

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 IX

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2014

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2013

Hierbij bied ik u, mede namens mijn collega's, de algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) aan¹. Een MKBA wordt in toenemende mate gebruikt om «evidence based» beleid te voeren. In de infrastructuur en ruimtelijke economie is het instrument al sinds jaar en dag een gebruikelijke stap in de voorbereiding van de besluitvorming.

De MKBA leidraad beschrijft in stappen waaraan elke MKBA volgens de huidige inzichten dient te voldoen. Dit bevordert betrouwbare bevindingen en een overzichtelijke presentatie. Deze leidraad is opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL)². De publicatie voldoet aan de behoefte om, meer dan tien jaar na het verschijnen van de leidraad voor MKBA's van infrastructuurprojecten, actuele kennis te bundelen en een algemene leidraad op te stellen die in principe bruikbaar is voor alle beleidsterreinen. De leidraad biedt daarmee ondersteuning aan de trend en ambitie om het MKBA instrument ook op andere terreinen dan infrastructuur en het ruimtelijke domein zinvol toe te passen.

Bij het tot stand komen van deze leidraad is gebruik gemaakt van de OEI leidraad uit 2000³ en de daarop volgende handreikingen⁴; van de (internationale) literatuur; en van ervaringen met het gebruik van MKBA's op diverse beleidsterreinen. Daarnaast zijn het CPB en PBL geadviseerd door een wetenschappelijke begeleidingscommissie en een interdepartementale ambtelijke werkgroep.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² CPB en PBL (2013), Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten- en Baten analyse.

³ Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-baten analyse*. Sdu, Den Haag («OE(E)I leidraad»).

⁴ Rijksoverheid, «Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA): Handreiking voor beleidsmakers.

MKBA in de besluitvorming

De algemene MKBA leidraad past goed in de traditie in Nederland van «evidence based beleid»⁵. Evaluaties zijn niet alleen in moeilijke economische tijden van belang om prioriteiten te kunnen stellen. Ook in tijden waarin het economisch en budgettair voor de wind gaat, dienen publieke middelen doelmatig te worden ingezet.

Het evaluatiestelsel bestaat uit verschillende ex ante en ex post onderdelen. Allereerst wordt gebruik gemaakt van informatie van derden, zoals onderzoek uit binnen- en buitenland, van de planbureaus, en andere bronnen. Alle departementen geven ten tweede opdracht tot *ex post* evaluaties, of voeren deze zelf uit, om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en om hun beleid te kunnen verbeteren. De beleidsdoorlichtingen geven per begrotingsartikel⁶ een overzicht van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Ten derde laat het kabinet interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) uitvoeren, om opties voor doelmatiger beleid en/of voor besparingen in kaart te brengen. *Ex ante* passen departementen ten vierde het Integraal Afwegingskader (IAK) toe als hulpmiddel om hun beleid- en wetgevingsvoorstellen te onderbouwen.⁷ De MKBA is het meest volledige *ex ante* evaluatie instrument en is daarom voor het Kabinet een waardevol instrument.

Een MKBA geeft antwoord op de vraag of een beleidsvoorstel naar verwachting al dan niet welvaartsverhogend⁸ is, en helpt om tussen verschillende beleidsopties te kiezen. Typerend voor een MKBA is dat de toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van een beleidsvoorstel of uitwerkingsvariant in kaart worden gebracht. Daarnaast kan zichtbaar worden gemaakt welke groepen er bij een maatregel op vooruit gaan en welke erop achteruit gaan. Voor zover mogelijk worden de effecten in geld uitgedrukt⁹. Van alle effecten die in geld uitgedrukt kunnen worden, wordt een saldo van de baten en kosten bepaald. Het gaat bij de MKBA niet alleen om «eng-economische» effecten maar juist ook om maatschappelijke baten zoals gezondheid of veiligheid. Ook effecten die niet, of niet gemakkelijk, in geld kunnen worden uitgedrukt brengt de MKBA in beeld, zoals de baten van het bestaan van cultureel erfgoed of van de aanwezigheid van natuur.

Er is op dit moment geen meer volledige manier dan een MKBA om de maatschappelijke voor- en nadelen van een beleidsvoorstel in beeld te brengen. Tegelijkertijd zijn de baten en kosten van een overheidsinterventie onzeker, vooral wanneer deze ver in de toekomst liggen. Deze

⁵ De Comptabiliteitswet schrijft voor dat beleid en projecten ordentelijk voorbereid worden, dat ministers verantwoordelijk zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en dat zij beleid periodiek evalueren.

⁶ Of per substantieel onderdeel van een begrotingsartikel.

⁷ Het kabinet heeft in 2011 besloten dat het Integraal Afwegingskader (IAK) benut moet worden bij ieder voorstel voor regelgeving of beleid dat wordt voorgelegd aan de TK, om het voorstel te onderbouwen.

⁸ De MKBA is gebaseerd op de gedachte dat de totale welvaart, in brede zin, stijgt wanneer diegenen die hun welvaart door een beleidsmaatregel zien stijgen, degenen die hun welvaart zien dalen, kunnen compenseren.

⁹ Ook kosten en baten van maatschappelijke effecten worden meegenomen waarvoor geen directe marktprijzen bestaan, zoals op het terrein van milieu, veiligheid en gezondheid. Het in geld waarderen van dergelijke effecten is steeds beter mogelijk door methodologische ontwikkelingen en onderzoek in de afgelopen jaren. De algemene leidraad beschrijft de breed geldende principes waarmee rekening moet worden gehouden bij het waarderen van effecten waarvoor geen marktprijzen bestaan. Het is denkbaar dat een deel van de effecten niet in geld kan worden uitgedrukt.

onzekerheid komt expliciet tot uitdrukking in een MKBA¹⁰ om schijnexactheid te voorkomen. Daarmee is het instrument MKBA ook een relatief complex instrument dat om een goede uitleg en communicatie vraagt richting besluitvormers, burgers en maatschappelijke partijen.

Het kabinet wil het instrument MKBA daarom gericht inzetten, waar dat nuttig wordt geacht voor de besluitvorming. Er zijn vier noodzakelijke voorwaarden, waaraan moet worden voldaan om een zinvolle MKBA te kunnen opstellen:

- 1) Een MKBA is van toepassing op vraagstukken met gevolgen voor de totale welvaart. Wanneer het ten principale gaat om primair morele of rechtvaardigheidsvraagstukken, is een MKBA minder geschikt. Sommige beleidsvraagstukken gaan gepaard met effecten op de totale welvaart en met substantiële verdelingseffecten. In dat geval is het van belang om naast de totale welvaartseffecten ook verdelings-effecten in beeld te brengen bij het opstellen van de MKBA. Het welvaartseffect en het verdelingseffect vormen beiden input voor de besluitvorming;
- 2) Er moet voldoende informatie zijn over de effecten van het beleid, bijvoorbeeld via empirisch effectonderzoek. In sommige gevallen is het lastig of onmogelijk om lange termijn effecten van beleid in te schatten, en moet deze kennis eerst worden verzameld voordat een MKBA kan worden uitgevoerd;
- 3) De inspanningen en benodigde middelen voor het opstellen van een MKBA moeten in verhouding staan tot het belang van de maatregel. Relevante vragen zijn: heeft een beleidsvoorstel structurele maatschappelijke gevolgen, zijn er aanzienlijke budgettaire consequenties nu of in de toekomst, zijn er onomkeerbare elementen en/of grote risico's?
- 4) Om een MKBA goed te laten aansluiten bij het besluitvormingsproces, is het raadzaam om in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding te besluiten of er een MKBA wordt opgesteld of dat het «MKBA gedachtengoed» kan worden toegepast. Een voorbeeld hiervan zijn Meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) onderzoeken op het gebied van verkeer en vervoer waarin heel breed gekeken gaat worden naar probleemstelling aan de voorkant en gezocht wordt naar andersoortige en kosteneffectieve oplossingsrichtingen alvorens over te gaan tot een investeringsbeslissing.

De rol van de Leidraad

De leidraad verbetert de bruikbaarheid van de MKBA in de besluitvorming; er is een set van minimale voorwaarden voor een goede methodologische kwaliteit en voor een inzichtelijke presentatie. Als de Rijksoverheid (mede-) opdracht geeft tot het uitvoeren van een MKBA, dan moet deze daarom vanaf nu voldoen aan de leidraad, ongeacht het beleidsterrein. Dit betekent dat een MKBA alleen zo genoemd mag worden als aan de algemene principes en uitgangspunten van deze leidraad is voldaan. De MKBA opsteller dient overigens binnen de algemene voorwaarden van de leidraad specifieke methodologische keuzen te maken en te verantwoorden; het uitvoeren van een MKBA is een ambacht.

¹⁰ Zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met het risico van tegenvallende kosten en met diverse scenario's voor economische groei. Ook wordt de reikwijdte van de MKBA in beeld gebracht (geldt het resultaat bijvoorbeeld ook voor soortgelijk beleid in andere regio's of bij beleid op grotere schaal?).

De algemene MKBA leidraad is ook in bredere zin bruikbaar, allereerst als handreiking voor medeoverheden die een MKBA willen laten uitvoeren. Bovendien is de leidraad, ook wanneer er geen MKBA wordt uitgevoerd, nuttig als denkkader. Wanneer er nauwelijks informatie bekend is over de aard en omvang van effecten van beleid, helpt het «gedachtengoed van de MKBA» om beslisinformatie te structureren.

Aangezien de algemene MKBA leidraad zich richt op de gemeenschappelijke elementen van de MKBA van alle beleidsterreinen, krijgen specifieke elementen een plek in werkwijzers per beleidsterrein. Voor sommige beleidsterreinen bestaan al werkwijzers. Zo wordt bij MIRT projecten gewerkt met de OEI Leidraad¹¹ en het kader KBA bij MIRT verkenningen¹². Deze bevatten actuele en relevante bronnen van informatie over specifieke aspecten van MKBA's voor infrastructurele en ruimtelijke projecten. Departementen zorgen zonodig voor een actualisatie van bestaande werkwijzers om deze aan te laten sluiten op de algemene leidraad. Daarnaast kunnen werkwijzers voor nieuwe beleidsterreinen worden opgesteld. Het initiatief hiervoor ligt bij de departementen; en zij dragen zorg voor onafhankelijke expertise bij het tot stand komen van de werkwijzers. CPB en PBL worden betrokken vanwege hun kennis en expertise en om de consistentie tussen de (nieuwe of geactualiseerde) werkwijzers en de algemene leidraad te toetsen. Bij de uitwerking van de werkwijzers kunnen overigens inzichten aan de orde komen die nog niet in de algemene leidraad zijn verwerkt. Vooral bij de niet-fysieke beleids-terreinen bevindt de toepassing van de MKBA zich nog in een ontwikkelingsfase en kan sprake zijn van voortschrijdend inzicht.

Afspraken

De eerder gemaakte afspraken over MKBA's blijven onverminderd van kracht:

- Een (M)KBA is standaard onderdeel van MIRT Verkenningen bij ruimtelijke en (transport) infrastructurele projecten.¹³ Deze werkwijze is opgenomen in de spelregels van het MIRT.¹⁴
- Verder kan het kabinet opdracht geven tot het laten uitvoeren van een MKBA.
- Om de netto contante waarde van baten en kosten te kunnen berekenen, is een discontovoet nodig. Het kabinet stelt de te hanteren risicovrije reële discontovoet periodiek vast en geeft een standaard waarde voor een risico-opslag bij deze discontovoet¹⁵. Indien goed beargumenteerd, kan een MKBA-opsteller een specifieke risico opslag hanteren.

Aanvullend hierop zet het kabinet de volgende acties in gang, om te bewerkstellingen dat de leidraad goed wordt toegepast in het proces van beleidsvoorbereiding, en dat de kwaliteit van een MKBA en de bekendheid met het instrument zal toenemen:

- Om de transparantie te vergroten en de kwaliteit te waarborgen, worden MKBA's die (mede) in opdracht van de Rijksoverheid worden opgesteld, door de betreffende bewindspersoon naar de Tweede

¹¹ Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-baten analyse*. Sdu, Den Haag («OE(EI) leidraad»).

¹² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, KBA bij MIRT verkenningen, september 2012.

¹³ Kamerstuk 26 428, nr. 21.

¹⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

¹⁵ Kamerstuk 29 352, nr. 3, 4 en 5. De in 1994 vastgestelde discontovoet is in 2007 aangepast en vastgesteld voor een periode van vier jaar; in 2009 is hieraan een risico-opslag toegevoegd. Na vier jaar (in 2011) is vastgesteld dat aanpassing nog niet aan de orde was.

Kamer gestuurd. Bovendien zullen afgeronde MKBA's worden opgenomen in de betreffende webpagina's van de rijksoverheid;

- De kwaliteit van MKBA's wordt allereerst gewaarborgd door de MKBA-leidraad en de (toekomstige) werkwijzers te volgen. De verantwoordelijke vakminister(s) of de minister van Financiën in onderling overleg met de verantwoordelijke vakminister, kunnen bovendien opdracht geven tot een onafhankelijke toets (second opinion). Deze onafhankelijke toets wordt dan betrokken bij de besluitvorming;
- De opstellers van een MKBA verklaren in het MKBA rapport expliciet dat de door hen gevolgde methodologie overeenkomt met de leidraad en in de toekomst ook met de bijbehorende werkwijzers;
- Het CPB en PBL dragen zorg voor onderhoud van de leidraad. De leidraad wordt regelmatig geactualiseerd. Daarnaast kan het kabinet verzoeken een actualisatie uit te voeren;
- Het kabinet zet twee onderzoeken in gang over algemene aspecten van de MKBA's waarover nog onvoldoende wetenschappelijke consensus bestaat:
 - *De discontovoet*. Op verschillende beleidsterreinen (zorg, onderwijs, milieu, cultureel erfgoed, gezondheid) is het een discussiepunt of lange termijn effecten in MKBA's voldoende meetellen. Het kabinet geeft daarom opdracht aan een interdepartementale werkgroep en externe deskundigen, om een nieuw advies over de te hanteren discontovoet op te stellen. Het kabinet vraagt specifiek advies over de discontovoet voor beleidsvoorstellen waarvan de baten en de risico's bij ongewijzigd beleid ver in de toekomst liggen, en waarbij sprake is van onomkeerbare effecten. Het kabinet zal uiterlijk in 2015 besluiten of een aanpassing van de huidige discontovoet wenselijk is;
 - *Kosten van belastingheffing*. De analyse in de leidraad geeft aan dat onbekend is of er sprake is van kosten van belastingheffing en zo ja, hoe groot deze kosten zijn. De opbrengst van dit onderzoek wordt benut bij de actualisatie van de algemene leidraad.

Het volgen van deze leidraad waarborgt de kwaliteit van het instrument MKBA, en zorgt ervoor dat een MKBA een volwaardige rol kan spelen in het besluitvormingsproces. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat een MKBA niet meer en niet minder is dan een instrument dat vooraf gaat aan politieke weging.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem