarvan de kwaliteit actief wordt bewaakt⁴⁰. Dat kan voorkomen dat foute kengetallen in omloop blijven. Een internetgebaseerde oplossing ligt voor de hand.

6.1.4. Natuurwaarde

De extra natuurwaarde van de Westflank kan aan de hand van de natuurlinies methode van PBL inzichtelijk worden gemaakt. Zoals gezegd gaat het hier om een burgerwaarde die niet gemonetariseerd wordt. In het kader van dit project hebben wij een indicatieve kengetallen berekening gemaakt⁴¹. Er is uitgegaan van enkel de verschillen in hectares: verschil van het beleidsalternatief met de referentievariant (waarin ook 250 hectare bos wordt gerealiseerd). Verder is ook afgezien van een verschil in natuurkwaliteit bij agrarisch gebied dat recreatief wordt ontsloten (230 hectare) en de optionele hectares (74 hectare). Feitelijk gaat het dan om circa 500 hectare groen dat in de beleidsvariant verandert ten opzichte van de referentie. Voor deze indicatieve kengetallen berekening was geen gedetailleerde verdeling beschikbaar van natuurdoeltypen in beide varianten (referentie en beleid). Er is gebruik gemaakt van de onderstaande uitsplitsing:

Tabel 6.1. Uitgangspunt voor het bepalen van natuurwaarde

Typen natuurverandering:	Verskil hectares
bestaand lint groener maken	110
opwaarderen agrarisch groen	133
van agrarisch naar groen/bos	89
van divers naar water	173
totaal aantal hectares met extra natuurkwaliteit	505

Op basis van globale kengetallen is daarvan de volgende inschatting gemaakt.

³⁹ Zie G. Marlet, de aantrekkelijke stad, 2010

⁴⁰ bijvoorbeeld door meerdere ministeries met daarbij een rol voor het CPB. Initiatief zou via het OEI-kernteam kunnen lopen.

⁴¹ Helaas was er binnen dit project te weinig tijd voor een meer gedetailleerde en onderbouwde ecologische inschatting. Voor een ervaren ecoloog, bekend met de details van het project en de natuurliniesmethodiek vraagt dit normaal gesproken minder dan een dag.



Tabel 6.2. Illustratieve kengetallen natuurlpunten (Nlsg) berekening Westflank Haarlemmermeer

	Huidige natuurlpunten (op verschil hectares)				Natuurlpunten beleidsalternatief			
	Verschil ha	Lokale kwaliteit*	weeg- factor*	totaal (Nlsg)	Verschil ha	lokale kwaliteit*	weeg- factor*	totaal (Nlsg)
Bestaand lint groener maken	110	15	0,3	5	110	20	0,3	7
Opwaarderen agrarisch groen	133	15	0,4	8	133	20	0,4	11
Van agrarisch naar groen/bos	89	15	0,4	5	89	40	0,7	25
Van divers naar water	173	15	0,3	8	173	50	1,2	104
Totaal aantal hectares met extra natuurlkwaliteit	505			27	505			146
	Verschil natuurlpunten beleidsalternatief-ref							120

*Zeer globale inschattingen op basis van o.a. landelijke kaarten met natuurlkwaliteitspunten

De tabel laat zien dat de natuurlwinst volgens deze indicatieve inschatting 120 NI^{sg} natuurlpunten zou kunnen bedragen. Winst lijkt met name te realiseren door de natte natuurl. Voor het duiden van de omvang van de natuurlwinst is het handig te realiseren dat natuurlpunten 'gewogen hectares' zijn. 100 NI^{sg} natuurlpunten is equivalent aan 100 hectare met een perfecte lokale kwaliteit en een gemiddelde score qua bedreigdheid.

De omvang van de natuurlwinst is direct te vergelijken met andere projecten. Hieronder geven wij de range van natuurlpuntenscores bij enkele andere projecten: de natuureffecten van de MKBA Schiphol-Amsterdam-Almere verbinding A6/A9, die van de MKBA Waterdunen, en die van de MKBA Veenweidegebied, waarbij aangetekend dient te worden dat deze natuurlpunten scores wel met voldoende nauwkeurigheid zijn bepaald.

Tabel 6.3. Natuurlpuntenscores in recente MKBA's

	Range van natuurlpunten bij verschillende varianten
MKBA Schiphol-Amsterdam-Almere verbinding A6/A9	-12 tot +40
MKBA Waterdunen	+180 tot +450
MKBA Veenweidegebied	+808 tot +1751

Bron: Sijtsma et al. 2009.

Belangrijke extra kracht van de natuurlpunten berekening ontstaat wanneer de kosten-effectiviteit van de verschillende projecten t.a.v. natuurlwinst/verlies en de benodigde investeringen, c.q. het saldo van kosten en baten van een project wordt berekend. Zo worden in het project Waterdunen per miljoen euro tussen de 11 en 17 natuurlpunten gecreëerd. Hiervan uitgaande zou een bijdrage van € 7 miljoen in het geval van de Westflank kunnen duiden op een kosteneffectieve maatregel. Om dit werkelijk te beoordelen, zijn de resultaten van meer projecten gewenst.



6.1.5. Nieuw consumentensurplus

In de berekening van de KKBA is het surplus uitgerekend door voor beide scenario's de grondwaarde per m² in de marktsector af te zetten tegen de grondwaarde per m² in de sociale sector. Dit is om twee redenen niet goed gegaan. Ten eerste was in de referentie de grondwaarde in de marktsector te laag ingeschat (zie paragraaf 4.4.2). Daarnaast is er in de referentie een fout geslopen in de kavelgrootten. De sociale woningen blijken groter dan is aangenomen (87 m² ipv 82 m²). En de markt woningen zijn kleiner (224 m² ipv 272 m²)⁴². Per saldo hebben deze aanpassingen een positief effect op het consumentensurplus in de referentiesituatie. En daarmee een negatief effect op het consumentensurplus van de KKBA. Deze wordt € 1 miljoen negatief (zonder toepassing rule of half).

Dit is contra-intuïtief, in het projectalternatief wordt immers meer kwaliteit geleverd, ook voor de sociale woningen. De reden voor deze uitkomst ligt in de keuze van het referentiealternatief. Hier worden relatief grote sociale woningen neergezet tegen een lage VoN-prijs (gemiddeld € 810 per m²). In het project zijn de woningen kleiner en de prijzen hoger (gemiddelde prijs van € 1145 per m²). De kwaliteitsverhoging in het project weegt hier niet tegenop. Vraag is hiermee wel of het gehanteerde referentiealternatief een juiste vergelijking biedt.

6.2. Is het negatieve saldo robuust? Draaien aan de knoppen

Het doel van het draaien aan de knoppen is om de opdrachtgever en het projectteam inzicht te geven in de succes- en faalfactoren van het project en wat de effecten zijn van aanpassingen. Gezocht wordt naar de omslagpunten: is een positief maatschappelijk rendement mogelijk? Zo ja, waar moet het project dan aan voldoen. Oogmerk is hier met nadruk niet om het project 'rendabel te rekenen', maar om aan te geven wat er voor nodig is om tot een positiever project te komen.

De figuur hieronder geeft de cockpit aan van het KKBA-model dat wij op basis van de KKBA Westflank hebben gereconstrueerd. Links staat een aantal knoppen waaraan gedraaid kan worden. Het saldo in de uitgangssituatie (rechterkolom) is gelijk aan die in de KKBA. Hier zijn de eerder genoemde correcties niet toegevoegd en is nog niet aan de knoppen gedraaid⁴³.

⁴² Opgave planeconoom Roosemalen & Savelkoul

⁴³ De kosten en baten zijn lager dan in de KKBA Westflank omdat hierin een prijsindex van 2,5% is toegepast op alle kosten en baten. Hiermee is de feitelijk gehanteerde discontovoet in de KKBA 3% geweest. Dit hebben wij gecorrigeerd. Voor het saldo maakt het weinig verschil, omdat de verdeling van kosten en baten in de tijd sterk op elkaar lijken in het project en de referentie



Figuur 6.2. Uitgangssituatie KKBA

Aanname			Kosten en Baten	
		INVOER		
<i>nieuw bewoners</i>	<i>huidig</i>		baten publieke investeringen	€ 20-
ontw. woningwaarde project vs ref	0%	0,0%	1 besparing wateroverlast	€ 3
bestaande bewoners			2 waterkwaliteit	PM
aantal woningen	40	-	3 luchtkwaliteit	-PM
% hogere vastgoedwaarde	6%	0%	4 woongenot bestaande woningen	€ 1
	[5%-14%]		5 recreatie	€ 0,2
recreatiewaarde in project	€ 1	€ -	6 reistijdwinst aanleg infrastructuur	€ 24-
aantal extra dagtochten	10.000	-	7 baten openbaar vervoer	€ -
			8 externe effecten	€ -
toegenomen kwaliteit	€ -	€ -	9 internationaal vestigingsklimaat	PM
# tochten met kwaliteitswinst	0	-	baten woongebieden	€ 114
	1283000		10 opbrengst vastgoed	€ 112
hogere realisatiekosten referentie	€ 42	€ -	11 consumentensurplus sociale woningbouw	€ 2
consumentensurplus	€ 1-	0	Totale baten	€ 94
Overig			kosten publieke investeringen	€ 150
Verschil reistijdwinst	1	1	1 publieke investeringen	€ 123
Discontovoet		2,5%	2 gedeelde opbrengsten landbouwgrond	€ 28
risico-opslag baten		3,0%	3 beheer en onderhoud groen	€ -
risico-opslag kosten		3,0%	4 beheer en onderhoud infrastructuur	€ 1-
			kosten investeringen woongebieden	€ 95
			5 realisatie opstal	€ 87
			6 realisatie openbare ruimte woongebieden	€ 5
			7 gedeelde opbrengsten landbouwgrond	€ 3
			Totale kosten	€ 245
			Saldo	€ 151-

In het onderstaande zullen we de effecten laten zien van de volgende aannamen:

1. De stichtingskosten in het referentiealternatief worden aangepast volgens de aannamen uit hoofdstuk 4.
2. Het consumentensurplus wordt aangepast zoals hierboven beschreven, met daarbij de kanttekening dat in onze ogen het referentiescenario hier geen juiste vergelijking biedt.
3. De extra investeringen in de infrastructuur (20 miljoen) en de daarbij behorende reistijdbaten (24 miljoen) uit het referentie-alternatief worden ook in het projectalternatief meegenomen.

Onderstaande figuur geeft het resultaat hiervoor weer. Het blijkt dat bijna 1/3 deel van het negatieve saldo verdwijnt:



Figuur 6.3. KKBA met een aantal correcties

Aanname			Kosten en Baten	
		INVOER		
	huidig			
nieuw bewoners			baten publieke investeringen	€ 4
ontw. woningwaarde project vs ref	0%	0,0%	1 besparing wateroverlast	€ 3
			2 waterkwaliteit	PM
			3 luchtkwaliteit	-PM
			4 woongenot bestaande woningen	€ 1
bestaande bewoners			5 recreatie	€ 0,2
aantal woningen	40	-	6 reistijdwinst aanleg infrastructuur	€ -
% hogere vastgoedwaarde	6%	0%	7 baten openbaar vervoer	€ -
	[5%-14%]		8 externe effecten	€ -
recreatiewaarde in project	€ 1	€ -	9 internationaal vestigingsklimaat	PM
aantal extra dagtochten	10.000	-		
			baten woongebieden	€ 112
toegenomen kwaliteit	€ -	€ -	10 opbrengst vastgoed	€ 112
# tochten met kwaliteitswinst	0	-	11 consumentensurplus sociale woningbouw	€ 1-
	1283000		Totale baten	€ 116
hogere realisatiekosten referentie	€ 42	€ 42		
consumentensurplus	€ 1-	-1	kosten publieke investeringen	€ 169
			1 publieke investeringen	€ 142
Overig			2 gedeelde opbrengsten landbouwgrond	€ 28
Verschil reistijdwinst	1	0	3 beheer en onderhoud groen	€ -
			4 beheer en onderhoud infrastructuur	€ 1-
Discontovoet		2,5%		
risico-opslag baten		3,0%	kosten investeringen woongebieden	€ 53
risico-opslag kosten		3,0%	5 realisatie opstal	€ 45
			6 realisatie openbare ruimte woongebieden	€ 5
			7 gedeelde opbrengsten landbouwgrond	€ 3
			Totale kosten	€ 222
			Saldo	€ 106-

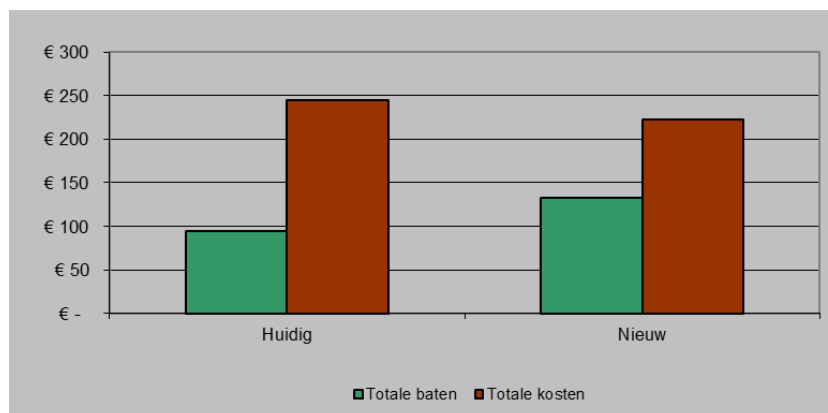
Vervolgens kan met nog een aantal andere aannamen worden onderzocht of een positief resultaat van de KKBA tot de mogelijkheden behoort (zonder rekening te houden met de niet gemonetariseerde posten), bijvoorbeeld:

1. Wat als de kwaliteitsverbetering van de recreatie een prijs krijgt. Bijvoorbeeld 0,25 cent per gemaakte tocht.
2. Wat als meer woningen in de omgeving profiteren van het extra groen. Bijvoorbeeld 300 woningen een waardestijging van 3 procent.

Onderstaand figuur geeft het totaaleffect van alle bovenstaande veranderingen (inclusief correcties). Helaas is het in het huidige model niet mogelijk om een aanpassing van het aantal woningen in de referentie of het project door te rekenen. Hiervoor moeten verdere aannamen worden gemaakt over waar de niet-gebouwde woningen dan komen en wat dit voor effecten met zich meebrengt. Dit vraagt meer analyse.



Figuur 6.4. Cumulatief effect van bovenstaande aannamen.



Er resteert na het aanpassen van deze aannamen een negatief saldo van € 89 miljoen, waar niet gemonetariseerde positieve effecten (natuurwaarde en vestigingsklimaat) tegenover staan. Verder heeft de voorkomen droogteschade nog geen plek in deze analyse.

Als we de gebruikelijke redenering omdraaien, kunnen we kijken hoe groot de genoemde baten moeten zijn om te komen tot een sluitende case. In termen van voorkomen droogteschade is het gat mogelijk te overbruggen als het vastgoed in het projectalternatief hierdoor waardeversterkt blijkt. In onze analyse is het gat gedicht bij een extra waardeversterking van 1 procent per jaar in de 10 jaar nadat het project volledig is opgeleverd (2021 tot 2031). Deze stijging moet gelden ten opzichte van de referentie (en kan dus ook minder daling betekenen). Onderdeel hiervan kan zijn waardebehoud van de landbouwgrond (mogelijkheid sierteelt blijft bestaan).

In termen van voorkomen kosten van de waterbeheerder is sprake van een positieve case als deze hoger dan 89 miljoen NCW zouden zijn.

Natuurlijk zijn de effecten vooralsnog speculatief. Ze dienen goed onderzocht te worden voordat op basis hiervan zou kunnen worden gesteld dat de KKBA positief is of kan zijn. Wel kan worden geconcludeerd dat een positieve KBA denkbaar is. De analyses zijn niet zonder reden gekozen en niet extreem. Het saldo van de KBA is met andere woorden niet robuust negatief.

Conclusie

Conclusie is dat (in de huidige opstelling) het project in MKBA-termen een financieel economisch tekort kent van € 110 miljoen⁴⁴. Hier staat aan aantal externe positieve effecten tegenover: zoals meer recreatiebaten, een groter woongenot voor omwonenden, minder wateroverlast en natuurwinst. In de huidige opstelling zijn deze baten beperkt en wegen ze naar verwachting niet op tegen de netto-kosten.

⁴⁴ Dit tekort wijkt af van de businesscase, omdat in MKBA's een aantal andere principes wordt gehanteerd. Zo betreft het hier een vergelijking met een andere ontwikkeling in de referentie die een eigen businesscase kent. Daarnaast is de waarde van grond niet gerelateerd aan de inbrengwaarde, maar aan de verloren opbrengst in de agrarische functie.

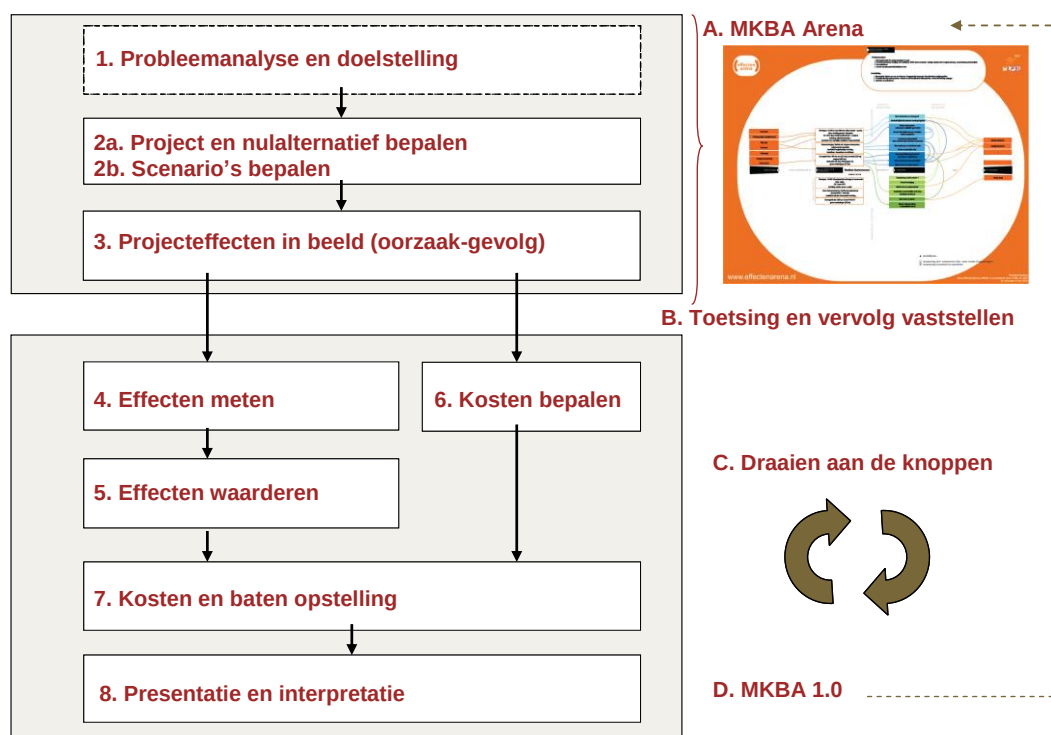


Tegelijkertijd geldt dat de inschatting van diverse posten als gezegd nadere beschouwing nodig hebben, met als belangrijkste het consumentensurplus en de verwachte waardeontwikkeling in het projectalternatief ten opzichte van het referentiealternatief. Wanneer in de tien jaar na oplevering de prijzen in het project zich 1 procent gunstiger ontwikkelen dan in de referentievariant, dan is een positieve maatschappelijke casus mogelijk.

6.3. Processtappen MKBA als instrument voor waardecreatie

In het voorgaande hebben we laten zien hoe de MKBA als procesinstrument kan functioneren. In deze paragraaf staan de hiervoor benodigde processtappen centraal. Onderstaande figuur geeft - links - de (OEI)-werkstappen weer zoals die worden gevolgd bij het opstellen van een MKBA. We bespreken deze stappen niet afzonderlijk, maar in relatie tot de processtappen. De processtappen – rechts in de figuur – geven handvatten om de MKBA als procesinstrument in te zetten, gericht op optimalisatie van het project. De MKBA als maatschappelijke businesscase.

Figuur 6.5. MKBA OEI-werkstappen (links) en aanbevolen processtappen (rechts)



We zien in het proces 4 belangrijke momenten, waarop de opsteller van de MKBA intensief samenwerkt met de opdrachtgever / projectteam.

A. de MKBA-Arena: Dit is een nieuw – door de SEV en LPBL ontwikkeld instrument⁴⁵ dat ondersteunt bij het scherp krijgen van de probleem- en doelstelling, de keuze van het project- en nulalternatief, het inventariseren van de effecten en wie investeert/profiteert.

⁴⁵ Gebaseerd op de effectenarena van de SEV



- B. *Terugkoppeling en vervolg vaststellen*: Een tweede belangrijk moment is snel na de Arena, wanneer de opsteller van de MKBA de resultaten en overige beschikbare informatie heeft verwerkt en verrijkt. De opsteller geeft in een korte rapportage een kwalitatief beeld terug van het project. Hoe wordt het project afgebakend, welke positieve en negatieve effecten worden verwacht, wie profiteert en wie betaalt, wat zijn mogelijke risico's en onzekerheden. Hierna wordt de vraag gesteld of de geïdentificeerde baten verzilverd kunnen worden en wat hiervoor nodig is.
- Als het project nog niet gerijpt is, kan hier (tijdelijk) worden gestopt. Als het zinvol is om door te gaan richting kwantificering en monetarisering wordt vastgesteld welke alternatieven verder worden beschouwd, welke effecten van belang zijn en of en hoe deze gemonetariseerd worden. Ook wordt vastgesteld welke scenario's worden beschouwd.
- C. *Draaien aan de knoppen*: het volgende contactmoment is wanneer een eerste versie van het MKBA-model gereed is (en deze bij voorkeur getoetst is door een onafhankelijke partij). Op dat moment kan de opsteller de opdrachtgever meenemen in het verhaal achter de MKBA. De gevoeligheden, kansen en risico's worden getoond door aan de knoppen te draaien. Wat als de woningmarkt zich niet positief ontwikkelt, wat als er een kleinere seizoensberging wordt gebouwd, wat als.... etc etc. Elk project heeft zijn eigen belangrijke knoppen.
- D. *MKBA 1.0*: Tot slot de (voorlopige) afronding. Na het draaien aan de knoppen en eventueel verder uitzoekwerk door de opsteller, kan een (voorlopige) eind- of tussenstand worden opgemaakt. Dit is dan enerzijds het model versie 1.0 en anderzijds een rapport. In het rapport worden de resultaten en de achtergronden van de analyse gepresenteerd. Daarbij is – zoals eerder aangegeven – van belang hoe de resultaten inzichtelijk worden gemaakt met aandacht voor het verhaal erachter. Wij doen een poging voor de Westflank in paragraaf 5.5.

En dan verder....: gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces. Het is aan te bevelen om de MKBA net als het rekenen en tekenen mee te laten groeien. MKBA 1.0 kan dan uitgroeien tot MKBA 1.1 of 2.0. De consequenties van nieuwe ontwikkelingen in de omgeving of b.v. kostenverhogingen in het project kunnen aanleiding zijn voor een update. Hoe omvangrijk een update is, is afhankelijk van de aanleiding. Soms zal een nieuwe arena nodig zijn, soms alleen een aanpassing van het model en de samenvatting.

Voor de uitwerking van de stappen, nog een opmerking over de rol van de opsteller en de opdrachtgever van de MKBA. Het feit dat de MKBA als procesinstrument wordt ingezet, betekent niet dat de MKBA vormvrij wordt. De opsteller blijft een onafhankelijke derde, een econoom die waakt over het juist hanteren van de MKBA-methode: verwachte effecten zo concreet mogelijk maken, alleen welvaartseffecten meenemen en geen dubbeltellingen toestaan. De opsteller is zowel strak als constructief. Optimalisatie is immers het doel en niet om het project 'rendabel' te rekenen. De opsteller zal wel de voor het politieke proces relevante uitgangspunten en gevoeligheidsanalyses moeten meenemen en uitvoeren. Daar staat tegenover dat de projectleider de methode accepteert en zoveel mogelijk input geeft over het project en mogelijkheden ter verbetering.

In sommige gevallen is het gewenst om naast de econoom verdere (onafhankelijke) inhoudelijke - mogelijk binnen het project aanwezige - expertise te betrekken. Bijvoorbeeld voor het inschatten van de omvang van bepaalde effecten, of om kennis van het gebied in te brengen. Stap B (terugkoppeling en vervolg vaststellen) is een goed moment om dit te bepalen.



Bijlage I: Belevingswaarde en hotspotmethode

Een van de punten die in de KKBA Westflank onderbelicht zijn gebleven, is het effect van het project op de belevingswaarde en verblijfswaarde van het gebied. Deze worden beïnvloed door de extra investeringen in het gebied en de waterkwaliteit. Een manier om meer inzicht en kleuring hieraan te geven is de hotspotmethode.

Voor het monetair waarderen van belevingswaarde zijn theoretisch verschillende methoden beschikbaar. Deze blijken echter in het algemeen slecht bruikbaar, c.q. weinig bruikbare informatie te genereren. Het probleem zit hem minder in de monetarisering op zich zelf dan in de basis voor de monetarisering. In termen van de MKBA is er sprake van een gebrek aan inzicht in de preferenties. Is bijvoorbeeld 'open ruimte' inderdaad een beleefde kwaliteit door bewoners en bezoekers van een gebied of is het enkel een beleidscategorie.

Om binnen MER en MKBA's (die in Nederland overigens een merkwaardig gescheiden leven leiden) sneller en goedkoper zicht te krijgen de belevingskwaliteiten van een gebied is door de Rijksuniversiteit Groningen en het Planbureau voor de Leefomgeving, in samenwerking met verschillende partners de 'Hotspotmonitor' ontwikkeld. De Hotspotmonitor is enerzijds een gestandaardiseerde online enquête. In deze enquête worden delen van de bevolking gevraagd aan te geven wat zij binnen een bepaald gebied heel aantrekkelijke, belangrijke en/of waardevolle plekken vinden. Anderzijds is het een database over deze voorkeuren, een database die beoogd is om te groeien: de online enquête tool kan door veel partijen voor verschillende projecten gebruikt worden op voorwaarde dat de gegevens terugvloeien in de database.

De hotspotmonitor sluit goed aan bij de evaluatieve basis van de KBA omdat ze helderheid verschaft over de preferenties van individuen. Ze sluit ook goed aan omdat de Hotspotmonitor volkomen duidelijk is over de impactpopulatie: wiens welvaart telt. Gaat het om de voorkeuren van mensen in directe omgeving of om voorkeuren van de mensen in de regio of om de voorkeuren van mensen in heel Nederland. Bij veel integrale gebiedsontwikkelingsprojecten is mogelijkheid tot ruimtelijke differentiatie van de impactpopulatie essentieel. Vaak zijn er immers belangrijke lokale en regionale kosten en baten, maar vaak ook nationale kosten. Bij de legitimatie van het nationaal ondersteunen van regionale projecten is het belangrijk te weten in hoeverre nationaal welvaart/welzijn wordt beïnvloed: worden (de kwaliteiten van) nationaal gewaardeerde plekken aangetast of versterkt?

De structuur van de Hotspotmonitor

De hotspot monitor geeft derhalve zicht op de belevings preferenties. We gaan kort in op de structuur van de enquête. De hotspotmonitor is een online enquête tool die gebruik maakt van het veel gebruikte Google Maps. De kern is zoals gezegd dat mensen wordt gevraagd – binnen een bepaald gebied – op de kaart aan te geven wat men een aantrekkelijke plek vindt. Het markeren van een plek gebeurt door een pin of marker te plaatsen op de kaart.

De precieze vraagstelling van de hotspotmonitor luidt:

In deze vragenlijst kunt u plekken markeren die voor u aantrekkelijk, waardevol of belangrijk zijn. Het mogen plekken binnen of buiten stad of dorp zijn. Voorwaarde is wel dat het plekken



moeten zijn met groen, natuur en/of water. Een plek in een park, een plek bij het meer, een plek bij de zee, een plek in het bos, een plek tussen de koeien, een tulpenveld, een plek waar u vogels ziet... etc. etc. Het mogen plekken zijn waar u (bijna) nooit komt, of plekken waar u vaak komt, dat maakt niet uit.

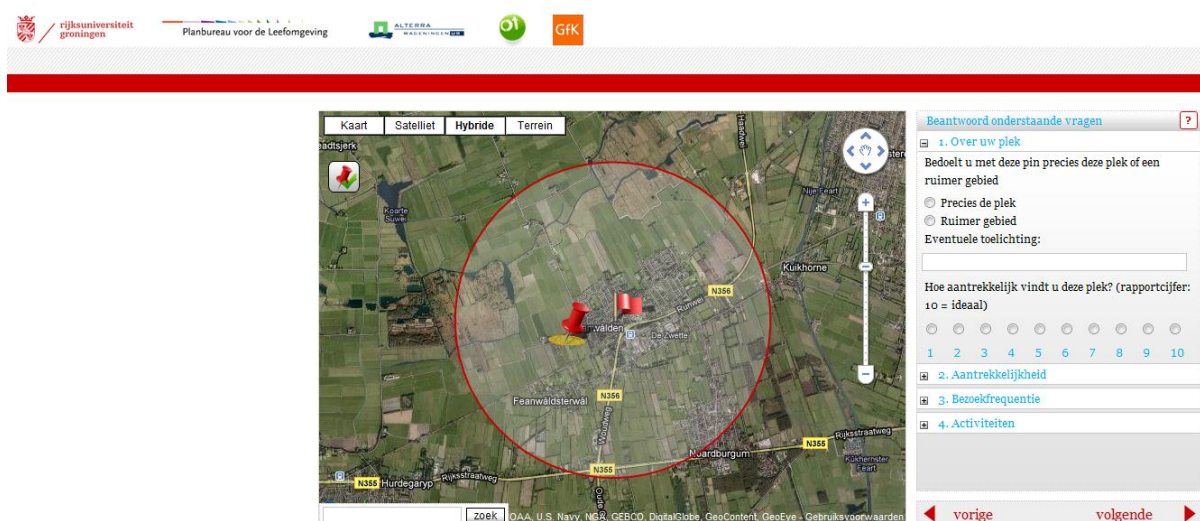
U krijgt verschillende kaarten te zien waarop u een pin kunt zetten op de voor u aantrekkelijke plek. Daarna zult u gevraagd worden waarom deze plek bijzonder is en of u deze plek bezoekt voor bepaalde activiteiten. We beginnen met uw eigen buurt.

In de hierbesproken versie van de hotspotmonitor (Sijtsma, Van Kampen, Farjon, Buijs en Goossen, 2010) wordt op 4 ruimtelijke niveaus gevraagd naar aantrekkelijke plekken:

Buurt: 2 km rondom de woning

Leefomgeving: 20 km rondom de woning

Nederland: twee keer een pin plaatsen



Na het plaatsen van de pin beantwoorden de respondenten een viertal vragen:

- 1 Of men de precieze plek bedoelt, en welk rapportcijfer men de plek geeft
- 2 Waarom men de plek aantrekkelijk vindt?
- 3 Of en hoe vaak men op de plek komt?
- 4 Indien men op de plek bezoekt, wat men daar dan doet.

In mei 2010 zijn hiermee de eerste ervaringen opgedaan. In een periode van 2 weken zijn 3600 Nederlanders ondervraagd via een online panelonderzoek. Resultaten kunnen hier nog niet worden getoond, omdat ze eerst binnen de Natuurverkenning van het PBL worden gepubliceerd.

[illegible]



Bijlage III. Betrokken personen

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

- Martine de Vaan (RVOB)
- Carolien Schippers (RVOB)
- Nico Smiet (RVOB)
- Niek van der Heiden (Ministerie VROM)
- Erwin Lindeijer (gemeente Almere, CoP oneindig laagland)
- Bert Uitterhoeve (projectmanager Westflank)

Aan de MKBA-Arena hebben de volgende projectmedewerkers van de Westflank meegedaan:

- Bert Uitterhoeve (projectmanager)
- Kees van Ruyven (planregisseur)
- Jessica Servaas (provincie NH)
- Philippine van der Schuyt (gemeente Haarlemmermeer)
- Nelleke Stelling
- William Roosemalen (planeconoom)
- Inge de Kort (RVOB)
- Jasper Tamboer (Hoogheemraadschap Rijnland)
- Martine de Vaan (RVOB)

Geïnterviewden:

- Niek van der Heiden (Ministerie VROM)
- Frans Sijtsma (Rijksuniversiteit Groningen en Planbureau voor de Leefomgeving), tevens mede-auteur m.b.t. de natuurlandindex en de hotspotmonitor
- Annemiek Verrips (CPB)
- Jasper Tamboer (Hoogheemraadschap Rijnland)
- William Roosemalen (planeconoom)

Met dank aan Rob Nieuwkamer (Witteveen en Bos) voor het ter beschikking stellen van de KKBA spreadsheets.