

Kanttekeningen bij het gebruik van contingent valuations in maatschappelijke kosten-batenanalyse¹

Herman Stolwijk

Contingent valuation is een methode om de projectgevolgen van niet-marktgoederen in een geldbedrag uit te drukken. De CV-methode is niet onomstreden. De kritiek heeft deels te maken met de onbetrouwbaarheid van de verkregen waarden, voor een ander deel is de kritiek fundamenteeler van aard. In het praktische gebruik ligt bovendien foutief gebruik op de loer. Er is dus alle reden om in beleidsrelevante kosten-batenanalyses zeer terughoudend en zeer kritisch met CV-resultaten om te gaan. Voorkomen moet worden dat in de besluitvorming de kosten-batenanalyseresultaten een strijdtoneel worden van partijen over de manier waarop de gevolgen van een project zijn gewaardeerd.

1 Natuur- en Milieuwaarden in kosten-batenanalyses

Als de baten van een project de kosten ervan overtreffen, is het economisch rationeel om het project uit te voeren. De vraag of dit bij concrete projecten het geval is, blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Bij nadere beschouwing is dat wel te begrijpen, zeker als het enigszins complexe projecten betreft. Het gaat dan om *ex ante* taxaties van, naar aard, tijd en plaats, uiteenlopende gevolgen voor een veelheid van economische subjecten met uiteenlopende preferenties. Toch vallen afwegingen om al dan niet tot uitvoering van een project over te gaan

¹ De auteur dankt Roy Brouwer voor zijn uitgebreide en kritische commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

niet te voorkomen, want ook niets doen is een keuze. Ter ondersteuning wordt steeds vaker van de kosten-batenanalyse (kba) gebruik gemaakt. Ondanks de bezwaren die tegen de kba naar voren worden gebracht (zie bijvoorbeeld Ackerman en Heizerling, 2003 of Driesen, 2004), is een breed gedeelde overtuiging dat een goede kba kan bijdragen aan een rationele en transparante afweging van projectalternatieven.

Die rationaliteit en transparantie zijn in algemene zin gebaat bij het op één noemer brengen van alle projectgevolgen. In de praktijk wordt hiervoor de euro of een andere valuta gebruikt. In zoverre er producten of diensten in het geding zijn die direct of indirect op een markt verhandeld worden is dit tot op zekere hoogte geen probleem. Maar projecten hebben dikwijls ook gevolgen voor de fysieke en sociale omgeving die weliswaar voor de welvaart van groot belang zijn, maar waarvoor op de markt geen prijs kan worden geobserveerd, ook niet indirect. Natuur- en milieuwaarden zijn hiervan voorbeelden bij uitstek. Over de waarde in euro's van veranderingen in de biodiversiteit van de Oostvaardersplassen, de schone lucht boven Rotterdam of de ongereptheid van de Waddenzee die het gevolg zijn van uitvoering van een project, geeft de markt geen uitsluitsel. De vraag hoe met die gevolgen in een kba rekening moet worden gehouden, is daardoor een serieus probleem.

Veel milieueconomen zijn ervan overtuigd een werkbare oplossing voor dit probleem te hebben gevonden. Uitgangspunt in de waardering zijn de preferenties van individuen voor deze niet-marktproducten. Door het simuleren van markten veronderstellen ze de euro-equivalentie van die preferenties te kunnen achterhalen. Die marktsimulaties hebben de vorm van enquêteonderzoek. Concreet wordt daarin aan mensen gevraagd wat hun hypothetische betalingsbereidheid is, hun *willingness-to-pay* (WTP), voor een verandering in hun (directe) leefomgeving. Contingent valuation (CV) is de verzamelnaam van de verschillende enquêtemethoden en -technieken die daarvoor worden gebruikt. De praktijk van de CV heeft vooral in de Verenigde Staten een grote vlucht genomen (zie Bos, 2003). Maar ook in Nederland neemt het aantal toepassingen toe. Het artikel van Brouwer in dit nummer in TPE past in die ontwikkeling. Men kan het lezen als een pleidooi voor een grotere rol van de CV-methode in de economische waardering van natuur en milieu in kba's.

In dit artikel wil ik enige kanttekeningen plaatsen bij het gebruik van CV's in maatschappelijke kba's. Die kanttekeningen zijn van drieërlei aard. De eerste betreft het empirische probleem om met behulp van enquêtes, preferenties voor niet-marktgoederen op een betrouwbare wijze in hun euro-equivalent te vertalen (paragraaf 2). Weliswaar zijn voor de meeste bezwaren die in dit verband worden genoemd, serieuze oplossingen voorgesteld, maar toch is niet voor iedereen alle twijfel weggenomen. Een tweede groep kanttekeningen is fundamenteeler van karakter (paragraaf 3). Hier is eigenlijk geen oplossing voor, al vinden de proponenten van CV de kanttekeningen natuurlijk minder ernstig dan de critici. Tenslotte is er, los van de kritiek die in de literatuur wordt aangetroffen, nog het praktische probleem dat CV's in maatschappelijke kba's gemakkelijk foutief kunnen worden gebruikt. De recente Nederlandse kba-praktijk laat dit zien. In paragraaf 4 zal dit nader worden toegelicht.

Geconcludeerd wordt dat de drie soorten kanttekeningen gezamenlijk ernstig genoeg zijn om niet al te lichtvaardig te besluiten om CV's als vorm van waardering van niet-marktgoederen, een serieuze rol in maatschappelijke kba's te laten spelen.

2 Euro-equivalentie van preferenties voor natuur en milieu: kritiek

De CV-methode levert een eurobedrag op voor natuur- en milieugoederen. Veel van de kritiek richt zich op de *onbetrouwbaarheid* van de methode. De volgende punten, die ontleend zijn aan de literatuur en uitgebreider aan de orde komen in Stolwijk (2004b), vormen een selectie uit die kritiek.

(i) *Een gemeten preferentie zonder budgetgevolgen is een andere dan een gemeten preferentie met budgetgevolgen.* Uit experimenten blijkt dat de vraag aan burgers naar wat ze bereid zijn te betalen voor goed y zonder dat dit een daadwerkelijk koopgevolg heeft, de werkelijke WTP systematisch overschat (zie Neill e.a., 1994 en Cummings e.a., 1995). De afwezigheid van een 'echte' budgetrestrictie maakt burgers blijkbaar overmoedig. Bovendien gaan andere overwegingen een rol spelen dan de preferentie alleen. Dit geldt ook voor milieu- en natuurgoederen. In de literatuur (zie bijvoorbeeld Harrison 2002, Vatn, 2001, Shaffer,

2000 of Diamond en Hausman, 1994) worden onder andere genoemd: (a) Een goed gevoel, 'we moeten toch meer aan natuur en milieu doen'. (b) De neiging om tegemoet te komen aan de verwachting van de enquêteur, 'het is zo'n vriendelijk persoon, dus laat ik maar een antwoord geven dat in de smaak valt'. (c) Een belastingprotest, 'ik betaal al genoeg belasting, dus vul ik een WTP van nul in'. (d) Een uitdrukking van ethische weerzin, 'het in geld uitdrukken van natuur- of milieugoeederen vind ik ethisch onaanvaardbaar, ik geef daarom een extreem hoog bedrag als antwoord of ik vul niets in'. Enzovoort.

Met een verwijzing naar de Nederlandse discussie over dier- en milieuvriendelijke landbouw kan de relevantie van dit punt nog iets worden toegelicht. Uit enquêtes hierover komt systematisch een beeld naar voren van de consument die best bereid is meer te betalen voor vlees afkomstig van dieren die onder veel hogere eisen van dierenwelzijn en milieu worden gehouden dan 'gangbaar' is. Uit het actuele koopgedrag blijkt echter het tegendeel. Afgezien van een kleine minderheid is de consument in de praktijk van alle dag niet bereid om (veel) extra te betalen voor dier- en milieuvriendelijk geproduceerd vlees (zie Dagevos en Sterrenberg, 2003).

(ii) *De WTP-antwoorden zijn sterk afhankelijk van de (context van de) vraagstelling.* De onbetrouwbaarheid van de uitkomsten van de CV-methode komt eveneens tot uitdrukking in de grote verschillen in antwoorden op vragen die inhoudelijk hetzelfde zijn maar in iets andere bewoordingen of in een iets andere context worden gesteld. Diamond en Hausman (op. cit., p. 49) verwijzen naar een CV-studie naar de WTP voor het uitzicht van de Grand Canyon. Werd de vraag geïsoleerd gesteld, dan bleek de waarde vijf maal groter dan in de situatie waarin de vraag onderdeel van een langere vragenlijst was. Dezelfde auteurs wijzen even verder op een onderzoek waarin gevraagd werd naar de WTP voor de bescherming van zeehonden en walvissen. De uitkomsten bleken sterk af te hangen van de volgorde van vraagstelling.

Ook Sunstein (2002) geeft een overtuigend voorbeeld met zijn verslag van een WTP-onderzoek dat hij samen met Kahneman, Schkade en Ritov heeft uitgevoerd onder drie groepen burgers. De eerste groep werd gevraagd naar de WTP voor onderzoek naar beenmergkanker onder oudere mensen. Vervolgens werd, aan een andere groep, de WTP voor het behoud van koraalrif gevraagd. In beide gevallen bleek de

mediane WTP ongeveer 70 dollar te bedragen. Aan een derde groep ten slotte werden beide WTP-vragen gesteld. Merkwaaardig genoeg bleek nu de mediane WTP voor beenmergonderzoek naar 105 dollar te stijgen terwijl de WTP voor de bescherming van het koraalrif naar 60 dollar daalde. Sunstein spreekt van 'de categorie gebondenheid' van waarder-ingen. Hij spreekt zijn twijfel uit of deze categorie gebondenheid in de praktijk wel kan worden opgelost. Ook Kahneman (2002) wijst op de betekenis en rol van context, intuïtie en ratio bij het geven van antwoor-den op complexe vragen waaronder WTP-vragen.

In de experimentele literatuur bestaat overigens brede overeenstem-ming over het feit dat zelfs bescheiden wijzigingen in de vraagstelling of in de context waarin de vraagstelling wordt gepresenteerd, sterk uit-eenlopende resultaten kunnen geven (Glaeser, 2005, p. 5).

(iii) Door onervarenheid is de respondent ongevoelig voor de omvang van het goed. In de kritiek op de CV-methode wordt ook gewezen op de afwezig-heid van een zogeheten 'scope-effect'. Daarmee wordt bedoeld dat de WTP van een goed nauwelijks of maar heel weinig varieert met de omvang van het goed. Aan de hand van twee voorbeelden zal dit worden verduidelijkt.

Een in de CV-kritiek terugkerend voorbeeld is het onderzoek van Desvousges e.a. uit 1993 (onder andere geciteerd in Diamond en Hausman, en Kahneman). Desvousges e.a. onderzochten de WTP voor maatregelen die het sterven van respectievelijk 2.000, 20.000 en 200.000 vogels zouden voorkomen. Een opvallend resultaat van dit onderzoek was dat de (totale) WTP voor deze aantallen nauwelijks uit-eenliep, de WTP voor maatregelen waarmee de dood van 200.000 vogels zou kunnen worden voorkomen, was maar weinig groter dan de WTP voor maatregelen waarmee de dood van 2.000 vogels zou kunnen worden voorkomen. Een ander voorbeeld is het onderzoek naar de WTP voor het schoonmaken van respectievelijk één en vijf meren (zie Diamond en Hausman, p. 46). Ook hier bleken de verschillen in WTP verwaarloosbaar klein. Vanuit een oogpunt van 'economische rationali-teit' is dit op zijn minst merkwaaardig, vooral ook omdat het meer uit het eerste deel van het onderzoek, ook tot de vijf meren in het tweede deel van het onderzoek behoorde.

De ongevoeligheid voor 'scope' duidt volgens deze critici op het niet-bestaan van individuele preferenties van het publieke goed en op het

niet in staat zijn van individuen om in hypothetische situaties op een coherente wijze rekening te houden met de budgetbeperking.

(iv) *Instabiliteit van de preferenties.* De waarde van een WTP-uitkomst hangt onder andere af van de stabiliteit van de achterliggende preferenties. Zijn die preferenties instabiel dan kan de uitkomst van een WTP voor goed y in periode i , sterk afwijken van de uitkomst van een WTP voor hetzelfde goed die in periode $i+1$ wordt uitgevoerd. De kba waarin gebruik gemaakt wordt van WTP-uitkomsten krijgt dan een 'toevallig' karakter. Instabiliteit van preferenties doet zich vooral voor bij complexe goederen en diensten waarmee consumenten geen of weinig ervaring en kennis hebben. Natuur- en milieugoederen zijn hiervan voorbeelden bij uitstek. Eén 'overtuigend' krantenartikel of één 'indrukwekkende' televisiedocumentaire kan dan een grote invloed op de WTP van een individu hebben.

Gans (1997) gaat nog verder door te beargumenteren dat consumenten zelfs niet in staat zijn om de alternatieven met betrekking tot, in het bijzonder, de niet-gebruikswaarde van natuur- en milieugoederen zodanig te ordenen dat aan de gebruikelijke vereisten van een rationele keuze wordt voldaan. Het aantal milieugoederen is daarvoor te groot en te complex. En individuen die geen experts zijn, hebben per definitie geen ervaring met het precies identificeren van de bijdrage van milieu en natuur aan hun behoeftebevrediging. WTP-resultaten die met behulp van de CV-methode zijn verkregen, zijn, zo concludeert hij, daarom geen afspiegeling van de 'werkelijke' preferenties. Ze mogen daarom ook niet als zodanig worden beschouwd.

Reactie van de voorstanders. De voorstanders van CV bagatelliseren al deze kritiek zeker niet. Maar met een goede opzet van de enquête en een kritische en strenge selectie van situaties waarin de CV-methode mag worden toegepast, verliezen de problemen veel van hun relevantie, zo concluderen zij, mede op basis van een veelheid aan experimenten (zie Carson e.a., 2001). Delen van de kritiek zijn bovendien ook van toepassing op waarderingen van 'gewone' marktgoederen. De voorstanders van CV wijzen er op dat de critici overdrijven: op basis van kwalitatief slechte CV's worden gemakshalve alle CV's, inclusief de methode, maar tot onzin bestempeld (Carson p. 196). Het kind wordt met het badwater weggegooid.

Hiervoor werd evenwel al gewezen op de twijfel van Sunstein (2002) en Gans (1997) of sommige van de specifieke CV-problemen wel oplosbaar zijn. Ook Kahneman, de enige psycholoog aan wie ooit een Nobelprijs voor de economie is toegekend, is niet overtuigd van wat met goede enquêtetekniken bereikt kan worden. Sprekend over het hierboven genoemde scopeprobleem zegt hij: 'The idea that the scope problem can be 'solved' by improved survey methods is a fantasy' (Kahneman, 1997). Een belangrijke complicatie bij dit alles is dat CV-resultaten van publieke goederen en andere niet-marktgoederen per definitie niet getoetst kunnen worden met externe empirische observaties van 'de werkelijke waarden'. Daarom is het ook niet waarschijnlijk dat de verschillen in opvatting snel zullen worden overbrugd.

3 Fundamentele kritiek

(i) *De incommensurabiliteit van natuur- en milieugoederen met 'gewone' marktgoederen.* Nog fundamenteler is de kritiek van degenen die wijzen op het probleem van de incommensurabiliteit van milieu- en natuurgoederen met 'gewone' marktgoederen. Hiermee wordt bedoeld dat marktgoederen enerzijds en natuur- en milieugoederen anderzijds niet gezien kunnen worden als 'aspects of the same thing' (Grimm, 2003, p. 2). Ze kunnen niet in eenzelfde eenheid worden uitgedrukt, *laat staan in de euro*. In die opvatting is de uitspraak dat een, zeg, gevechtsvliegtuig 3,21 keer meer euro's waard is – meer geaggregeerd subjectief nut uitgedrukt in euro's – dan een unieke biotoop, niet erg zinvol. Evenzeer de uitspraak dat de waarde van een natuurgebied bij Zutphen gelijk is aan, zeg, de baat van het aantal schoenen dat je voor 1.830.000 euro kunt kopen. Als projectgevolgen, beter gezegd: de preferenties voor de verschillende werelden die het gevolg zijn van het al dan niet uitvoeren van een project, incommensurabel zijn, kunnen keuzen zeker niet (volledig) worden gereduceerd tot een keuze tussen twee geldbedragen. Crowder (2003, p. 3) verwijst in een breder verband naar de filosoof Isaiah Berlin, die het bestaan van 'value pluralism' benadrukt: '...basic human goods do not fit together but are irreducibly multiple, frequently incompatible and incommensurable with one another'. Zouden keuzes altijd terugggebracht kunnen worden tot keuzes tussen alternatieven die in 'the same thing' kunnen worden uitgedrukt, bijvoorbeeld in de euro, dan zouden keuzes eenvoudig zijn. Als iemand bij de aanschaf van een auto uitslui-

tend op snelheid let omdat dat de enige waarde is die zijn interesse heeft, dan zal de snelste auto per definitie zijn voorkeur hebben. In een economisch rationele omgeving zou er dan geen sprake zijn van een 'echt' keuzeprobleem. In kba-termen: het is economisch irrationeel om niet voor het project met het grootste eurosaldo te kiezen. Maar het feit dat de opoffering van, zeg, een zeldzaam roofdier of een unieke biotoop, als een groot verlies wordt gevoeld, ook al is er, ondanks dat verlies, sprake van een, volgens de CV-methode, vastgestelde netto winst in euro's, is een uitdrukking van het 'fundamenteel' meerdimensionale karakter van de waardes die in sommige keuzesituaties in het geding zijn. Het feit dat er in die visie geen gemeenschappelijk criterium bestaat, bijvoorbeeld de euro, betekent overigens niet dat er geen procedures zijn om toch tot aanvaardbare keuzes te komen (Grimm, op. cit., p. 6). Zoals de werkelijkheid van alledag laat zien, zijn die er natuurlijk wel. Het betekent wel dat een waardering in geld via de CV-methode van, bijvoorbeeld, de niet-gebruikswaarde van de regionale biodiversiteit, een mensenleven of iets als vriendschap, in deze visie onvoldoende recht doet aan het meerdimensionale karakter van de waardes van deze 'goederen'.

Het is moeilijk aan te geven hoe belangrijk incommensurabiliteit in het domein van natuur en milieu werkelijk is. Maar de empirische ervaring dat veel burgers grote moeite hebben met het ordenen van uiteenlopende milieu- en natuurgoederen en gewone marktgoederen op een waardeschaal, en de extreme en inconsistente posities die in discussies hierover soms worden ingenomen, waarbij bovendien veelvuldig een beroep op 'ethische principes' wordt gedaan, duidt erop dat hier niet al te gemakkelijk overheen gestapt mag worden. De conclusie lijkt niet al te gewaagd dat veel potentiële CV-ondervraagden, er, vanwege dit type probleem, helemaal niet aan toe zijn om enigszins redelijke 'euroantwoorden' op de waarderingsvragen van milieu- en natuurgoederen te geven.

(ii) *De marktanalogie van de vraag naar publieke goederen.* Als onderdeel van een brede beschouwing over de beperkingen van kba's bekritiseert Amartya Sen (2000, p. 948 e.v.) de CV-methode. Hij richt zich daarbij op het punt dat via een marktsimulatie voor private goederen, aan publieke goederen, en dan vooral de niet-gebruikswaarde ervan, een geldswaarde wordt gegeven. De kern van zijn kritiek kan het best aan de hand van een voorbeeld worden verduidelijkt.

Stel dat overwogen wordt de Oostvaardersplassen prijs te geven aan de verstedelijkingsbehoefte van Almere. Een uniek natuurgebied met een aantal zeldzame leefgemeenschappen gaat dan verloren. In de *ex ante* kba wil men hier rekening mee houden. Via de CV-methode wordt de waarde van het natuurgebied geschat. Stel dat ik als antwoord op de WTP-vraag een bedrag van 50 euro noem. Volgens de CV moet die 50 euro geïnterpreteerd worden als de waarde die ik aan de Oostvaardersplassen toeken. Anders gezegd: om de Oostvaardersplassen te bewaren, ben ik, *ceteris paribus*, bereid 50 euro af te staan.

Sen vindt dit soort vragen alsmede de interpretatie ervan absurd: de Oostvaardersplassen zijn niet met 50 euro te redden. Sen verwijst naar Arrow's *Social Choice and Individual Values* waarin gesteld wordt dat bij het doen van een keuze over relevante alternatieven, de waardering van irrelevante alternatieven geen rol mag spelen. De WTP-vraag naar een publiek goed, suggereert een relevant alternatief maar is het niet: alsof mijn private WTP een alternatief zou zijn voor de opoffering van de Oostvaardersplassen. Het bedrag dat ik zou willen betalen, hangt natuurlijk af van wat anderen willen betalen, het gaat niet voor niets om een publiek goed. Het, wat Sen noemt, *lone ranger* model, dat centraal staat in de interpretatie van CV, doet geen recht aan het *social choice* karakter van het probleem.

Je zou daar tegenin kunnen brengen dat het WTP-bedrag geïnterpreteerd moet worden, als conditioneel op het feit dat ook anderen meebetalen aan het publieke goed. Maar dan worden andere vragen relevant: wat zijn precies 'mijn' veronderstellingen over hetgeen die anderen zouden moeten betalen? Zijn die bedragen inkomensafhankelijk? En als blijkt dat anderen veel willen betalen, dan maakt mijn WTP niet zoveel uit en ligt *free riding* om de hoek. Kortom, in dat geval is er sprake van een ernstige onderspecificatie van de vraagstelling (zie Sen, op. cit).

4 Een voorbeeld uit de Nederlandse kba-praktijk

Behalve de genoemde methodologische bezwaren, wijst de Nederlandse praktijk uit dat het gebruik van CV-uitkomsten in maatschappelijke kba's ook praktische risico's in zich bergt. Foutief gebruik ligt op de loer. Weliswaar zijn deze praktische problemen in principe oplosbaar, maar ze lijken toch ernstig genoeg om ze eveneens in de discussie te betrekken. Deze praktische problemen manifesteerden zich bijvoorbeeld in een project in het 'Schelde-estuarium'. In het projectalternatief wordt landbouwgrond omgezet in natte natuur (De Nocker e.a., 2004). Bij de waardering van die natte natuur werden in eerste instantie zogeheten 'geautoriseerde CV-waarden' gebruikt. Dit zijn CV-uitkomsten die een algemenere toepasbaarheid bezitten en daardoor in, zeg, zowel project A als in project B gebruikt kunnen worden. CV-voorstanders pleiten om meer gebruik te maken van deze zogeheten 'geautoriseerde' waarden (zie Ruijgrok e.a., 2004). Op de problemen in deze zal kort worden ingegaan

Schelde-estuarium. Door 'geautoriseerde waarden' in kba's te gebruiken, wordt tijd en geld bespaard. Tevens wordt geprofiteerd van de kennis die in andere CV's is opgedaan. Vanwege het sterk contextuele karakter van een waarde die met de CV-methode wordt verkregen, is er echter het gevaar dat nog meer 'willekeur' in de kba-uitkomst wordt ingebracht. De kba van natte natuur in het Schelde-estuarium laat dit zien.

Om de natuurlijkheid van het Scheldegebied in stand te houden en, waar mogelijk, te verbeteren, is voorgesteld om een aantal landbouwgebieden in Zeeland te ontpolderen. Concreet betekent dit dat de dijken landinwaarts worden verplaatst en dat landbouwgrond aan de zee wordt prijsgegeven. Een mogelijke kandidaat voor ontpoldering is de Braakmanpolder. Na ontpoldering verandert het landbouwgebied van deze polder in ruim 1600 hectare estuarien gebied. Afhankelijk van de wijze waarop dit gebeurt, worden de totale kosten hiervan geschat op 280 à 375 miljoen euro. De directe en indirecte marktbatens van het estuariene gebied bestaan uit recreatie- en regulatiebatens waarvan de totale waarde wordt geschat op 53 miljoen euro. Vergeleken met de totale projectkosten zijn die, deels indirecte, marktbatens gering. Dit betekent dat de maatschappelijke rechtvaardiging van het project bovenal gezocht moet

worden in de niet-gebruiksbaten van de nieuwe natuur. De vraag is hoe groot zijn die batens? En vooral: zijn die batens groter dan het (negatieve) saldo van batens en kosten van de markteffecten van het project?

Omdat niet over een CV-onderzoek voor natuur in de Braakmanpolder werd beschikt, werd in een eerste stadium van de kba, besloten om de niet-gebruikswaarde voor natte natuur uit een andere studie te gebruiken. Gebaseerd op bedragen die door de Projectgroep MKBA Spankrachtstudie (2002) werden gehanteerd, en die, op hun beurt afkomstig waren uit diverse CV-studies, werd een totaalbedrag van 1,38 miljard euro aan natuurbaten berekend die mochten worden opgevoerd voor de natuurwaarden van een aan de landbouw onttrokken Braakmanpolder.

Op het eerste gezicht lijkt dit een hoog bedrag, zeker ook gezien de kosten van ontpoldering. Indien dit bedrag in de kba zou worden gebruikt, dan zou het project 'ontpoldering van de Braakmanpolder' een positief saldo van rond de miljard euro laten zien. In een streven naar een maximale maatschappelijke welvaart zou het dan welhaast van dwaasheid getuigen om de Braakmanpolder niet aan de landbouw te onttrekken en aan het Schelde-estuarium toe te voegen.

Een bezwaar van het CPB (Stolwijk, 2004) was dat beleidsmakers door dit grote bedrag misschien wel op het verkeerde been werden gezet. Kort samengevat werd dit bezwaar als volgt onderbouwd: De totale niet-gebruiksbatens van 1,38 miljard euro impliceren een hectarebedrag voor natte natuur van 857.675 euro. Bij een rentevoet van 4% komt dit overeen met een bate van 34.307 euro per hectare per jaar. Om de plausibiliteit van dit bedrag te toetsen, is naar getallen gezocht die de preferentie voor natuur in *feitelijk gedrag* tot uitdrukking brengt. Het jaarverslag van Natuurmonumenten biedt daar enige handvatten voor. Uit het laatste jaarverslag (Natuurmonumenten, 2005) valt het volgende te distilleren:

Natuurmonumenten beheert bijna 90.000 hectare natuurterreinen. De leden, die de laatste jaren overigens gestaag in aantal afnemen, betaalden hiervoor in 2004 een bedrag van 16,6 miljoen euro aan contributie. Omgerekend per hectare is dit een 'daadwerkelijke' WTP van bijna 190 euro per hectare. Iets meer dan een half procent van het bedrag dat als WTP in de eerste versie van de studie Nocker et al. werd opgevoerd.

Natuurlijk gaat de vergelijking enigszins mank. Natuur van Natuurmonumenten is geen natte natuur in het Schelde-estuarium en ook geen natte natuur van de kwaliteit waarop de CV-studie was gebaseerd waaraan het kengetal was ontleend. Maar aan de andere kant is het verschil in geschatte baten dermate groot dat het gebruik van de voorgestelde CV-bedragen in redelijkheid niet verantwoord is. Na 'enige discussie' is daar dan ook van afgezien. Een andere vergelijking versterkte dit besluit. Volgens het Milieu en Natuurplanbureau (e-mail W. Lammers 15-03-2005) bedragen de omgerekende kosten per jaar van natte natuur die ontstaat na onttrekking en inrichting van landbouwgrond ongeveer 2.600 euro per hectare. Ook dit bedrag staat in geen verhouding tot de baten die volgens CV-onderzoek uit natte natuur worden verkregen.

5 Conclusies

Een maatschappelijke kba evalueert de gevolgen van een project. Centraal daarin staan de gevolgen voor de (geaggregeerde) welvaart van de burgers. Een probleem daarbij is dat niet alle gevolgen van een project op een onomstreden wijze in eenzelfde dimensie kunnen worden uitgedrukt. Effecten op natuur, landschap en milieu zijn hiervan voorbeelden bij uitstek. Omdat de nadruk in kba's dikwijls op de eurogevolgen ligt, bestaat bij sommigen de angst dat met dit soort niet-marktgevolgen in de uiteindelijke afweging onvoldoende rekening wordt gehouden.

Contingent valuation is een methode om de projectgevolgen van niet-marktgoederen in een geldbedrag uit te drukken. De CV-methode is niet onomstreden. De kritiek heeft deels te maken met de onbetrouwbaarheid van de verkregen waarden. Voor een ander deel is de kritiek fundamenteeler van aard. De afgelopen decennia is de CV-methode steeds verder ontwikkeld en zijn de criteria waarin het verantwoord is de methode te gebruiken geëxpliciteerd en aangescherpt. Desondanks is de kritiek niet verstomd. Zowel vanwege de onmogelijkheid om CV-uitkomsten van niet-marktgoederen 'echt' extern te toetsen als vanwege het fundamentele karakter van een deel van de kritiek, valt ook niet te verwachten dat hier op (korte) termijn verandering in zal komen. Daar komt nog bij dat ervaringen in de (Nederlandse) praktijk uitwijzen dat CV-resultaten gemakkelijk foutief kunnen worden gebruikt.

De theoretische kanttekeningen en de praktische problemen die in dit artikel aan de orde kwamen, vormen gezamenlijk de basis voor de belangrijkste conclusie dat in beleidsrelevante kba's zeer terughoudend en zeer kritisch met CV-resultaten moet worden omgegaan. Bij het uitvoeren van een beleidsrelevante kba is het niet verstandig om gebruik te maken van een omstreden methode. Voorkomen moet namelijk worden dat de kba een strijdtoneel wordt van partijen over de manier waarop onderdelen van de kba zijn gekwantificeerd. Dit is des te meer het geval omdat voor het maken van goede afwegingen het zeker niet vereist is om alle gevolgen in een euro-equivalent uit te drukken. De monetarisering van niet-marktgevolgen, de reductie van, zeg, natuurwaarden tot euro's, is een abstractie. Zo'n abstractie mag de afweging in technische zin dan wel gemakkelijker maken, in materiële zin is dit geenszins het geval. Cruciale waarden worden achter euro's verborgen maar daarmee verdwijnt hun belang natuurlijk niet. Zonder monetarisering is er het verlies van de eenvoud in de afweging. Maar, zoals Einstein jaren geleden al opmerkte: *Make everything as simple as possible, but not simpler.*

Auteur

Herman Stolwijk werkt bij het Centraal Planbureau.

Literatuur

- Ackerman, F. and L. Heizerling (2003), *Priceless: On knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*. *The New Press*, New York.
- Bakker, D.J. (2004), De baten van baggeren voor natuur en stedelijk water. Achtergronddocument bij de MKBA Waterbodems, *RIZA-werkdocument 2004.156x*, RIZA, Lelystad.
- Bos, E.J. (2003), De Economische Waardering van Natuur en Milieu in Project-evaluaties, *Rapport 4.03.07, LEI*, Den Haag.

- Brouwer, Roy (2004), De publieke beleving en waardering van schone waterbodems en biodiversiteit in Nederland, *RIZA-rapport 2004. 022*, RIZA, Lelystad.
- Carson, R.T., N.E. Floris and N/F. Meade (2001), Contingent Valuation: controversies and evidence, *Environmental and Resource Economics*, 19, 173-210.
- CBS (2005), *Statistisch Jaarboek 2005*, CBS Voorburg/Heerlen.
- CPB (2005), Maatschappelijke kosten-batenanalyse, een second opinion, *notitie 2005/5*, CPB, Den Haag
- Crowder, George (2003), Pluralism, Relativism and Liberalism in Isaiah Berlin, *Referreed Paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference*, University of Tasmania, Australia.
- Cummings, R.G., G.W. Harrison and E.E. Rutström (1995), Homegrown Values and Hypothetical Surveys: Is the Dichotomous Choice Approach Incentive-Compatible?, *The American Economic Review*, vol. 85, 260-266.
- Dagevos, Hans en Lydia Sterrenberg eds. (2003), *Burgers en Consumenten*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- Diamond, P.A. and J.A. Hausman (1994) Contingent Valuation: Is Some Number Better than No Number?, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, 45-64.
- Driessen, D. M. (2005), *Is Cost-Benefit Analysis Neutral?* Syracuse University, Syracuse, New York.
- Gans, J. S. (1997), Limited Information, the Possibility of Rational Choice and the Contingent Valuation Method, Melbourne Business School, Australia.
- Glaeser, Edward L. (2005), Paternalism and Psychology, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 11789, Cambridge USA.
- Grim, S. R. (2003), Is incommensurability a problem for practical reason? www.columbia.edu/cv/philosophy/conference/papers3/grimm.
- Harrison, G.W. (2002), Contingent Valuation Meets the Experts: A Critique of the NOAA Panel Report, *Paper presented at World Congress of Environmental and Resource Economics*, Monterey, USA
- Kahneman, D. (1997), Measuring attitudes in dollars, <http://emlab.berkeley.edu/eml/nsf97/danny.pdf>
- Kahneman, D. (2002), Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgement and choice, *Noble Prize Lecture*, December 8, 2002.

- Kind, Jarl, et al. (2004), Bagger: het onzichtbare goud? Advies Centrum Waterbodems van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Neill, H.R., R.G. Cummings, P.T. Ganderton, G.W. Harrison and T. McGuckin (1994), Hypothetical Surveys and Real Economic Commitments, *Land Economics* 70 No. 2, 145-154.
- Nocker, L. de, I. Liekens en S. Broelcx (2004), Natte Natuur in het Schelde-estuarium. Een verkenning van maatschappelijke kosten en baten. Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, Mol, België.
- Projectgroep Spankrachtstudie (2002), MKBA Spankrachtstudie, RIZA, Lelystad.
- Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer, R.S. de Groot en H. Verbruggen (2003), Van methodenstrijd naar beleid, *ESB*, nr. 4394, 60-63.
- Sen, Amartya (2000), The Discipline of Cost-Benefit Analysis, *Journal of Legal Studies*, vol. XXIX, 931-952.
- Shaffer, M. (2000), Limitations in the Concept of Value: Implications for the Role and Application of Cost-Benefit Analysis, *Discussion Paper*, Department of Economics, University of Queensland, Australia.
- Stolwijk, H.J.J. (2004a), KBA Schelde-estuarium: een paar opmerkingen, *CPB Memo* 24 mei 2004, CPB Den Haag.
- Stolwijk, H.J.J. (2004b), Kunnen natuur- en landschapswaarden zinvol in euro's worden uitgedrukt? *CPB Memorandum* 92, CPB Den Haag.
- Sunstein, Cass R. (2002), Coherent and Incoherent Valuation: A problem with contingent valuation of cultural amenities, *Working Paper*, The Cultural Policy Center, University of Chicago.
- Vatn, A. (2001), Rationality: What does Environmental Valuation Say?, *Paper presented at Fifth International Conference of the ISEE*, Moskou, Rusland.
- Vereniging Natuurmonumenten (2005), Meer natuur, minder vanzelfsprekendheid, *Jaarverslag 2004*, 's-Gravenland.