



Rijksoverheid

Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Handreiking voor beleidsmakers

Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Handreiking voor beleidsmakers

Inleiding

De maatschappelijke uitdagingen waarvoor de Rijksoverheid beleid maakt, zijn vaak complex. Het grote aantal stakeholders met complexe onderlinge relaties, de grote financiële belangen en onzekere omgevingsfactoren maken het selecteren van de optimale aanpak tot een ingewikkelde taak. Tegelijkertijd wordt in toenemende mate van de beleidsmaker verwacht dat beleidsvoorstellen met feiten en cijfers onderbouwd zijn.

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is één van de instrumenten die beleidsmakers ter beschikking staat om onderbouwde voorstellen te doen voor de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Een MKBA geeft inzicht in de positieve en negatieve effecten van beleidsopties op de maatschappij en helpt bij het verbeteren en vergelijken van en kiezen tussen verschillende oplossingsrichtingen. Het opstellen van een MKBA is echter geen tijdsbesteding voor een achternamiddag. Het vereist een goed begrip van het instrument en het denkkader waarop dergelijke analyses gebaseerd zijn. Voor MKBA's wordt doorgaans dan ook specialistische ondersteuning ingeschakeld.

Deze handreiking biedt beleidsmakers zonder kennis over MKBA's een eerste, beknopte en niet-technische kennismaking met het instrument. Deze handreiking beoogt de lezer een beter beeld te geven van (de mogelijkheden en meerwaarde van) het instrument en toont wat er in grote lijnen komt kijken bij het (laten) uitvoeren van een MKBA. Deze handreiking stelt de beleidsmaker in staat om te bepalen hoe om te gaan met een MKBA voor een beleidsvoorstel of project.

Leeswijzer

De handreiking probeert het instrument MKBA op een laagdrempelige wijze te introduceren en zoomt daarom niet te diep in op de achterliggende theorie en bijzonderheden. Wel worden de relevante termen geïntroduceerd. Een aantal kaders, gemarkeerd met de kop '**Achtergrond**', lichten zaken nader toe.

Het eerste deel van de handreiking gaat in op het wat en waarom van MKBA's:

- Wat is een maatschappelijke kosten-batenanalyse?
- Welke informatie geeft een MKBA en welke rol speelt een MKBA in de besluitvorming?
- Leent elk vraagstuk zich voor een MKBA?
- Welke soorten MKBA's zijn er voorhanden?
- Is het voor mijn project zinvol om een MKBA uit te laten voeren? Zo ja, in welke vorm?

Het tweede deel helpt de beleidsmaker aan de slag te gaan met MKBA's. De handreiking legt op hoofdlijnen uit hoe een MKBA uitgevoerd wordt (de stappen die worden doorlopen en wat daarbij komt kijken), wat een MKBA tot een goede MKBA maakt en waar de beleidsmaker dient te beginnen bij het opstellen ervan.

Deze handreiking maakt gebruik van eerder uitgevoerde MKBA's en de literatuur over MKBA's, in het bijzonder van publicaties door Ecorys i.s.m. Verwey-Jonker Instituut (2008), MinBZK (2011), OEI-leidraad (2000) en SEO, Atlas voor gemeenten en LPBL (2010). Deze publicaties zijn terug te vinden bij de leessuggesties aan het einde van deze handreiking.

DEEL 1: Wat is een MKBA en wanneer is het nuttig er een uit te laten voeren?

Wat is een Maatschappelijke kosten-batenanalyse?

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) helpt bij het beantwoorden van de volgende vragen:

Wat leveren verschillende beleidsalternatieven op voor de maatschappij als geheel en wat kosten ze?

Wie draagt de kosten en wie geniet de baten?

De essentie van een MKBA is het afwegen van project- of beleidsalternatieven op basis van de gevolgen voor de welvaart en het welzijn van de samenleving als geheel, de maatschappelijke kosten en baten.

Een MKBA is een analyse van verschillende beleidsmaatregelen of projecten waarbij alle relevante maatschappelijke effecten van die beleidsalternatieven systematisch in kaart worden gebracht. Hierbij worden die effecten zoveel mogelijk gekwantificeerd en gemonetariseerd (in geld uitgedrukt), zodat deze optelbaar en onderling goed vergelijkbaar worden. Van alle effecten die in geldwaarde uitgedrukt kunnen worden, kan een saldo van de kosten en baten worden bepaald. De effecten van de beleidsalternatieven worden vergeleken met het nulalternatief: de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder nieuw beleid.

Een MKBA inventariseert ook de kosten en baten van effecten waar geen marktprijzen voor bestaan, zoals bijvoorbeeld op het terrein van milieu en veiligheid. Het gaat om alle effecten die mensen ervaren als nuttig of onnuttig. Het in geld waarderen van deze effecten is door het ontbreken van prijzen moeilijker, maar er worden steeds betere methodes ontwikkeld om ze toch in geld uit te drukken. Niet of moeilijk in geld uit te drukken effecten dienen ook in een MKBA te landen.

Achtergrond (a): welvaartseconomie

De welvaartseconomische theorie bestudeert o.a. de voorwaarden voor maximale welvaart, de rol van de overheid en welvaartsverdeling.

Meer lezen over welvaartseconomie? Zie het boek “De cirkel van goede intenties” van C. Teulings, L. Bovenberg, H. van Dalen.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan vergeleken worden met een analyse van een bedrijfsmatig investeringsproject. Echter, een bedrijf kijkt naar de kosten en baten voor dat bedrijf zelf en een maatschappelijke kosten-batenanalyse kijkt naar welvaartseffecten voor de gehele samenleving. De MKBA is gestoeld op welvaartseconomische theorie.

Achtergrond (b): Waarom zou je een MKBA opstellen?

Een MKBA:

- levert inzicht in de gevolgen van beleidsopties en stelt je daardoor in staat beter onderbouwde beleidskeuzes te maken.
- maakt complexe effecten van beleid op verschillende terreinen inzichtelijk.
- kan nieuwe of verbeterde beleidsalternatieven opleveren.
- kan helpen bij het creëren van draagvlak voor de uitkomst van het beleidsproces, vergroot de transparantie en controleerbaarheid van de overheid.

Welke informatie geeft een MKBA en welke rol speelt de MKBA in de besluitvorming?

Een MKBA levert informatie op over de gevolgen van verschillende beleidsalternatieven op de maatschappelijke welvaart en over de vraag wie profiteert en wie betaalt. Politici en andere betrokkenen beschikken zo over meer informatie om te komen tot een afgewogen beslissing. Een MKBA is een informatie-instrument dat beslissingen ondersteunt, maar niet vervangt. De MKBA ondersteunt het beleidsproces en de politieke besluitvorming door informatie te presenteren over de:

- verschillende beleidsalternatieven;
- relatie tussen maatregelen en effecten;
- risico's en onzekerheden bij maatregelen;
- verdeling van de kosten en baten;
- integrale maatschappelijke afweging van verschillende effecten.

Leent elk vraagstuk zich voor een MKBA?

MKBA's zijn vooral bekend van grote infrastructurele projecten, maar kunnen en worden ook op andere beleidsterreinen toegepast. Hoewel gebrek aan goede effectstudies een obstakel kan vormen voor MKBA's, is er toch veel mogelijk. Dit blijkt ook uit de bestaande voorbeelden van MKBA's op zeer diverse beleidsterreinen. Onderstaande tabel 1 (afkomstig uit Ecorys 2008, opnieuw opgemaakt) toont dat een MKBA conceptueel gelijk is binnen verschillende beleidsdomeinen.

Tabel 1

	Economie	Natuur	Sociaal
Maatregel	Aanleg snelweg	Aanleg natuurgebied	Versterken zorgstructuur binnen onderwijssysteem
Fysiek effect / hoeveelheidseffect (voorbeeld)	Verkorting reisafstand	Extra aanbod recreatie	Extra leerlingen met diploma
Welvaartseffect (voorbeeld) Hiervoor is inzicht nodig in:	Reistijdwinst	Extra recreatie	Hogere arbeidsparticipatie
	Verandering reisgedrag	Verandering recreatiegedrag	Verandering gedrag schooluitval
Baten	Waarde reistijdwinst	Waarde extra recreatie	Waarde extra arbeidsparticipatie

Effectstudies vormen een belangrijke input voor MKBA's. Bij sommige beleidsonderwerpen is identificatie en kwantificering van causale effectrelaties echter lastig. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat, als gevolg van versturende factoren, de gemeten effecten moeilijk aan een bepaalde interventie zijn toe te schrijven. Het is daarom verstandig om bij het ontwerp van beleid al rekening te houden met evaluatie en effectmeting, zodat meer informatie over de effectiviteit van het beleid beschikbaar komt. Het in kaart brengen van de beginsituatie, het identificeren van een controlegroep en het formuleren van scherpe doelen en verwachte effecten komt de evalueerbaarheid van beleid ten goede.

Welke vormen van MKBA's zijn er?

Er bestaan allerlei KBA-tussenvormen, die minder hoge eisen stellen dan een volledige MKBA. Ook een KBA die niet alle effecten kwantificeert en in geldwaarde uitdrukt kan nuttig zijn voor het beoordelen van project- of beleidsalternatieven. Het voordeel van deze tussenvormen is dat ze makkelijker kunnen worden toegepast dan MKBA's, maar wel dezelfde systematische stappen en economische theoretische achtergrond bevatten. Die systematiek, het MKBA-denkkader, zorgt er voor dat louter effecten die leiden tot welvaartsverandering worden meegenomen en dat er geen dubbeltellingen plaatsvinden (zie beschrijving directe, indirecte effecten en dubbeltellingen in 'achtergrondkader e' in deel 2). Het nadeel van de lichtere KBA's is dat de uitkomsten met meer onzekerheid omgeven zijn en dus minder robuuste informatie opleveren. Hieronder worden enkele KBA-tussenvormen beschreven.

Indicatieve KBA/Quick scan

In een indicatieve KBA of quick scan worden onderbouwde aannames gemaakt die een indicatie geven van de omvang van effecten in relatie tot de kosten. Alleen de belangrijkste kosten en baten worden gekwantificeerd. Als de doelstelling van bepaald beleid in geld gewaardeerd kan worden, dan kan een indicatieve KBA bijvoorbeeld inzicht bieden in de

investering die ‘gerechtvaardigd’ is voor die doelstelling. Een andere mogelijkheid is dat een indicatieve KBA inzicht biedt in hoe effectief beleid moet zijn wil het tot een positief maatschappelijk saldo leiden. Daarbij is het wel van belang om enig inzicht te hebben in het causale effect van beleid.

Kengetallen KBA (kKBA)

Een kKBA werkt volgens de MKBA-methode, maar informatie over de effecten en de omvang van de effecten wordt ontleend aan algemeen toepasbare kengetallen uit andere studies. In sommige domeinen, zoals het sociale domein, zijn nu vaak nog weinig kengetallen beschikbaar.

Volledige MKBA

In een volledige MKBA worden alle effecten zoveel mogelijk in geldwaarde uitgedrukt. Een volledige MKBA is dan ook meestal gebaseerd op onderzoek naar alternatieven, effecten en scenario's dat specifiek voor dat project of die beleidsmaatregel is uitgevoerd.

Onderstaande figuur geeft een typering weer van de verschillende varianten van KBA's. Er bestaan meer tussenvormen.

Figuur 1



Is het voor mijn project zinvol om een MKBA uit te laten voeren? Zo ja, in welke vorm?

In ieder stadium van beleidsvoorbereiding worden beslissingen genomen over de invulling van beleid(alternatieven). Dit pleit ervoor een MKBA vroegtijdig gedurende het beleidsproces uit te voeren. Nadeel van een vroegtijdige analyse is dat er minder informatie bekend is die relevant is voor de MKBA, dan het geval is later in het traject. Oplossing in dat geval is

om een minder diepgaande analyse uit te voeren, waarbij wel de MKBA-methode wordt gehanteerd en effecten in kaart worden gebracht maar waarbij het kwantificeren alleen op basis van direct beschikbaar materiaal wordt gedaan. Bij toepassing van een lichte vorm van een MKBA kan al snel blijken dat een maatregel naar verwachting evident positief of evident negatief uitvalt. In veel gevallen zal dit echter onduidelijk blijven. Juist in dit 'grijze gebied' is verdere verfijning nuttig. In een later stadium kan dan meer tijd worden besteed aan het kwantificeren en waarderen van effecten en/of het verder uitwerken van verschillende varianten van een maatregel.

Kosten-batenafweging van de kosten-batenanalyse

Bij de keuze om een MKBA op te (laten) stellen, moet overwogen worden of het extra inzicht en de informatie die de MKBA naar verwachting oplevert, opweegt tegen de kosten van het (laten) opstellen van de MKBA.

De volgende vragen spelen hierbij een rol:

- *Wat is de omvang van de maatregel en de verwachte omvang van effecten?*
Indien grote effecten op de welvaart of hogere kosten worden verwacht, wegen de baten van het maken van een MKBA vanzelfsprekend eerder op tegen kosten dan bij kleinere maatregelen.
- *Wat zijn de kosten van het laten uitvoeren van een MKBA?*
Een uitgebreide MKBA kost vanzelfsprekend meer dan een quick scan.
- *Is er ruimte voor alternatieven?*
Hoe meer beleidsopties, hoe groter de waarde van een MKBA. Als er maar één beleidsoptie voorhanden is (bijvoorbeeld vanwege een implementatie van een EU-richtlijn die geen beleidsruimte laat) dan is de meerwaarde van een MKBA beperkter.
- *Wat is de informatiebehoefte, bijvoorbeeld onder politici?*
Bij dossiers waarover naar verwachting maatschappelijk of politiek debat zal ontstaan, kan een MKBA waardevolle objectieve informatie bieden.
- *Welke risico's en onzekerheden zijn verbonden aan het beleid of de investering?*
Naarmate er meer risico's en onzekerheden zijn, is meer inzicht gewenst. Inzicht verkregen via een MKBA levert bijvoorbeeld aangrijpingspunten op om het beleid aan te passen en zo onzekerheden te reduceren en baten te verhogen.

Waaruit kun je kiezen?

Naast de kosten-batenafweging van het laten opstellen van een KBA speelt de vraag wat er mogelijk is met de op dat moment beschikbare informatie. Een volledige MKBA vereist immers meer informatie over de effecten en meer mogelijkheden tot monetariseren dan een lichtere vorm. Met de onderstaande vragen kun je bepalen welke KBA-vorm er mogelijk is. Voor projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) dient overigens verplicht, conform de spelregels van het MIRT, een MKBA te worden gemaakt, waarbij het “Kader OEI bij MIRT-verkenningen” wordt gevolgd. Ook voor projecten die het kabinet aanwijst als ‘speciale rijksprojecten’ dient een MKBA te worden gemaakt.

- *Is er voldoende bekend over de effecten en de omvang ervan?*

Voor een MKBA is inzicht nodig in effecten van maatregelen en de onderlinge afhankelijkheden. Hiervoor kan geput worden uit beleidstheorieën en onderzoek naar de causale effecten van beleid. De bruikbaarheid van onderzoek naar effecten wordt voornamelijk bepaald door de kwaliteit van het onderzoek en de mate waarin het onderzoek qua omstandigheden (tijd, locatie et cetera) vergelijkbaar is met de beoogde beleidsmaatregel.

- *Is er voldoende mogelijkheid om de effecten te monetariseren?*

Een MKBA probeert de effecten in geld uit te drukken. Hoe meer effecten in geld kunnen worden uitgedrukt, hoe vollediger de afweging van kosten en baten gemaakt kan worden. In praktijk is het vaak onmogelijk alle effecten te monetariseren. Ook dan kan een (lichtere vorm van een) MKBA nog steeds van grote waarde zijn.

- *Is er voldoende tijd om het proces van een MKBA te doorlopen?*

Hoe zwaarder de MKBA, hoe tijdsintensiever het opstellen ervan. Het tijdsbeslag is vooral afhankelijk van de complexiteit van het voorstel en van de beschikbaarheid van bruikbare bestaande effectmetingen en kengetallen. Tegelijkertijd wordt er voor een goede beleidsonderbouwing, ook zonder een MKBA, al tijd gestoken in onderbouwing en verantwoording.

Achtergrond (c): relatie tussen MKBA en andere instrumenten

De maatschappelijke kosten-batenanalyse is niet het enige instrument dat beleidsmakers tot hun beschikking hebben om effecten in kaart te brengen. Dit kader introduceert drie andere instrumenten, zodat je grofweg weet wat ze inhouden en hoe ze verschillen van een MKBA. Er bestaan nog andere alternatieve instrumenten.

<i>Effecten-overzicht</i>	De relevante effecten worden in kaart gebracht, kwantitatief of kwalitatief zonder ze verder te wegen of op te tellen. De beslisser heeft op basis van deze informatie een snel overzicht van de effecten. Er worden geen specifieke eisen gesteld aan de op te nemen effecten, waardoor risico op dubbeltelling groot is (zie achtergrondkader 'e'). Zie ook http://www.effectenarena.nl/
<i>Kosten-effectiviteitsanalyse (KEA)</i>	Een KEA bekijkt welke kosten gemaakt moeten worden om bepaalde (maatschappelijke) effecten te bereiken (kostenminimalisering) of welk beleidsalternatief, gegeven een bepaald budget, maximaal bijdraagt aan de doelstelling (effectmaximering). De effecten worden niet gemonetariseerd zoals in een MKBA. Ook neemt een KEA in pure vorm geen neveneffecten mee (zoals herverdelingseffecten, milieueffecten et cetera). Indien er wel neveneffecten zijn of als de effecten bij verschillende varianten ongelijksoortig zijn, is de KEA-uitkomst moeilijk interpreteerbaar, omdat effecten niet in dezelfde eenheid zijn uitgedrukt.
<i>Multicriteria-analyse (MCA)</i>	Het meeste bekende voorbeeld van een multicriteria-analyse is de "Beste Koop-vergelijking" die de Consumentenbond maakt. In een MCA worden alle effecten in kaart gebracht net als in een MKBA, met als belangrijkste verschil dat een MCA de effecten niet in geld uitdrukt, maar een (subjectief) gewicht toekent aan ieder effect. Bij de MCA is het risico op dubbeltelling van effecten en het risico op een slecht onderbouwde gewichtenkeuze groter dan bij een MKBA.

Achtergrond (d): Integraal Afwegingskader (IAK)

Het IAK is een instrument om beleidskwaliteit te bevorderen waarin aan de hand van zeven centrale vragen een probleemanalyse, een instrumentkeuze en een gevolgenoverzicht wordt gemaakt. Er wordt geen verplichte vergelijking van beleidsalternatieven gemaakt en er zijn slechts op enkele onderdelen eisen ten aanzien van kwantificering en weging van effecten. De centrale IAK-vragen worden verplicht beantwoord bij beleidsbrieven en wetsvoorstellen die aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Een MKBA kan dienen als input voor de beantwoording van de IAK-vragen. Zie ook www.naarhetiak.nl

DEEL 2: Aan de slag met de MKBA's

Hoe voer je een MKBA uit?

Meestal zal de beleidsmaker experts binnen het departement betrekken bij het formuleren van een opdracht en vervolgens een extern bureau inschakelen voor de uitvoering van een MKBA. Ook dan is het verstandig om zelf een beeld te hebben van hoe een MKBA wordt uitgevoerd. Bovendien zal een extern bureau departementale input nodig hebben om de MKBA tot stand te brengen. Het is daarom zinvol om de eerste stappen van een MKBA zelf al te doorlopen om een beter beeld te krijgen van het probleem, de mogelijke oplossingsrichtingen en de te verwachten effecten.

In onderstaand tabel 2 worden de verschillende stappen van een MKBA kort toegelicht. Per stap wordt beschreven hoe deze stap uitgevoerd wordt en wat aandachtspunten zijn. Tussen de stappen bestaat ook wisselwerking, zo kan het nuttig zijn om met de inzichten uit een bepaalde stap een eerdere stap nog eens over te doen.

Tabel 2: De stappen van een MKBA

1	Probleem-analyse	- Beschrijf het probleem: wat is het probleem, wat zijn de oorzaken en hoe ontwikkelt het zich? Baken het probleem af. - Beschrijf de doelstellingen van het project (SMART formuleren). - Beschrijf de randvoorwaarden (bijvoorbeeld Europese regels). - Open-mind: ga niet nu al voorsorteren op bepaalde beleidsinstrumenten.
2	Vaststellen nulalternatief	- Het nulalternatief is de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder nieuw beleid. Vaak ingevuld als voortzetting bestaand beleid. - Het nulalternatief wordt op dezelfde wijze gedefinieerd als projectalternatieven (zie stap 3). - Het nulalternatief helpt inzichtelijk te maken wat de effecten zijn die maatregelen realiseren ten opzichte van het nulalternatief, d.w.z. de effecten die specifiek toe te schrijven zijn aan de nieuwe maatregel. Zo wordt overschatting van effecten voorkomen.
3	Vaststellen project-alternatieven	- Een projectalternatief is een beschrijving van een mogelijke oplossing van het probleem. - De beschrijving omvat in elk geval: welke acties/maatregelen? Welke middelen zijn nodig? Welke resultaten worden bereikt? - Definieer meerdere projectalternatieven als dat mogelijk is; vergelijken van meerdere projectalternatieven kan bijdragen aan het vinden van de beste oplossing. Denk daarbij ook aan alternatieven die uitgaan van een beperktere of gefaseerde aanpak. - Hoe specifieker de beschrijving van de projectalternatieven, hoe nauwkeuriger de kosten-batenanalyse.
4	Bepalen kosten	- Bepaal de kosten die overheid en andere betrokkenen maken om de oplossing te implementeren. - Identificeer zowel eenmalige als periodieke kosten en maak onderscheid tussen vaste en variabele kosten. - Kosten kunnen deels afhangen van bereikte effecten (een fiscale stimuleringsmaatregel om mensen aan het werk te krijgen kost meer naarmate meer mensen er gebruik van maken). - Het is goed mogelijk dat pas na stap 5 een goed beeld van kosten ontstaat. - Let erop dat het gaat om de extra kosten ten opzichte van het nulalternatief.
5a	Identificeren van effecten	- Eerst worden de effecten ten opzichte van het nulalternatief in kaart gebracht en geordend, bijvoorbeeld met een oorzaak-gevolgdiagram (zie SEO, 2010) of effectenarena (BZK, 2011). Voor een goed overzicht van effecten is een goed overzicht nodig van (directe en indirecte) doelen en van actoren en hun onderlinge relaties en afhankelijkheden. - Vervolgens worden de effecten gecategoriseerd. Maak onderscheid tussen directe, indirecte en externe effecten. Het categoriseren helpt bij het voorkomen van dubbeltellingen (zie voor toelichting achtergrondkader 'e'). 5a en 5b zijn de meest complexe stappen in de MKBA. - Let erop dat zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden. - Bij het in kaart brengen van effecten is het aan te raden ook aandacht te hebben voor (her)verdelingseffecten. Daarmee worden winnaars en verliezers in kaart gebracht; voor politieke besluitvormers is dit waardevolle informatie. - Ook de interactie van effecten is een aandachtspunt: sommige effecten versterken elkaar (synergie) of werken elkaar juist tegen.

5b Kwantificeren van effecten	• Kwantificeer effecten zoveel mogelijk; dit versterkt de inzichten die een MKBA oplevert. • Niet alle effecten lenen zich even goed voor kwantificering, bijvoorbeeld omdat het effect zich moeilijk in cijfers laat uitdrukken (bijv. waarde van natuur). Er zijn instrumenten waarmee dit soort effecten vaak toch op zinvolle wijze gekwantificeerd kunnen worden. • Effecten die desondanks niet gekwantificeerd kunnen worden, moeten kwalitatief in de uitkomsten van de MKBA worden opgenomen (nooit effecten weglaten!). Vaak is het wel mogelijk aan te geven of sprake is van een positief of negatief effect of van een groot of klein effect. • Let erop dat het effect van nieuw beleid gemeten wordt door de effecten van de projectalternatieven af te zetten tegen de effecten van het nulalternatief.
6 Monetariseren van effecten	• De baten worden gedefinieerd als het bedrag in euro's dat de maatschappij toekent aan een bepaald effect. • Hoe meer effecten in euro's uitgedrukt worden (monetariseren), hoe beter een vergelijking te maken is tussen verschillende projectalternatieven en tussen het project- en nulalternatief. • Veel (gekwantificeerde) effecten zijn in euro's uit te drukken. Voor veel effecten zijn zogenaamde kengetallen ontwikkeld om de welvaartseffecten te monetariseren. Soms lukt dat niet, vooral als er geen 'prijs' bestaat voor het effect. • Uiteraard kunnen ook negatieve baten in euro's uitgedrukt worden.
7 Opstellen overzicht van kosten en baten	• Bepaal het saldo van kosten en baten. • Kosten en baten vallen zelden precies gelijk in de tijd. Om een zinvolle vergelijking te maken moet je hun waarde terugrekenen naar de waarde op het moment dat een maatregel start: de zogenaamde contante waarde. • Vervolgens wordt de netto contante waarde van het gehele project berekend: dit is het saldo van kosten en baten als beide teruggerekend worden naar de waarde op het moment dat een maatregel start. • Het saldo is belangrijk, maar zegt niet alles. Houd bij het beoordelen van de geschiktheid van een project ook rekening met de niet te kwantificeren of monetariseren effecten! • Let er ook op dat ook bij een positief saldo er winnaars en verliezers kunnen zijn. Of de winst van een winnaar zwaarder weegt dan het verlies van een verliezer is een keuze voor besluitvormers, zelfs als de winst in euro's uitgedrukt groter is dan het verlies. • Het rekeninstrument dat gebruikt wordt om de contante waarde te berekenen heet de discontovoet.
8 Varianten- en risico-analyse	• Een MKBA baseert zich deels op aannames, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van het probleem. Daarom is het raadzaam onzekerheden in kaart te brengen, hun impact op de kosten-batenanalyse te bepalen en de uitkomsten te verwerken in de MKBA. • Hoe meer onzekerheid over ontwikkelingen en effecten, hoe belangrijker om hier rekening mee te houden in de analyse. Scenario's kunnen hier ook bij helpen.
9 Resultaten presenteren	• Presenteer de resultaten in een tabel. Zet daarin per projectalternatief de verwachte effecten en daaraan verbonden baten af tegen de kosten en presenteer het saldo. • Ook de niet gekwantificeerde of gemonetariseerde effecten moeten in de tabel worden opgenomen. • Het verhaal achter de tabel en de toelichting erbij, zijn bij de presentatie van de uitkomsten minstens zo belangrijk als de tabel zelf. Besluitvormers moeten in staat worden gesteld de aan de cijfers ten grondslag liggende analyse te betrekken bij de besluitvorming.

Achtergrond (e): het categoriseren van effecten

Dit heeft als doel om dubbeltellingen te helpen voorkomen. Op onderstaande categorisering zijn verdere verfijningen mogelijk.

Directe effecten	Effecten (kosten en baten) voor actoren in de markt waar de maatregel direct op aangrijpt, zoals de eigenaar, exploitant en de gebruikers van de diensten of goederen die de maatregel voortbrengt.	Voorbeeld: Door de bouw van een weg (de dienst die de maatregel voortbrengt) krijgt een fabriek lagere transportkosten (direct effect).
Indirecte effecten	Effecten voor actoren in andere markten dan waar het beleid of project zich primair op richt. Het kan gaan om doorgegeven directe effecten. De indirecte effecten mogen dan niet worden opgeteld bij directe effecten, dat zou tot een te positief of negatief beeld leiden. Het kan ook gaan om indirecte effecten die wel een additioneel welvaartseffect hebben.	Voorbeeld 1: De lagere transportkosten worden deels doorgegeven aan klanten door een lagere verkoopprijs (indirect effect). In dit geval mag dit indirecte effect niet zomaar opgeteld worden bij het directe effect als totale effect van het bouwen van de weg, want dan tel je dezelfde baat twee keer (dubbeltelling). Voorbeeld 2: Na de aanleg van de nieuwe weg is een tweede bioscoop goed bereikbaar geworden, waar dat er eerst maar één was. De concurrentie tussen de bioscopen neemt toe, wat leidt tot lagere prijzen en betere service. Hier gaat het om een indirect effect dat wel leidt tot additionele welvaart.

Achtergrond (f): externe effecten

Zowel directe als indirecte effecten kunnen 'extern' zijn. Deze categorisering wordt gemaakt om expliciet te maken dat ook effecten waar geen prijs voor bestaat worden meegenomen.

Externe effecten	Effecten die buiten de markt om bij actoren terecht komen.	Door de bedrijvigheid op de weg ontstaat geluidsoverlast voor omwonenden (extern effect).
------------------	--	---

Achtergrond (g): (her)verdelingseffecten

(Her)verdelingseffecten hebben in een MKBA geen impact op de totale welvaart (effect is nul), maar helpen wel om winnaars en verliezers in kaart te brengen. Het is aan de politiek om dit te wegen. (Her)verdelingseffecten kunnen op verschillende manieren optreden, bijvoorbeeld als waterbedeffect of verdringingseffect.	De inzet van extra agenten om autodiefstal tegen te gaan in gemeente A leidt tot meer autodiefstallen in gemeente B (waterbedeffect). Het bevoordelen van een bepaalde groep om een baan te krijgen leidt ertoe dat anderen die baan niet meer kunnen krijgen (verdringingseffect).
--	---

Tabel 3: Voorbeeld MKBA-tabel, resultaten MKBA Brede school in niet-achterstandswijken
bron: MKBA Brede school door Berenschot, Oberon en Atlas voor Gemeenten (2007), licht aangepast voor presentatiedoeleinden

Contante Waarde (bedragen x€1000)	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
- totale kosten investering	-	-	-	-
- totale kosten personeel	643	1493	219	1174
- totale kosten exploitatie	849	1698	-	1228
- totale kosten activiteiten/middelen	255	510	255	614
TOTAAL KOSTEN	1747	3701	474	3015
Totale baten directe effecten	1283	4276	1283	4999
- hogere lonen jongeren	1200	4001	1200	4406
- vermeden kosten agv uitval jongeren	82	275	82	593
Totale baten indirecte effecten	109	255	109	158
- meer werkende ouders agv dagarrangement	28	90	28	Nvt
- hogere lonen en vermeden kosten agv toename vaardigheden	2	7	2	Nvt
- directe werkgelegenheid	79	158	79	158
Totale baten externe effecten	253	842	253	339
- vermeden kosten justitie agv minder schooluitval	39	130	39	120
- besparing criminaliteit in de wijk agv minder uitval	67	244	67	108
- reductie overlast jongeren agv langere schooltijden	33	111	33	111
- verbetering sociale cohesie	113	377	113	Nvt
- afname van overlast door afname aantal hangplekken agv afname aantal schoolgebouwen	PM (zie toelichting bij tabel)	PM	PM	PM
- gezondheidseffecten door extra sportactiviteiten en gevarieerd cultureel lesprogramma	PM	PM	PM	PM
TOTAAL BATEN	1644	5333	1644	5496
SALDO (baten minus kosten)	103-	1633	1171	2481

Toelichting bij tabel:

- De onderzoekers hebben voor vier mogelijke invullingen van de brede school berekend wat de gemiddelde kosten en baten zijn ten opzichte van het niet opzetten van zo'n brede school.
- Het betreft een MKBA op basis van kengetallen. Er was nog weinig onderzoek gedaan naar het monetariseren van de effecten die zich bij de brede school voordoen. Daarom hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van kengetallen uit de literatuur, de meningen van experts en een enquête onder directeurs van brede scholen.
- De onderzoekers hebben toekomstige kosten en baten over een periode van 40 jaar teruggerekend naar de waarde in 2007 (de contante waarde), met een discontovoet van 7%.
- De MKBA-tabel bevat twee PM-posten: kosten en baten die niet in geld uitgedrukt kunnen worden. Door deze op te nemen in de MKBA-tabel ontstaat een volledig beeld van de effecten. Effecten worden in een MKBA zoveel mogelijk gekwantificeerd en in geld uitgedrukt. Het lukt soms niet om alle effecten te kwantificeren en in geld te waarderen, maar er worden steeds betere methodes ontwikkeld om dat wel te doen. Effecten die desondanks niet gekwantificeerd kunnen worden, moeten kwalitatief in de uitkomsten van de MKBA worden opgenomen.
- De analyse toont voor brede school type 1 een verwacht negatief kosten-baten-saldo; voor de overige typen brede scholen is de verwachting dat de baten groter zullen zijn dan de kosten.
- Toch moet men voorzichtig zijn om alleen op basis van deze tabel de conclusie te trekken dat een brede school van het type 2, 3 of 4 een goed idee is. De uitkomsten hangen af van de aannames die de onderzoekers maken, bijvoorbeeld over de daling van schooluitval als gevolg van het opzetten van een brede school. De onderzoekers realiseren zich dat de werkelijkheid anders kan zijn dan de aannames en hebben daarom een gevoeligheidsanalyse (hier niet weergegeven) uitgevoerd die laat zien hoe de uitkomsten veranderen als de aannames veranderen.
- Een MKBA-tabel geeft waardevolle en overzichtelijke inzichten in de uitkomsten van de MKBA, maar bij besluitvorming moeten altijd de achterliggende analyses en aannames worden betrokken.

Wat kan de beleidsmaker doen om te zorgen voor een goede MKBA?

Als je opdrachtgever bent van een MKBA, maar niet over uitgebreide MKBA-expertise beschikt, kunnen onderstaande tips helpen om tot een kwalitatief goede MKBA te komen.

1. Weet hoe het werkt: zorg dat er een goed begrip bestaat van het instrument. Dit document helpt daarbij, maar voordat aan de slag wordt gegaan met een MKBA is het aan te raden om bijvoorbeeld een handleiding voor opdrachtgevers (zie hieronder bij 'ondersteuning') te lezen.
2. Haal kwaliteit in huis: selecteer een bureau met een stevig economisch profiel en ervaring met MKBA's en let erop dat de mensen die ingezet worden zelf ook ervaring hebben met MKBA's en kennis hebben van het betreffende vakgebied.
3. Wees betrokken: dossierhouders hebben zelf waarschijnlijk veel waardevolle inzichten in de beleidskwestie die onderzocht wordt.
4. Zorg voor brede input: zorg ervoor dat de onderzoekers de relevante stakeholders en eventuele externe deskundigen op het onderwerp in een vroeg stadium bij de MKBA betrekken, zodat een zo compleet mogelijk beeld ontstaat. Daarnaast kan het betrekken van stakeholders helpen bij het creëren van draagvlak voor de uitkomsten.
5. Toets de aannames en context van de studie: de dossierhouder is vaak goed in staat om te beoordelen of de MKBA bouwt op een juiste schets van het probleem. Als het goed is heeft hij daar zelf ook input voor geleverd.
6. Zorg voor een goede interactie tussen de opstellers van de MKBA en de beleidsmakers verantwoordelijk voor het voorbereiden van de besluitvorming. Tussentijdse inzichten uit de MKBA kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van de beleidsalternatieven.
7. Vergelijk het resultaat met vergelijkbare studies in andere sectoren of in het buitenland: wijken de uitkomsten van de MKBA sterk af, zorg dan dat de onderzoekers de verschillen verklaren.
8. Beoordeel de kwaliteit van de effectstudies met hiervoor opgestelde instrumenten: er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit van effectstudies te toetsen. Het is ook aan te raden om voorafgaand aan de MKBA de vakliteratuur na te slaan op de verwachte effecten (biedt de literatuur bewijs voor het bestaan van deze effecten?)
9. Laat een deskundige (bijv. het CPB) een check uitvoeren: het kabinet heeft voor projecten die zij aanwijzen als 'speciale rijksprojecten' (meestal infrastructuurprojecten) een second opinion door het CPB zelfs verplicht gesteld.

Ik wil aan de slag met een MKBA: waar begin ik?

MKBA-startpunt binnen je eigen departement:

Veel departementen hebben een afdeling aangewezen waar de beschikbare kennis over MKBA's verzameld wordt. Deze afdeling kan helpen met het beoordelen van de meerwaarde van een MKBA voor het project, het formuleren van een opdracht, het in kaart brengen van geschikte bureaus en het begeleiden van de MKBA. Departementen kunnen natuurlijk ook een beroep op elkaar doen voor ondersteuning bij MKBA's.

Hieronder staan deze directies per departement benoemd:

- Ministerie van OCW: directie Kennis
- Ministerie van SZW: directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden

- Ministerie van VWS: directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsvoorwaardenbeleid
- Ministerie van BZK: directie Bestuursondersteuning/kennis & strategie
- Ministerie van Defensie: Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC)
- Ministerie van ELenI: directie Algemene Economische Politiek
- Ministerie van Financiën: directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)
- Ministerie van IenM: Rijkswaterstaat/Steunpunt Economische Evaluatie (SEE) en Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Externe adviseurs

Het uitvoeren van MKBA's is een vak apart en wordt vaak gedaan door onderzoeksbureaus. Ook het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben de kennis in huis om MKBA's uit te voeren. Het MKBA-startpunt binnen het eigen departement kan helpen bij het kiezen van capabele bureaus.

Voorbeelden van MKBA's

Hieronder een aantal verwijzingen naar eerder uitgevoerde MKBA's:

- Rookverbod in de horeca: <http://www.cpb.nl/publicatie/een-rookverbod-de-nederlandse-horeca-een-kosten-batenanalyse>
- Kinderopvang: <http://www.seo.nl/pagina/article/de-waarde-van-kinderopvang/>
- Brede school: <http://www.bredeschool.nl/literatuur/berenschot-oberon-ea-maatschappelijke-kosten-batenanalyse-brede-school/>

Opleidingen

De Rijksacademie voor Financiën en Economie heeft een opleiding 'Kosten-batenanalyse voor beleidsmakers' die in hun werk te maken krijgen met MKBA's en willen weten hoe ze werken.

Meer lezen over MKBA's?

- Ministerie van BZK (2011): *Werken aan maatschappelijk rendement: een handreiking voor opdrachtgevers van MKBA's in het sociale domein*
Deze publicatie beoogt beleidsmakers bij Rijk, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties in staat te stellen als opdrachtgevers een MKBA uit te laten voeren voor vraagstukken in het sociale domein. De handreiking bevat aparte modules voor MKBA's met meer of minder diepgang.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/02/02/werken-aan-maatschappelijk-rendement.html>
- Ecorys i.s.m. Verwey-Jonker Instituut (2008): *Handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein*
Een toegankelijke handleiding voor beleidsmakers en opstellers van kosten-batenanalyses in het sociale domein. Voor een aantal passages uit deze handreiking hebben wij gebruik gemaakt van de Ecorys-publicatie.
http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/1277_Eindversie%20handleiding%20kosten%20batenanalyse.pdf

- SEO, Atlas voor gemeenten en LPBL (2010): *Kosten-batenanalyses voor BZK*
<http://www.seo.nl/pagina/article/kosten-batenanalyses-voor-bzk/>
- Rijkswaterstaat (2010): *Kader OEI bij MIRT-verkenningen*
 In deze publicatie worden de systematiek en werkwijze met betrekking tot het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) toegesneden op de nieuwe MIRT-verkenningsfasen. De toepassing van dit kader is verplicht voor MIRT-verkenningen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
http://www.rws.nl/images/Kader%20OEI%20bij%20MIRT-verkenningen_tcm174-288005.pdf
- CE Delft (2007): *Leidraad MKBA in het milieubeleid*
http://www.ce.nl/publicatie/leidraad_mkba_in_het_milieubeleid_%3A_versie_1.0/540
- Ministerie van V&W en Ministerie van EZ (2000): *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse (OEI-Leidraad)*
 Deze leidraad is bedoeld voor overheden die de maatschappelijke kosten en baten van een infrastructuurproject in kaart willen brengen. De leidraad wordt verplicht gevolgd bij MKBA's van infrastructuurprojecten en geldt als de standaard (terminologie en methodologie) voor opstellers van een MKBA in het infrastructuurdomein. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport/maatschappelijke-effecten-van-infrastructuur/leidraad-oei>

Colofon

Dit is een uitgave van de Rijksoverheid

Deze handreiking is tot stand gekomen met behulp van de verschillende departementen en organisaties vertegenwoordigd in het OEI-kernteam en MKBA-deskundigen binnen en buiten de Rijksoverheid. De handreiking is vastgesteld door het voorportaal ICIM: Interdepartementale Commissie Infrastructuur en Milieu.

Januari 2012

Auteurs | Thomas Faber, Etienne Mulders
Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Contactgegevens:

E e.m.m.mulders@mineleni.nl

T 070 379 6386

E t.faber@mineleni.nl

T 070 379 8039

Vormgeving | Huisstijl Rijksoverheid

Opmaak | Vijfkeerblauw