

**Ethiek en KBA: naar een checklist voor het meenemen van
ethische consequenties van potentiële beleidsopties**

Bert van Wee
Technische Universiteit Delft / TRAIL
g.p.vanwee@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

Ethiek en KBA: naar een checklist voor het meenemen van ethische consequenties van potentiële beleidsopties

Veel landen, waaronder Nederland, gebruiken een Koste-BatenAnalyse (KBA) om transportinfrastructuurprojecten ex ante te beoordelen. Goed beleid voldoet aan drie criteria: effectief, efficiënt en rechtvaardig. De KBA richt zich vooral op efficiency, en neemt impliciet effectiviteit vaak mee, maar is niet bedoelt rechtvaardigheid en andere ethisch relevante aspecten expliciet mee te nemen. Als rechtvaardigheidsoverwegingen wel een belangrijke rol spelen in de besluitvorming, is de KBA dus incompleet. Dit paper presenteert een checklist om ethische aspecten expliciet te linken aan de KBA:

1	Wat is het probleem of de uitdaging?
2	Wat zijn de mogelijke keuzeopties?
3	Wat zijn alle belangrijke voor- en nadelen van de keuzeopties?
4	Wie zijn de winnaars en verliezers?
5	Kunnen verliezers worden gecompenseerd, en gebeurt dat ook daadwerkelijk?
6	Zijn er specifieke trade-offs?
7	Zijn er 'onvervangbare' zaken / onomkeerbare effecten?
8	Moet er een uitkomst worden gemaximaliseerd of niet?
9	Komt 'closed partiality' voor?
10	Zijn er additionele waarden in het geding, en zo ja: welke, voor wie, en op welke wijze?
11	Zijn er verplichtingen of plichten?
12	Zijn er additionele ethische overwegingen?
13	Is een keuze überhaupt nodig?

De checklist is vooral van belang voor meer complexe vraagstukken, zoals rond de aanleg van nieuwe infrastructuur, en beoogt niet alleen ethische aspecten te adresseren, maar heeft tot doel de ethische zaken te integreren in een meer algemene checklist voor beleidskeuzes.

Het paper bespreekt de stappen uit deze checklist. Een belangrijke conclusie is dat het niet meer is dan een eerste versie; toepassingen ervan kunnen aan het licht brengen dat modificaties wenselijk zijn.

1. Inleiding

Veel landen, waaronder Nederland, gebruiken een Kosten-BatenAnalyse (KBA) om transportinfrastructuurprojecten ex ante te beoordelen (Thomopoulos and Grand-Muller, 2013). Een Kosten-Batenanalyse is een overzicht van alle voor- en nadelen van potentiële beleidsopties, afgezet ten opzichte van een referentie- of nulvariant, uitgedrukt in kwantitatieve termen, en zoveel mogelijk in monetaire termen. Daarnaast geeft de KBA 'finale indicatoren', zoals de baten minus de kosten, de baten-kostenratio, of de 'return on investment' (rendement, uitgedrukt in rentepercentage). Onderzoek toont aan dat KBAs op de een of andere manier vaak gebruikt worden in de besluitvorming (Thomopoulos et al., 2009; Odgaard et al., 2005).

Veel landen, waaronder Nederland, hebben zelfs richtlijnen voor de uitvoering van de KBA. In Nederland geldt sinds 200 de OEI-richtlijn (Overzicht Effecten Infrastructuur) (Eijgenraam et al., 2000).

Hoe geschikt is de KBA voor het doel? Dat hangt primair af van wat het doel ervan is. Volgens beleidsliteratuur voldoet 'goed' beleid aan drie criteria: effectief, efficiënt en rechtvaardig (Young en Tilley, 2006). Effectief betekent dat als een maatregel tot doel heeft een effect te bereiken, dat dit ook moet gebeuren. Als een maatregel bijvoorbeeld tot minder verkeersongevallen zou moeten leiden, is een eerste eis dat dit ook daadwerkelijk gebeurt (effectief). Daarnaast moet de prijs voor die vermindering van ongevallen concurrerend zijn ten opzichte van andere maatregelen; dan is de maatregel ook effectief. Tenslotte rechtvaardigheid. Stel dat de maatregel betreft: mensen mogen pas autorijden vanaf hun dertigste. Veel mensen zullen dit als onrechtvaardig beschouwen, en daarmee onacceptabel. Zelfs als de maatregelen effectief en efficiënt zou zijn.

De KBA richt zich primair op efficiency, en impliciet vaak ook op effectiviteit. Maar de KBA is niet bedoeld rechtvaardigheid en andere ethisch relevante aspecten expliciet mee te nemen. Als rechtvaardigheidsoverwegingen wel een belangrijke rol spelen in de besluitvorming, is de KBA dus incompleet.

Het is verdedigbaar deze stelling over 'incompleteheid' aan te vechten. Dit omdat de KBA sterk verwant is met een ethische theorie, het utilisme. Het utilisme (ook wel: utilitarisme) is een invloedrijke ethische theorie in de familie van het consequentialisme. Het consequentialisme stelt zich op het normatieve standpunt dat oordeelsvorming over wat goed is, uitsluitend afhangt van de consequenties (Stanford Encyclopedia of Philosophy - zie <http://plato.stanford.edu/>). Het utilisme stelt dat een daad moreel goed is wanneer het saldo van 'goed' minus 'slecht' (lees: voordelen minus nadelen) over alle partijen groter is dan voor alternatieven voor die daad (Stanford Encyclopedia of Philosophy). Het vormt een ethische grondslag voor de KBA. Als men dus het utilisme omarmt als de enige theorie relevant om tot een ethisch oordeel te komen, kan men de stelling verdedigen dat ook 'rechtvaardigheid' in de KBA is meegenomen, in alle andere gevallen niet.

Wat nu als men vindt dat een ex ante evaluatie wel compleet moet zijn, en dus ook rechtvaardigheidsoverwegingen mee zou moeten nemen? Hoe pak je dat aan? Dit paper heeft tot doel de eerste stap te zeggen: het presenteert een checklist om ethische aspecten expliciet te linken aan de KBA. De checklist beoogt niet alleen ethische aspecten te adresseren, maar heeft tot doel de ethische zaken te integreren in een meer algemene checklist voor beleidskeuzes. De checklist is opgesteld voor meer complexe beleidsvraagstukken, zoals rond de keuze voor infrastructuurprojecten, de aanpak van files of verkeersveiligheid, en niet voor simpele vraagstukken.

Voor een uitgebreide discussie over de link tussen ethiek, KBA en transport: zie Van Wee (2011), en diverse op dat boek gepresenteerde papers, onder andere in het Tijdschrift Vervoerswetenschappen, en journals.

Sectie 2 presenteert de checklist zelf. Sectie 3 sluit af met slotopmerkingen.

2. De checklist

Tabel 1 geeft de checklist.

Tabel 1: een checklist om ethiek te linken aan ex ante evaluaties

1	Wat is het probleem of de uitdaging?
2	Wat zijn de mogelijke keuzeopties?
3	Wat zijn alle belangrijke voor- en nadelen van de keuzeopties?
4	Wie zijn de winnaars en verliezers?
5	Kunnen verliezers worden gecompenseerd, en gebeurt dat ook daadwerkelijk?
6	Zijn er specifieke trade-offs?
7	Zijn er 'onvervangbare' zaken / onomkeerbare effecten?
8	Moet er een uitkomst worden gemaximaliseerd of niet?
9	Komt 'closed partiality' voor?
10	Zijn er additionele waarden in het geding, en zo ja: welke, voor wie, en op welke wijze?
11	Zijn er verplichtingen of plichten?
12	Zijn er additionele ethische overwegingen?
13	Is een keuze überhaupt nodig?

2.1 Wat is het probleem of de uitdaging?

De eerste vraag is: wat is het probleem, of de uitdaging? Waarom is er überhaupt een discussie over een bepaald onderwerp? Dit lijkt een evidente stap, maar in de praktijk beginnen discussies vaak met een oplossing. De Betuweroute is daarvan een voorbeeld. Men spreekt wel van 'oplossing zoekt probleem'.

Er is niets mis met het voorstellen van nieuwe oplossingen, maar er is wel wat mis mee

als men niet expliciet maakt waarvoor het voorstel een oplossing is. Immers, als dat niet gebeurt, is het lastig vast te stellen of de voorgestelde oplossing wel de beste is.

Veel transportprojecten (beleidsopties) worden voorgesteld om problemen te verminderen op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid of milieu. Maar een project hoeft niet per definitie een probleem op te lossen; het kan ook tot doel hebben een uitdaging aan te gaan. Dat speelt bijvoorbeeld bij de introductie van nieuwe transportsystemen. De civiele luchtvaart heeft niet primair tot doel gehad een probleem op te lossen (al kan men de lange reistijden per boot een probleem noemen), maar bood primair nieuwe kansen, uitdagingen.

2.2 Wat zijn de mogelijke keuzeopties?

Een tweede stap is dat de mogelijke beleidsopties verkend moeten worden. Het is van belang daarbij alle belangrijke partijen (vaak aangeduid als 'actoren') mee te nemen, om tenminste drie redenen. Ten eerste: het is denkbaar dat die partijen onverwacht met goede oplossingen komen. Ten tweede: als partijen niet gehoord worden, en die menen een mogelijke oplossing te hebben die wordt genegeerd, kan dat niet alleen leiden tot een incomplete verkenning, maar kan dat later in het proces terug komen in de vorm van juridische stappen, of het overdoen van reeds afgesloten discussies. Het is van belang ook 'slechte' oplossingen mee te nemen, zolang sommige partijen vermoeden dat het wel een goede oplossing is. Immers, dan blijkt vanzelf dat de oplossing niet de voorkeur geniet, en kan de discussie daarover makkelijker worden afgerond. Een andere reden om oplossingen breed te verkennen, onder alle belangrijke partijen, is dat niet alleen de uitkomsten er toe doen, maar ook het proces. Een brede publieke beraadslaging is nuttig in zichzelf, en draagt bij aan het democratische gehalte van besluitvorming.

2.3 Wat zijn alle belangrijke voor- en nadelen van de keuzeopties?

Ik veronderstel dat ex ante evaluaties worden uitgevoerd omdat er finale klanten zijn, met name politici, die een besluit moeten nemen, en die geïnformeerd willen worden. In dat geval is een overzicht van alle belangrijke voor- en nadelen nodig. Dit geldt ongeacht de vraag of die voor- en nadelen worden geanalyseerd met een KBA of Multi-Criteria Analyse (MCA). In geval van een KBA is het van belang dat zoveel mogelijk voor- en nadelen kwantitatief en in monetaire termen worden uitgedrukt.

2.4 Wie zijn de winnaars en verliezers?

Vervolgens veronderstel ik dat de klanten van de evaluatie inzicht willen hebben in de vraag wie winnaars en verliezers zijn. We spreken in dit kader vaak van verdelingseffecten. Deze vraag is sowieso van belang om vast te stellen of men een beleids optie eerlijk vindt. Stel dat onder de streep een maatregel leidt tot een positief saldo, maar dat is het resultaat van mensen met een laag inkomen die er 100 monetaire eenheden op achteruitgaan, en mensen het topinkomens die er 110 eenheden op vooruitgaan. Is dit eerlijk? Men zou overigens via weegfactoren kunnen corrigeren voor met name inkomensverschillen.

De vraag is verder van belang om een 'democratische toets' uit te kunnen voeren: hoeveel mensen gaan erop voor- en achteruit? Als een grote groep er in beperkte mate op achteruitgaat, en een kleine groep er sterk op vooruit gaat, dan kan een besluit tot invoering op relatief veel weerstand stuiten. Deze stap is in de praktijk overigens lastiger uit te voeren dan misschien op het eerste gezicht lijkt. Ten eerste moeten data op individueel niveau beschikbaar zijn, wat vaak niet het geval is. Ten tweede is het te simpel te veronderstellen dat mensen altijd alleen voor eigenbelang kiezen; misschien gaat iemand erop achteruit, maar vindt die invoering van de maatregel toch prima, bijvoorbeeld om altruïstische motieven. Ten derde is de afbakening van 'wie mee te nemen' lastig. Neem een regionaal infrastructuurproject, te betalen uit de algemene middelen. Moeten alle Nederlanders dan worden meegenomen, want het gaat om algemene middelen? Dan is de uitkomst dat er veel meer verliezers zijn (bijna alle Nederlanders) dan winnaars (de mensen in de regio). In dit geval is een algemene preferentie voor de uitvoering van regionale projecten bruikbaar dan de simpele 'democratische toets' op het niveau van het afzonderlijke project.

Kortom, het uitvoeren van een soort van 'democratische toets' is relevant, maar niet eenvoudig. Toch is deze, juist bij een KBA, van groot belang, omdat de KBA zelf inherent 'ondemocratisch' is: het principe van 'one man one vote' gaat niet om: de KBA richt zich op naar maximalisatie van nut in monetaire termen.

2.5 Kunnen verliezers worden gecompenseerd, en gebeurt dat ook daadwerkelijk?

Klanten van de ex ante evaluatie kunnen geïnteresseerd zijn in de vraag of verliezers kunnen worden gecompenseerd, en bovendien of dit ook daadwerkelijk gebeurt. En als dat gebeurt, of dat op een volgens hen bevredigende wijze plaatsvindt.

2.6 Zijn er specifieke trade-offs?

In sommige gevallen is de kern van de keuze die moet worden gemaakt een specifieke trade-off. Zo kan het zijn dat de verschillen tussen beleidsopties niet groot zijn, behalve ten aanzien van een specifieke keuze, bijvoorbeeld die tussen kortere reistijden en verwacht niveau van ongevallen. In dergelijke gevallen kan het handig zijn deze specifieke trade-offs expliciet in kaart te brengen, en niet op te laten gaan in relatief complexe KBA-overzichten.

2.7 Zijn er 'onvervangbare' zaken / onomkeerbare effecten?

Sommige effecten kunnen relatief makkelijk ongedaan gemaakt worden, maar andere niet. Een verhoging van de maximumsnelheid is een voorbeeld waarbij dat wel kan. Maar sommige natuureffecten zijn lastiger ongedaan te maken. Denk aan het uitsterven van bepaalde soorten door de barrierewerking van nieuwe lijninfrastructuur. Het afbreken van de nieuwe infrastructuur kan in principe wel al is dat niet makkelijk en goedkoop, maar dan is het natuureffect nog steeds niet ongedaan gemaakt.

De discussie over onomkeerbare effecten speelt ook sterk waar het gaat om klimaatverandering. Om die reden is er in de literatuur wel voor gepleit bij onomkeerbare effecten een lager discontopercentage te hanteren (zie onder andere het Stern-rapport,

en de naar aanleiding daarvan gevoerde discussie over discontopercentages –zie http://en.wikipedia.org/wiki/Stern_Review voor een overzicht).

2.8 *Moet er een uitkomst worden gemaximaliseerd of niet?*

De KBA veronderstelt dat een bepaalde finale indicator (zie hierboven) moet worden gemaximaliseerd. De vraag is: is dat wenselijk, en zo ja: welke indicator? Indien ja, dan zou dat volgens vooral economen idealiter betrekking moeten hebben om alle relevante consequenties. Dat kan 'nut' zijn, zoals verondersteld in de KBA. Maar het is ook denkbaar om te kijken naar slechts een deel van de consequenties. In sommige ethische stromingen, met name het egalitarianisme, is voorgesteld alleen te kijken naar specifieke effecten. Zo stelt Rawls (1971) voor te kijken naar wat hij noemt 'primary social goods', en Sen (2009) naar wat hij noemt 'capabilities'. Ook zijn er benaderingen, met name het Sufficientarianism, die stellen dat men primair zou moeten kijken naar de mensen aan de onderkant van de samenleving. Voor een nadere toelichting en discussie: zie Van Wee (2011).

2.9 *Komt 'closed partiality' voor?*

De term 'closed partiality' beoogt expliciet te maken dat om de ethische consequenties van een beslissing te kunnen overzien, we ons moeten afvragen wat een onpartijdig persoon zou denken over de beslissing (Sen, 2009). Bij 'closed partiality' worden alleen leden van een gegeven samenleving meegenomen. Een voorbeeld van een vraagstuk waarbij dat problematisch kan zijn, betreft klimaatverandering. Het is denkbaar dat er effecten optreden in bijvoorbeeld derdewereldlanden, waarbij de leefomgeving sterk wordt aangetast. Het overstromen van laag gelegen eilanden of gebieden is een voorbeeld daarvan. De vraag dan of effecten die niet zichtbaar blijven door 'closed partiality' voldoende worden meegenomen door bijvoorbeeld een standaard prijskaartje voor CO₂ te hanteren.

Een expliciete check op de vraag of closed partiality voorkomt, en zo ja, hoe die zich manifesteert, kan nuttig zijn. Voor een nadere uiteenzetting over dit onderwerp, inclusief vormen van closed partiality; zie Van Wee (2011).

2.10 *Zijn er additionele waarden in het geding, en zo ja: welke, voor wie, en op welke wijze?*

Er is veel literatuur op het gebied van ethiek over waarden. Sommige waarden zijn in de voorafgaande punten wel, maar anderen nog niet geadresseerd. Gebaseerd op onder meer Nagel (1987), Rawls (1971) en Audi (2007) veronderstel ik dat belangrijke waarden, bovenop nut of welvaart, zijn:

- Vrijheid
- Rechtvaardigheid
- Specifieke verplichtingen naar mensen of instituties
- Beperking van de handelingsvrijheid
- Esthetische waarden

- Sociale waarden

Het is makkelijker te stellen dat additionele waarden in het geding zijn, dan om aan te geven of en hoe die meegenomen zouden kunnen of zelfs moeten worden in een ex ante evaluatie. Niettemin kan een expliciete check opleveren of ze spelen, en als dat het geval is, kunnen ze expliciet worden gerapporteerd.

2.11 Zijn er verplichtingen of plichten?

On sommige situaties spelen expliciete verplichtingen. Het kan bijvoorbeeld gaan om beloften die zijn gedaan naar een regio, of specifieke bevolkingsgroepen. Te denken valt aan beloften naar economisch zwakke regio's of bijvoorbeeld mensen die wonen nabij een luchthaven. Belofte maakt schuld, en het een expliciete check op de vraag of ze spelen, is relevant.

2.12 Zijn er additionele ethische overwegingen?

De lijst hiervoor bevat niet per definitie alle ethische zaken die relevant kunnen zijn. Een expliciete check op de vraag of er nog meer ethisch relevante zaken spelen is daarom nuttig.

2.13 Is een keuze uberhaupt nodig?

In sommige gevallen hebben alle beleidsopties ethisch relevante gevolgen die naar de opvatting van sommige gebruikers van een ex ante evaluatie onacceptabel zouden kunnen zijn. In dat geval is het de vraag of er wel een keuze uit een van de opties gemaakt moet worden. Uiteraard is geen keuze ook een keuze, en wel voor het nul- of referentiaalalternatief.

3. Tot slot

Deze checklist is bij mijn weten de eerste poging om ethische aspecten expliciet te linken aan KBAs, en is niet meer dan een eerste aanzet. Toepassing ervan kan aan het licht brengen dat de checklist incompleet of op onderdelen niet goed bruikbaar is.

Transport is als vertrekpunt genomen, maar de checklist is misschien ook voor niet-transportvraagstukken toepasbaar.

De laatste jaren is in de internationale literatuur een toename te zien van publicaties op het gebied van transport en ethiek, en ten tijde van het schrijven van dit paper loopt er in diverse landen onderzoek naar dit onderwerp. Het zou me niet verbazen als de aankomende 10 jaar het onderwerp veel steviger op de kaart komt te staan, en de discussie – die nu nog vooral agenderend is – meer bruikbare / toepasbare handvatten gaat bieden om ethiek explicieter in ex ante evaluaties mee te nemen. Sleutelwoorden

van actuele onderwerpen zijn onder meer sociale uitsluiting ('social exclusion'), intergenerationele rechtvaardigheid, modelleren, bereikbaarheid, en verdelingseffecten.

Audi, R. (2007), *Moral Value and Human Diversity*, Oxford and New York, Oxford University Press.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, en A.C.P. Verster (2000). *Evaluation of infrastructural projects; Guide for cost-benefit analysis, Sections I and II*, CPB, The Hague, NEI (changed name to ECORYS), Rotterdam.

Nagel, T. (1987), *The fragmentation of value*. In: C.W. Gowans, *Moral Dilemmas*. New York / Oxford: Oxford University Press, pp. 128-141.

Odgaard, T., C. Kelly, en J. Laird (2005). *Current practice in project appraisal in Europe, HEATCO research project (Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment)*. Stuttgart University, Stuttgart.

Rawls, J (1971), *A theory of justice*. Boston MA: Harvard University Press.

Sen, A. (2009), *The idea of justice*. London: Allen Lane.

Thomopoulos, N., S. Grant-Muller, en M.R. Tight (2009). *Incorporating equity considerations in transport infrastructure evaluation: Current practice and a proposed methodology*. *Evaluation and Program Planning*, 32(4), 351-359.

Thomopoulos, N. and Grant-Muller, S. (2013). *Incorporating equity as part of the wider impacts in transport infrastructure assessment: an application of the SUMINI approach*. *Transportation* 40 (2), 315-345.

Van Wee, B. (2011), *Transport and Ethics. Ethics and the evaluation of transport policies and projects*. Cheltenham, UK / Northampton, USA.

Young, W. Tilley, F. (2006), *Can businesses move beyond efficiency? The shift toward effectiveness and equity in the corporate sustainability debate*. *Business Strategy and the Environment* 15 (6) 402-415