

Goede voornemens tijdens praktijkseminar

M.e.r. ontmoet MKBA



Voordat het tot besluitvorming komt, wordt er gewikt en gewogen. En vooral ook veel getoetst, vanuit verschillende invalshoeken. Voor bijvoorbeeld grote projecten was het al langer zo dat via een milieueffectrapportage de consequenties voor natuur en milieu in beeld moesten komen, maar sinds een jaar of vijf is voor dit soort projecten ook een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) verplicht. De m.e.r. en de MKBA hebben elk 'hun eigen ding', maar dus ook een gemeenschappelijk werkterrein. Dan zou je verwachten dat het heel gewoon is eendrachtig samen te werken, bijvoorbeeld door op z'n minst af te spreken dat de een en de ander naar dezelfde alternatieven kijken. Die inhoudelijke afstemming kwam in het recente verleden nog niet altijd helemaal uit de verf. Reden om een ontmoeting tussen deze twee instrumenten te arrangeren. Die vond plaats op 26 mei jl. tijdens een praktijkseminar.

RINKE BERKENBOSCH

Oei (tussenw.) 1 uitroep van smart, ter uiting van min of meer hevige pijn (naargelang van de hevigheid korter of langer aangehouden: *oei! wat brand ik me daar aan mijn sigaar!*) 2 uitroep van schrik of verrassing." Aldus de omschrijving van wat 'oei' betekent in de dikke Van Dale, dertiende herziene uitgave, pagina 2216. Met hoofdletters gespeld betekent 'OEI' iets geheel anders. Dan is het namelijk een afkorting voor 'Overzicht Effecten Infrastructuur'. Een leidraad om zo'n OEI te maken, ver-

scheen in 2000 en is sindsdien toegepast bij verschillende grote infrastructuurprojecten: Tweede Maasvlakte, Rondje Randstad, zeesluis IJmuiden, HSL-Oost, Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium, enzovoort. De uitkomsten van deze exercities zullen hier en daar geleid hebben tot een 'uitroep van smart, schrik of verrassing', maar dat kan hooguit toeval wezen. OEI is er immers niet op gericht projecten kapot te rekenen. De bedoeling is slechts om vooraf feiten en de daarmee corresponderende cijfers op een rij te

krijgen, teneinde een zorgvuldig besluit te bevorderen. En dan kan de slotsom luiden dat een project bij nader inzien misschien toch niet zo'n goed idee is. *That's all in the game.*

De basis van OEI is een maatschappelijke kostenbatenanalyse, een MKBA. Zo'n MKBA maakt alle welvaartseffecten van een project inzichtelijk, zo veel mogelijk gekwantificeerd in euro's. De optelsom van kosten en baten laat vervolgens zien of een project maatschappelijk rendabel is of niet. Daarbij wordt niet alleen duidelijk of

Nederland er in z'n geheel wijzer van wordt, maar ook waar en bij wie de verschillende kosten en baten terechtkomen (de verdelingseffecten).

Nu wil het geval dat bijna alle projecten waarop op enigerlei moment een MKBA wordt losgelaten, zich ook kwalificeren voor een milieueffect-rapportage. Er lopen dan dus twee toetstrajecten, waarbij zich meteen het romantische idee opdringt dat beide elkaar in elk geval niet voor de voeten zouden moeten lopen, en liever nog samen zouden moeten optrekken. Natuurlijk heeft elk instrument recht op z'n eigen preoccupaties, maar qua doel en werkerterrein zijn er zo veel raakvlakken dat innige samenwerking niet meer dan volkomen logisch lijkt.

Elkaar voor de voeten lopen – daarvan is eigenlijk geen sprake, zo bleek tijdens het praktijkseminar 'M.e.r. ontmoet MKBA' op 26 mei jl. Maar in het vlak van samenwerking en afstemming valt nog veel te verbeteren. Het goede nieuws is dat de eerste stappen in die richting inmiddels ook gezet zijn. "Betere afstemming is pittig," concludeerde een van de sprekers, "maar het is te doen."

Werkterrein

Op welke typen projecten en besluiten zijn m.e.r. en MKBA gericht? Waar bevindt zich het gemeenschappelijke werkerterrein van beide instrumenten? Het werkerterrein – de werkingssfeer – van de m.e.r. is afgeperkt in een wettelijke regeling. MKBA's zijn vooralsnog in elk geval verplicht bij grote, nationale infrastructuurprojecten, zij het niet op wettelijke basis maar op grond van een afspraak met de Tweede Kamer.

Samenwerking tussen m.e.r.- en MKBA-teams voorkomt dubbel werk.

De toepassing moet verder uitgebreid worden, stelde Carl Koopmans, hoogleraar Infrastructuur en Mobiliteit bij de Stichting Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Volgens Koopmans komt in principe elke overheidsmaatregel – ook van de zijde van provincies en gemeenten – in aanmerking voor een toets die duidelijk kan maken of er verantwoord met het geld van de belastingbetaler wordt omgesprongen. En behalve bij allerhande overheidsprojecten is het ook bij bijvoorbeeld instrumenten zoals subsidieregelingen zinvol de maatschappelijke kosten en baten in kaart te brengen. "Onderzoek naar subsidies laat zien dat 70% van de projecten ook zonder subsidies gerealiseerd zou worden," aldus Koopmans.

Ook zoals als een kilometerheffing of een spits-tarief leent zich voor een MKBA. Hetgeen recentelijk in de praktijk bewezen is in het kader van het 'Nationaal Platform Anders Betalen voor

Mobiliteit', de commissie-Nouwen, waarin Koopmans als transporteconoom zitting heeft. Milieueffectrapportages voor instrumenten zoals subsidies en heffingen zijn wellicht mogelijk, maar in elk geval nog niet gebruikelijk. Daar staat weer tegenover dat het instrument m.e.r. behalve concrete projecten ook regelmatig de planvorming op het meer strategische niveau bestrijkt. In toenemende mate zelfs, met de komst van SMB (strategische milieubeoordeling).

Volgens Diederik Bel van het bureau Witteveen+Bos is het vooral op het strategische niveau wenselijk om naast m.e.r./SMB ook MKBA's in te zetten. Daar ligt een nieuw, en groot, gemeenschappelijk werkerterrein braak. "Neem het MER voor gaswinning vanuit velden onder de Waddenzee, waar de NAM op dit moment mee doet is. Dan heb je het over een concreet project van een bedrijf, dat uiteraard zelf een degelijke financiële kostenbatenanalyse maakt. Tegelijkertijd werkt de overheid aan een Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee, met inbegrip van een SMB. Op dat strategische niveau zou je goed naar de maatschappelijke kosten en baten moeten kijken." Het principe van een koppeling tussen een SMB en een eveneens op strategisch niveau uitgevoerde MKBA is weliswaar



Recent is een MKBA uitgevoerd voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (Tweede Maasvlakte, extra hectares voor natuur en recreatie, enzovoort). Een volledige MKBA laat niet alleen zien wat havenbedrijvigheid oplevert, maar bijvoorbeeld ook welke welvaart we ontnemen aan recreatiemogelijkheden.

aantrekkelijk, maar bij de praktische uitwerking daarvan zijn nog wel de nodige methodologische obstakels te overwinnen. In hoeverre is het mogelijk kosten en baten te becijferen zolang ontwikkelingen en scenario's nog niet concreet zijn ingevuld? Stel bijvoorbeeld dat een streekplan globale indicaties aangeeft voor mogelijke ruimtelijke reserveringen voor nieuwe bedrijventerreinen. Hang daar maar eens een prijskaartje aan! Dat is een stuk lastiger dan wanneer je vrij precies weet waar zulke bedrijventerreinen terecht gaan komen, wat daar precies groeit en bloeit, en aan wat voor typen bedrijvigheid die terreinen plek gaan bieden.

Monetariseren

Behalve de werkingssfeer – waarop pas je het toe? – is bij elk instrument ook de zogenoemde reikwijdte – waar kijk je naar? – een belangrijke factor. In dat opzicht heeft de MKBA duidelijk een breder blikveld dan de m.e.r. Het aandachtsgebied dat beide gemeen hebben betreft de effecten voor milieu en natuur, 'grijs' en 'groen'. Dat is van oudsher de *core business* van elke m.e.r. Willen de grijze en groene milieueffecten ook mee kunnen lopen in de MKBA, dan moeten ze gemonetariseerd kunnen worden. Dat was lang een struikelblok, en het is nog steeds verre van eenvoudig, maar er is nu wel een praktische handleiding voor: het rapport *Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten-batenanalyses*.

Deze nieuwe aanvulling op de OEI-leidraad is beslist een aanrader voor wie meer wil weten over methoden en technieken om fysieke effecten om te rekenen naar welvaartseffecten in euro's. 'Betalingsbereidheid' is daarbij een van de mogelijke maten. Stel bijvoorbeeld dat je wilt kwantificeren hoe groot vanuit recreatief oogpunt het negatieve effect is van een spoorlijn die wandelpaden doorsnijdt. Dan helpt het om niet alleen in kaart te brengen om welke wandelpaden het gaat, maar ook te inventariseren hoeveel wandelaars daar gebruik van maken, waar ze vandaan komen en hoeveel reiskosten ze er

Faseringsopties komen in MKBA's vaak aan de orde, in m.e.r.'s is dat minder gebruikelijk.

dus voor over hebben gehad om daar te kunnen wandelen.

Het eerste gedrukte exemplaar van het bovengenoemde rapport werd tijdens het seminar ten doop gehouden door Elisabeth Ruijgrok, een van de auteurs ervan. Ruijgrok, werkzaam bij Witteveen+Bos, is gepromoveerd op een proefschrift over het waarderen van natuureffecten en heeft veel gepubliceerd over de 'natuur- en milieu-inclusieve MKBA', waaronder een drietal artikelen in de vorige jaargang van dit blad. Haar bijdrage in *kenMERken* van december 2004 (samen met Koen Couderé) is een case-study die ze ook tijdens het seminar toelichtte: de parallelle uitvoering van een m.e.r. en een MKBA voor het nationale veiligheidsplan van het Vlaamse Zeescheldebekken, het Vlaamse equivalent van het Nederlandse Ruimte voor de Rivier-beleid.

In het betreffende onderzoek zijn de ecosystemebaten van verschillende typen ruimtelijke oplossingen (in de vorm van overstromingsgebieden) in kaart gebracht en omgerekend in euro's. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de baten van hout- en rietproductie, sedimentafvang, nutriëntenzuivering en metalenbinding. Deze exercitie had in dit geval ten minste twee interessante uitkomsten. In de eerste plaats blijkt dat de ecosystemebaten uitgedrukt in euro's zeer aanzienlijk kunnen zijn, maar dat dit ook per type overstromingsgebied sterk kan verschillen. Enigszins simpel gezegd: een gecontroleerd overstromingsgebied dat hoofdzakelijk een landbouwfunctie krijgt, levert in euro's uitgedrukt nauwelijks natuurwaarde op, terwijl je qua natuurwaarde aan de realisatie van zoete gereduceerd-getijgebieden het meeste kunt verdienen.

In de tweede plaats blijkt dat de ecosystemebaten groot genoeg zijn om de totale uitkomst van de MKBA – dus met medeneming van kosten en baten op andere terreinen – wezenlijk te beïnvloeden. Met andere woorden, in dit specifieke geval maakt het dus nogal wat uit of je natuur wel of niet meeneemt.

Een belangrijke les – en niet alleen bij dat voorbeeld van het Zeescheldebekken maar meer in het algemeen – is dat het loont om m.e.r.- en MKBA-teams samen te laten optrekken. Dat is vooral handig omdat het dubbel werk voorkomt, bijvoorbeeld omdat de basisgegevens die voor een m.e.r. gebruikt worden voor een deel ook bruikbaar zijn als vertrekpunt voor de milieu- en natuurcomponent van een MKBA. Dan is het niet erg handig om twee clubs onafhankelijk van elkaar twee keer hetzelfde te laten uitzoeken.

Inhoudelijk afstemming

En nu we het toch over samenwerking hebben: een betere afstemming tussen m.e.r. en MKBA op allerlei gebied vormde de rode draad in een duo-presentatie verzorgd door Rob Verheem van de Commissie m.e.r. en Arjen 't Hoen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Zo'n jaar of vijf geleden dienden de eerste projecten zich aan waarbij zowel een m.e.r. als een MKBA conform de OEI-leidraad werd toegepast. Verheem besprak er twee: spoor Roosendaal-Antwerpen en de HSL-Oost (het plan voor een hogesnelheidstrein van Amsterdam via Utrecht en Arnhem naar Duitsland).

Bij het project om extra capaciteit voor goederenvervoer per spoor tussen Roosendaal en Antwerpen te creëren, ging de MKBA pas van start toen het MER al bijna klaar was. Waar in het MER met één scenario voor de middellange termijn werd gewerkt, belichtte de MKBA vijf toekomstscenario's. Het MER onderscheidde varianten per baanvak, de MKBA keek alleen naar de hele lijn. En in de MKBA kwamen een gefaseerde en een uitgestelde aanleg nadrukkelijk als reële alternatieven in beeld, terwijl deze opties in het MER ontbraken. Verder viel op dat de

Rapport Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten-batenanalyses

Tijdens het seminar werd het eerste gedrukte exemplaar van het rapport *Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten-batenanalyses* ten doop gehouden. Deze aanvulling op de Leidraad OEI is opgesteld door dr.ir. E.C.M. Ruijgrok, dr.ir. R. Brouwer en prof.dr. H. Verbruggen, in opdracht van de Ministeries van LNV samen met EZ en V&W. In het rapport (86 pagina's) wordt uiteengezet wat er komt kijken bij de 'vertaling' van fysieke effecten naar welvaartseffecten en welke monetariseringmethoden daarbij bruikbaar zijn. Een gefingeerde case-study, gebaseerd op de IJeren Rijn, biedt hiervan een illustratie. Het rapport, ISBN 90-75365-73-X, is uitgegeven door Aeneas. Informatie en bestellingen via 0411-650085, www.aeneas.nl.



Op de werkvloer wordt nog vaak los van elkaar en langs elkaar heen gewerkt.

milieu-informatie uit het MER slechts voor een deel in de MKBA terugkeerde en bijvoorbeeld de effecten voor geluid en externe veiligheid niet gemonitiseerd werden, terwijl daar in het MER vanzelfsprekend wel veel aandacht naar uitging. Ook bij de HSL-Oost waren er opmerkelijke verschillen. Het MER beschouwde een benuttings-alternatief (gebruik van het huidige spoor) met inbegrip van mitigerende maatregelen. De MKBA werkte met een basisalternatief zonder mitigerende maatregelen. De veiligheidsaspecten werden wel in het MER behandeld, maar niet in de MKBA. Omgekeerd nam de MKBA de emissies naar lucht wél mee, en het MER juist weer niet. En ook de presentatie van de resultaten was nogal uiteenlopend. Verheem: "Onze indruk was: de MKBA vat te veel samen, het MER vat te weinig samen."

Op basis van dit soort ervaringen heeft de Commissie m.e.r. in 2001 aanbevelingen geformuleerd om beide instrumenten zowel qua timing als qua inhoud beter af te stemmen. Of die aanbevelingen echt geholpen hebben, is op dit moment nog niet glashelder aan te geven omdat er sindsdien weinig nieuwe projecten zijn gestart die nu reeds de toetsingsfase (MER en MKBA gereed) hebben bereikt. Verheem noemde nog wel het voorbeeld van de Tweede Maasvlakte, waarbij het uiteindelijk voor een belangrijk deel gelukt is afstemming in uitgangspunten, onderzochte alternatieven en beschouwde effecten te bewerkstelligen. Niettemin leerde ook dit project dat m.e.r. en MKBA van nature geneigd zijn op een aantal punten een verschillende insteek te hanteren. In het algemeen gaat het daarbij bijvoorbeeld om het volgende:

- Faseringsopties komen in MKBA's vaak aan de orde, in m.e.r.'s is dat minder gebruikelijk.
- Het nulalternatief in m.e.r.-verband staat gelijk aan 'niets doen', terwijl in MKBA-verband de veronderstelling voor de hand ligt dat het geld aan iets anders wordt besteed, wat vervolgens weer andere maatschappelijke kosten en baten met zich meebrengt.
- Een MER spitst zich veelal toe op regionale effecten, terwijl het in een MKBA vanzelfsprekender is ook effecten op nationaal niveau (voor de 'BV Nederland') mee te nemen.

Al met al valt er ter verbetering van de inhoudelijke afstemming in uitgangspunten, alternatieven en effecten nog het nodige werk te verrichten, maar dat lijkt allerm minst een onmogelijke opgave. Dé sleutel zou wel eens kunnen liggen in de persoonlijke factor, in de bemensing van



Volgens Rob Verheem (Commissie m.e.r.) en Arjen 't Hoen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) kan de inhoudelijke afstemming tussen m.e.r. en MKBA nog zeker beter, maar is procedurele integratie niet nodig.

de teams die het werk doen. De Commissie m.e.r. heeft daarom bij een recent project (Schiphol-Almere) een lid van de toetsingscommissie voor de MKBA gevraagd aan te schuiven in de werkgroep van de Commissie die het MER gaat toetsen. En Arjen 't Hoen benadrukte verschillende malen dat het enorm kan helpen wanneer in elk geval de projectleider goed van beide markten thuis is. Hij of zij kan als geen ander de alom gewenste inhoudelijke afstemming in het oog houden en aansturen.

Procedurele afstemming

Een volgend punt is de afstemming op het procedurele vlak. Arjen 't Hoen somde op een sheet een aantal "suggesties" op:

- gezamenlijke startnotitie;
- bekijken of richtlijnen voor een Trajectnota/MER ook van nut zijn voor OEI;
- mogelijk gezamenlijke consultatie van belanghebbenden n.a.v. gezamenlijke startnotitie;
- koppeling tussen Commissie m.e.r. en toetsingscommissie OEI.

Merk op dat in de bovenstaande formuleringen een zekere terughoudendheid besloten ligt: "suggesties", "bekijken of...", "mogelijk gezamenlijke consultatie...". Van een volledige en wettelijk verankerde procedurele integratie van m.e.r. en OEI/MKBA hoeft het volgens 't Hoen niet te komen, en daarin kreeg hij bijval van Verheem. Beiden gaven aan erop te vertrouwen dat er ook zonder harde wettelijke verplichtingen gelegenheid genoeg is om toch de handen ineen te slaan.

Wel gaf Verheem aan dat er wat hem betreft nog iets afgesproken moet worden voor de fase die vooraf gaat aan de start van een m.e.r. Bij menig groot project wordt in dat stadium – de verkenning – een zogenoemde kentallen-kostenbatenanalyse uitgevoerd. Daarin spelen milieueffecten een rol. Maar in de kwaliteitsborging die er rond milieu-informatie zijn zodra een m.e.r. eenmaal loopt, is in het voorbereidende stadium nog niet



voorzien. Terwijl juist daar regelmatig belangrijke besluiten vallen, zoals een 'go/no-go-beslissing'.

Agenda

Wat staat er op de agenda voor de komende periode? Om te beginnen natuurlijk nader onderzoek. Dat is immers altijd nuttig. De bundeling van methoden en technieken in het eerder genoemde rapport biedt in elk geval een overzicht van de *state of the art*, maar laat zien dat er ook nog volop ruimte is voor verdere verfijningen en verbeteringen van de praktische toepasbaarheid. Bovendien lijkt de bepleite koppeling tussen m.e.r./SMB en MKBA op het strategische niveau om nieuwe methoden en technieken te vragen.

Intussen kan een verbetering van de inhoudelijke afstemming in de praktijk gerust nog forse stappen verder gebracht worden. Natuurlijk hebben m.e.r. en MKBA hun eigen perspectief, maar er valt geen enkel voordeel te putten uit het werken met fundamenteel verschillende uitgangspunten en alternatieven. En je schiet er ook niets mee op om de milieu-informatie die een m.e.r. oplevert terzijde te schuiven, terwijl je die informatie ook heel goed als input voor een MKBA kunt gebruiken. Dat laatste vereist wel dat er iemand bovenop zit om de meervoudige bruikbaarheid van die informatie van meet af aan in het oog te houden.

En dat brengt ons bij het laatste en tevens belangrijkste agendapunt. Wil die verbetering van de inhoudelijke afstemming echt van de grond komen, dan zal dat vooral moeten komen van de teams en de projectleiders die de klus moeten klaren. Dat bijvoorbeeld de Commissie m.e.r. en de hoeders van het OEI-gedachtegoed binnen het Ministerie van Verkeer & Waterstaat inmiddels uitstekend *on speaking terms* zijn, is natuurlijk al heel wat. Maar deze clubs schrijven niet zelf de milieueffectrapporten en de MKBA-studies. Dát moet opgeknapt worden op de werkvloer. En daar wordt nog vaak los van elkaar en langs elkaar heen gewerkt, zo viel in reacties vanuit de zaal te beluisteren. ▲