

Verkokerde toetsingscultuur kost ons veel geld en goede projecten

Toetsing der toetsen

In dit artikel betogen de auteurs dat we in Nederland afsteveneren op een toetsingscultuur die niet snel is en die niet tot optimale beslissingen leidt. Bovendien wordt er te veel getoetst op negatieve effecten, zonder dat deze expliciet worden afgewogen tegen de positieve effecten. Maar er verschijnt licht aan de horizon met de komst van een integrale toets: de Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waarmee snel inzicht kan worden verkregen over het wel of niet doorgaan van een project.

Initiatiefnemers van grote projecten op het gebied van infrastructuur, waterbouw en woningbouw worden vaak geconfronteerd met toetsen die betrekking hebben op de negatieve effecten van hun project op de omgeving. Dat deze toetsen grote gevolgen kunnen hebben, blijkt wel uit het feit dat er verschillende bouwstops zijn geweest vanwege de (vermeende) aanwezigheid van beschermde diersoorten. Ook bij de plaatsing van bijvoorbeeld windturbines wordt vooral gekeken naar de negatieve effecten, zoals de risico's voor de scheepvaart, voor het marine milieu en voor de vogels. Hoewel ooit de voordelen van windenergie een rol gespeeld hebben bij de formulering van een windturbineproject, zien we geen expliciete afweging gemaakt worden tussen deze voordelen en de nadelige effecten. Het lijkt of er alleen maar getoetst wordt op het al dan niet voldoen aan randvoorwaarden van deelaspecten van een project. De vraag wordt niet meer expliciet gesteld of de maatschappelijke baten misschien zo groot zijn, dat het niet erg is wanneer er aan bepaalde voorwaarden niet voldaan wordt. Daarnaast kost het met de verschillende plantoetsen en toetsen voor vergunningverlening soms veel tijd om een beslissing te nemen over een concreet project. Zo is men bijvoorbeeld bij de Maaswerken al acht jaar bezig om de politieke knoop door te hakken. Dat kost niet alleen veel tijd, maar ook veel geld. Naast planvormingskosten kleeft er nog een ander, groter, nadeel aan de toetsingscultuur. Het risico

bestaat dat projecten of maatregelen waarvan de maatschappelijke baten eigenlijk de kosten overtreffen toch niet door kunnen gaan, omdat aan een bepaalde voorwaarde niet is voldaan.

VERGEET DE BATEN NIET

Een maatregel als 'kribverlaging' in het kader van 'ruimte voor de rivier' zou bijvoorbeeld op voorhand niet in overweging genomen kunnen worden, omdat het een negatief effect zou kunnen hebben op de kwaliteit van het landschap. Ook is het nog mogelijk dat er aan geplande projecten of bestaande economische activiteiten eisen worden gesteld die het ene negatieve effect opheffen, terwijl zij een nieuw negatief effect teweegbrengen. Zo kon bijvoorbeeld de poedertoren van een kaasfabriek niet voldoen aan de aangescherpte stofemissie-eis zonder de filterinstallatie sterk te vergroten met een enorme toename van het energieverbruik als gevolg. De afweging wat erger is, stof of emissies door energieverbruik, wordt niet gemaakt.

Helaas blijkt het ondanks alle toetsen wel degelijk mogelijk dat een maatschappelijk onrendabel project, zoals bijvoorbeeld de Betuwelijn, toch doorgaat. Klaarblijkelijk kunnen projecten uiteindelijk zo worden vormgegeven dat aan alle voorwaarden is (of lijkt te zijn) voldaan en dan maakt het niet meer uit of de baten wel groot genoeg zijn.



Ondanks uitgebreide toetsing gaan sommige maatschappelijk onrendabele projecten gewoon door.

Foto: Roel Dijkstra

VAN SECTORALE TOETSEN NAAR INTEGRALE AFWEGING

Wanneer we wensen dat goede projecten wel en slechte niet doorgaan, zit er niet veel anders op dan het in beeld brengen van alle maatschappelijke voor- en nadelen van een project. Dit kan met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Een MKBA is een integraal afwegingsinstrument dat alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van projecten tegen elkaar afweegt door ze zoveel mogelijk in geld uit te drukken. De MKBA brengt, in tegenstelling tot toetsen op deelaspecten, de voor- en nadelen van alle betrokkenen – overheid, bedrijven en burgers – in beeld. Iedereen die profijt of last heeft van het project telt mee, ook wanneer hun belang niet financieel van aard is, zoals bijvoorbeeld bij een aantasting van natuurwaarden. De MKBA is dan ook een sectoroverschrijdende welvaartsanalyse, waarbij geen sprake is van verkokering, maar waarbij juist uitruil mogelijk is. Zichthinder en bodemrisico's tegen energiebesparing, aantasting van de landschappelijke kwaliteit versus veiligheid ten aanzien van overstromingen en overschrijdingen van de fijnstofnorm bij grindwinning tegenover de baten van woningbouw. Met de MKBA kan worden nagegaan of de welvaartsvoordelen, ofwel de baten, groter zijn dan de welvaartsnadelen, ofwel de kosten. Als dat het geval is, is een project maatschappelijk gezien verantwoord. Dit betekent dat met de MKBA wordt nagegaan of de welvaartstoename van de profijthebbers groter is dan de welvaartsafname van de verliezers. Als dat het geval is, is er sprake van een netto welvaartswinst. En een project dat voor netto welvaartswinst zorgt, is in principe een

goede investering, zelfs als aan bepaalde randvoorwaarden niet is voldaan en er dus negatieve effecten zijn.

MKBA ALS HULPMIDDEL VOOR PLANVORMING

Met de MKBA kan voorkomen worden dat er geïnvesteerd wordt in slechte projecten (met een negatief rendement, maar binnen randvoorwaarden), en dat er geen geld vrijkomt c.q. over is voor goede projecten (met een positief rendement, maar buiten bepaalde randvoorwaarden). Je zou je kunnen afvragen waarom er dan geen MKBA's plaatsvinden in plaats van al die toetsen. Dit gebeurt echter al regelmatig. Sinds het jaar 2000 worden voor veel geplande projecten op het gebied van infrastructuur, waterbouw en recent ook woningbouw, naast de gebruikelijke toetsen, MKBA's gedaan. Dit past bij de rijksbegroting nieuwe stijl en bij het traject van de VBTB (= Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) waarbinnen verantwoording van overheidsuitgaven centraal staat. Om ervoor te zorgen dat iedereen de MKBA op vergelijkbare wijze uitvoert, is een nationale leidraad opgesteld, de OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur).

MKBA OOK BIJ VERGUNNINGEN?

Wordt het geen tijd dat er niet alleen bij planvorming, maar ook bij de vergunningverlening gebruik gemaakt gaat worden van de MKBA? Dit lijkt een mooie kans om invulling te geven aan de integrale milieuvergunning van VROM.

Elisabeth Ruijgrok en Ronald Schutte, Witteveen+Bos