

# Eerste Hulp Bij MKBA

Niek Mouter ([www.mkba-informatie.nl](http://www.mkba-informatie.nl)). Maart 2013

Eerste hulp bij MKBA zet beknopt de belangrijkste informatie over de MKBA op een rij. Onder andere de voordelen en de beperkingen van het gebruik van de MKBA komen aan de orde.

## **Een Maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) schat welvaartseffecten in**

Een MKBA probeert de (positieve en negatieve) effecten van een project (of beleidsoptie) op de welvaart van Nederland in te schatten. Het gaat hier niet alleen om financiële kosten en baten, maar ook om maatschappelijke effecten zoals effecten van een project op geluidsoverlast of natuur.

Het inschatten van welvaartseffecten in een Maatschappelijke kosten- en batenanalyse gebeurt aan de hand van een aantal stappen:

1. Een goede maatschappelijke kosten- en batenstudie begint niet gelijk met het inschatten van positieve en negatieve welvaartseffecten van het project (kosten en baten), maar analyseert eerst het probleem dat het project tracht op te lossen.
2. Nadat de probleemanalyse is uitgevoerd, moet het nulalternatief (de wereld zonder een project) worden beschreven waartegen de projectalternatieven worden afgezet om de projecteffecten in te schatten.
3. Dan kan het schatten van de effecten beginnen. De projecteffecten worden in een MKBA-studie ingeschat door de wereld met een project (projectalternatief) te vergelijken met de wereld zonder een project (nulalternatief). Uit deze verschillenanalyse vloeien per jaar een aantal fysieke effecten voort (bijvoorbeeld reistijdwinsten, verlies van biodiversiteit, aantal kilometers aan te leggen nieuwe weg). Bij bepaalde effecten moeten effecten op de welvaart van het fysieke effect worden afgeleid. Afnemende biodiversiteit heeft bijvoorbeeld meerdere functies voor mensen (o.a. recreatie, gezondheid, niet-gebruikswaarde). De effecten van afnemende biodiversiteit op deze functies moeten worden afgeleid in een MKBA. Bij ruimtelijk-infrastructurele projecten schat men fysieke projecteffecten vaak in aan de hand van verkeersmodellen, financiële analyses (business case / grondexploitatie) en/of een milieueffectrapportage.
4. Als volgende stap probeert de opsteller van een MKBA al deze 'effecten op de welvaart van mensen' in geld uit te drukken (monetariseren). Het resultaat van deze stap is dat voor verschillende jaren in de toekomst de in geld uitgedrukte baten en kosten zijn ingeschat.
5. De vijfde stap die de opsteller van een MKBA neemt is het terugrekenen van de baten en kosten van de verschillende jaren in de toekomst met een discontovoet naar één basisjaar.
6. Vervolgens presenteert de opsteller van de MKBA de uitkomsten van de MKBA-studie in een MKBA-rapport. Een MKBA-rapport bevat ook kwantitatieve of kwalitatieve informatie over effecten die niet op een verantwoorde wijze in geld kunnen worden uitgedrukt. Een goede MKBA presenteert niet alleen de totale effecten van een project voor Nederland, maar ook de

effecten voor verschillende relevante actoren (bijvoorbeeld regio's, gemeenten, koopkrachtsgroepen). Dit noemt men de verdelingseffecten. Ten slotte geeft een opsteller in een goed MKBA-rapport ook de onzekerheden omtrent de effectinschattingen in een MKBA-studie goed weer door bijvoorbeeld gebruik te maken van toekomstscenario's en gevoeligheidsanalyses.

### **Groot draagvlak voor het uitvoeren van MKBAs in Nederland**

Vanaf het jaar 2000 gebruiken overheden de MKBA steeds meer. Eerst werd het instrument alleen gebruikt door de Rijksoverheid voor het vooraf (ex-ante) evalueren van grote infrastructurele projecten. De manier waarop dit moest worden gedaan werd vastgelegd in de Leidraad OEI. Tegenwoordig gebruikt de Rijksoverheid de MKBA steeds meer bij het vooraf evalueren van investeringen in andere beleidsvelden (bijv: gebiedsontwikkeling, sociale domein, ICT, veiligheid, onderwijs, sport, etc.). Ook zetten decentrale overheden de MKBA steeds meer in. In een aantal gemeenten (o.a. Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven) krijgt de MKBA steeds meer een verplicht karakter.

### **De toepassingsmogelijkheden van de MKBA**

De MKBA heeft verschillende toepassingsmogelijkheden.

1. Overheden gebruiken de MKBA om plannen te verbeteren.
2. Een aantal partijen doet een beroep op een beperkt budget van de (Rijks)overheid. Omdat de MKBA de verschillende claims van partijen op dezelfde manier beoordeelt, gebruikt de overheid de MKBA als hulpmiddel om te beslissen aan welke voorstellen geld wordt toegekend en aan welke niet (**prioriteren**). In toenemende mate is er ook bij decentrale overheden de behoefte om de MKBA voor dit doeleinde te gebruiken.
3. De MKBA kan een overheid helpen bij het beantwoorden van de vraag of het verstandig is om in een project – met soms vergaande gevolgen – te investeren (**herbezinnen**).
4. Overheden gebruiken de MKBA als hulpmiddel om discussies over (bekostiging van) een project tussen meerdere partijen te structureren en daardoor beter te laten verlopen door niet alleen de totale welvaartseffecten in te schatten, maar ook de welvaartseffecten voor elke partij die van plan is mee te financieren. Zie bijvoorbeeld de 'MKBA Planstudie Nieuwe Zeesluis IJmuiden fase 1 (2012) voor een goed voorbeeld.

Wilt u meer informatie over 'toepassingsmogelijkheden van de MKBA'? Bekijk dan 'Waar kan de MKBA hulp bij bieden' op de website [www.mkba-informatie.nl](http://www.mkba-informatie.nl).

### **Voordelen van de MKBA ten opzichte van andere methoden**

De populariteit van de MKBA kan worden verklaard vanuit de voordelen die het instrument biedt.

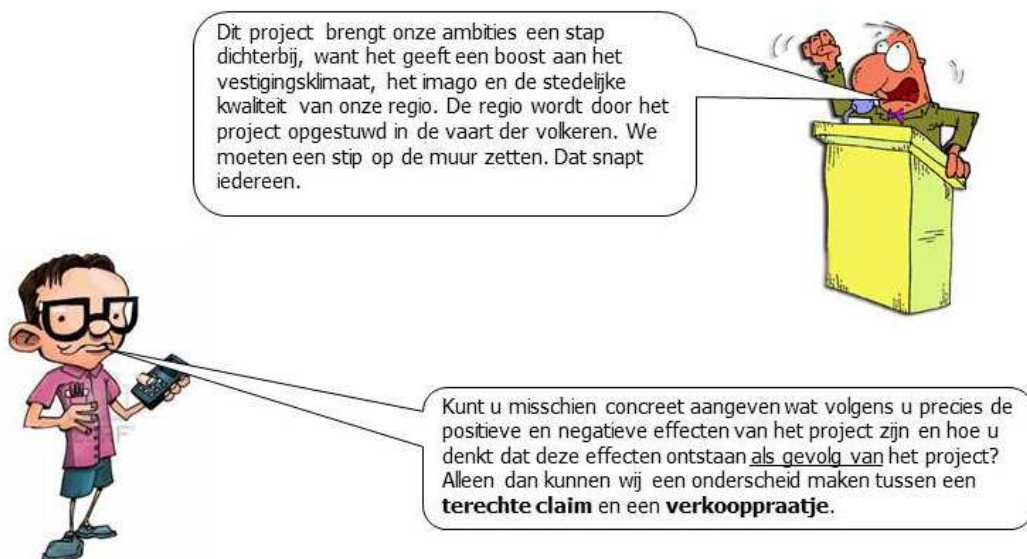
1. De MKBA biedt in **orde grootte** inzicht in de verschillende welvaartseffecten van een project en in **orde grootte** in de baten-kostenverhouding van een project. De baten-kostenverhouding geeft indicatief weer wat de gemiddelde belastingbetaler aan het project heeft. Dit inzicht kan 'herbezinning' op nut en noodzaak van het project stimuleren. In de initiatieffase krijgen politici veel positieve verhalen te horen over het project van tekenaars, architecten en medepolitici. Wanneer de MKBA het inzicht biedt dat het project elke burger

500 euro belastinggeld kost en weinig aantoonbare baten oplevert, stimuleert dit de politicus om goed na te denken of het wel echt een goed idee is om het project uit te voeren.

De 'herbezinningsfunctie' van de MKBA is voor de Rijksoverheid een belangrijke reden geweest om het uitvoeren van een MKBA verplicht te stellen in het besluitvormingsproces voor grote infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten. Omdat uiteindelijk de Nederlandse burger opdraait voor de kosten van de investeringen zijn besluitvormers verplicht om in een MKBA zo goed mogelijk de maatschappelijke voor- en nadelen voor Nederlanders in kaart te brengen. Herbezinning wordt met name als voordelig ervaren, wanneer de kosten van de investering hoog zijn en het project een grote (negatieve) impact heeft op burgers (bijvoorbeeld: de buitenruimte ligt jaren open).

De 'herbezinningsfunctie' zorgt ervoor dat de kans kleiner wordt dat projecten die waarschijnlijk zeer slecht zijn voor de welvaart van Nederland toch doorgaan. Omgekeerd is de kans dat projecten doorgaan die zeer slecht zijn voor de welvaart groter in landen zonder MKBA-verplichting, zoals Spanje. Van de recentelijk gesloten Hogesnelheidslijn tussen Albacete en Toledo bleken na de opening slechts 16 personen per dag gebruik te maken, waardoor de Spaanse overheid op elk kaartje 1125 euro moest bijleggen. De kans is kleiner dat een dergelijk project doorgaat in landen waar de MKBA verplicht is.

2. De MKBA biedt objectievere informatie dan andere methodieken en stimuleert initiatiefnemers van een project / politici om hun subjectieve argumentaties te objectiveren. Hierdoor kan beter worden beoordeeld of het verhaal van initiatiefnemers / politici een terechte claim is of een verkooppraatje. Zie het volgende plaatje.



3. Men gebruikt de MKBA in Nederland om projecten te optimaliseren. Het komt in de praktijk vaak voor dat men het project aan de hand van de MKBA verbetert door baten te optimaliseren en onrendabele onderdelen uit het project te halen. In sommige gevallen gebeurt dit pas nadat de MKBA-uitkomst negatief is. Daarbij helpt de MKBA in de praktijk

vaak ook om de timing van projecten te optimaliseren door de ontwikkeling van het project uit te stellen (Zeesluis IJmuiden, 2004) of gefaseerd te ontwikkelen (Maasvlakte II).

Uit een onderzoek in Zweden (Eliasson en Lundberg, 2012) blijkt dat de MKBA ook zorgt voor optimalisering in de vroege fase van het planvormingsproces. Wanneer men in de vroege fase van de planvorming weet dat er aan het eind een MKBA komt, denkt men al vanaf het begin scherper na over de kosten en de baten van het project.

4. Ten slotte nog de volgende voordelen: a) de MKBA zorgt ervoor dat discussiepunten tussen partijen over een project sneller naar voren komen; b) er is consensus onder economen over de methodologie; c) het uitvoeren van een MKBA vergroot de transparantie en de controleerbaarheid van de overheid; d) de MKBA kan helpen bij het kiezen van een voorkeursalternatief uit verschillende projectvarianten.

#### **MKBA-studies hebben ook hun beperkingen:**

De tekst hierboven werkt uit dat de MKBA verschillende belangrijke voordelen biedt. Waarom gebruiken politici de MKBA-uitkomst dan niet als een allesbepalend element voor investeringsbeslissingen als deze methode zo voordelig is, vraagt u zich misschien af? Het antwoord op deze vraag lijkt eenvoudig: *'we leven in Nederland in een democratie en in een democratie bepalen volksvertegenwoordigers – in plaats van MKBA's – in welke projecten zij investeren.'*

Een probleem met dit antwoord is dat het suggereert dat de MKBA kan inschatten wat goed is voor Nederland, maar dat volksvertegenwoordigers in een democratie van dit advies mogen afwijken en dus beslissingen mogen nemen tegen het belang van burgers in. Met dit antwoord wordt een beslissing die niet overeenkomt met de uitkomst van een MKBA impliciet neergezet als een slechte beslissing. Dit is onterecht. Een belangrijk argument om als volksvertegenwoordiger geen absolute waarde toe te kennen aan de uitkomsten van een MKBA-studie bij het nemen van beslissingen is dat het toepassen van de MKBA-systematiek in de praktijk naast grote voordelen ook drie belangrijke **beperkingen** kent.

- Ten eerste is een MKBA-studie altijd **onvolledig**. Een MKBA-studie neemt veel welvaartseffecten mee, maar is nooit in staat om zogenaamde onberekenbare welvaartseffecten mee te nemen. De Leidraad OEI noemt effecten op 'rechtszekerheid' en effecten op unieke natuurgebieden als de Waddenzee als voorbeelden. Daarbij gaat de MKBA alleen uit van het maximaliseren van de welvaart van Nederland, terwijl het herverdelen van welvaart onder Nederlanders of het niet schaden van de welvaart van derdewereldlanden ook uitgangspunten van een overheid kunnen zijn. Ook neemt de MKBA politieke effecten en het draagvlak voor het project onder burgers niet mee.
- Ten tweede zijn **inschattingen van welvaartseffecten in een MKBA-studie altijd onzeker**. Inschattingen zijn onzeker, omdat de MKBA probeert effecten in de toekomst in te schatten en de toekomst per definitie onzeker is. Inschattingen zijn ook onzeker, omdat er in de praktijk vaak onvoldoende tijd en budget is om de precieze effecten voor een specifiek project in te schatten. Er moet bijna altijd gebruik worden gemaakt van vuistregels, gemiddelde kengetallen en andere shortcuts.

- De derde beperking van de MKBA is dat effecten die lastig te kwantificeren en / of in geld zijn uit te drukken (zoals effecten op biodiversiteit) snel een **zwakkere positie hebben in het MKBA-rapport** in verhouding tot effecten die gemakkelijk zijn te kwantificeren en in geld zijn uit te drukken (zoals constructiekosten). Zie voor meer informatie (Sijtsma et al., 2009, blz 9; Mouter, 2012, sectie 3.3).

### **Hoe kun je de MKBA het best gebruiken in discussies en besluitvorming over nut, noodzaak en ontwerp van een project?**

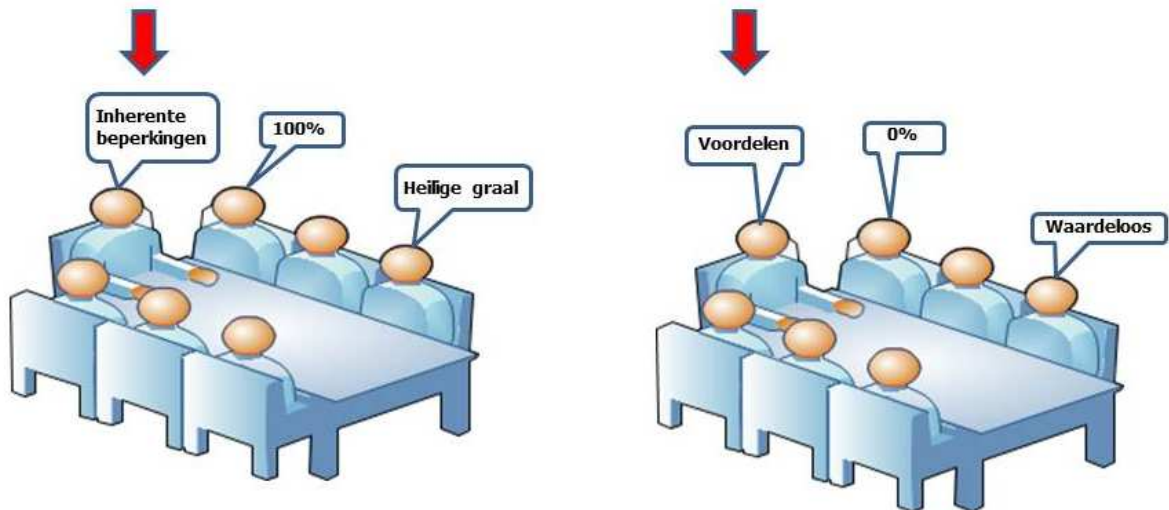
Uit de tekst hierboven blijkt dat de MKBA belangrijke voordelen, maar ook belangrijke beperkingen kent. Het zal u dan ook niet verwonderen dat de MKBA in discussies en besluitvorming over nut, noodzaak en ontwerp van een project het beste kan worden gebruikt met kennis van de MKBA-voordelen en de MKBA-beperkingen. Dit wordt ook wel ‘deugdzaam gebruik’, ‘genuanceerd gebruik’ of ‘subtiel gebruik’ van de MKBA genoemd. ‘Deugdzaam gebruik’ houdt concreet in dat de MKBA (uitkomst) in discussies en besluitvorming over een project niet als een heilige graal wordt neergezet, maar ook niet als een waardeloos instrument. Dit lijkt voor de hand te liggen, maar dat is het niet. In de praktijk blijkt vaak dat partijen (door een gebrek aan kennis over het instrument of vanuit strategische overwegingen) ofwel de conclusies van de MKBA als allesbepalend neerzetten ofwel de waarde van de conclusies van de MKBA in de besluitvorming volledig bagatelliseren, door de nadruk te leggen op de beperkingen van het instrument. Genuanceerd gebruik van de MKBA met inbegrip van de voordelen en beperking blijkt moeilijker te zijn dan het lijkt.

### **Wat kun je als ‘MKBA beginner’ doen om genuanceerd gebruik te stimuleren?**

In de huidige praktijk worden de volgende twee zinnen vaak gebruikt om het gebruik van de MKBA als heilige graal tegen te gaan:

- *‘De MKBA moet als hulpmiddel worden gebruikt in de besluitvorming en niet als glazen bol’;*
- *‘De MKBA zal nooit politieke besluitvorming vervangen. Besluitvorming blijft een politiek proces en het is niet het doel van de MKBA om de besluitvorming te dicteren.’*

De ervaring leert echter dat dit onvoldoende is. Genuanceerd gebruik van de MKBA kan ook op een andere manier worden gestimuleerd. Zoals uit het plaatje hieronder blijkt kunt u genuanceerd gebruik stimuleren door de beperkingen van de MKBA te benadrukken aan een tafel waar men het met name heeft over voordelen van de MKBA en ‘de MKBA als heilige graal’ en door de voordelen te benadrukken in een discussie waar men het alleen heeft over de beperkingen en ‘de MKBA is waardeloos’. Zie het plaatje op de volgende bladzijde.



Wat kan helpen is dat de deelnemers aan een discussie over MKBA vooraf een factsheet doornemen met de voordelen en de beperkingen van de MKBA. Deze factsheet kunt u vinden op de website: [www.mkba-informatie.nl](http://www.mkba-informatie.nl).

### **Een goed proces leidt tot groter begrip**

Een goed ingericht MKBA-proces levert een bijdrage aan begrip voor het gebruik van de MKBA in de besluitvorming en optimalisering van het project. Met het MKBA-proces bedoelen wij de manier waarop verschillende partijen voor, tijdens en na de uitvoering van de MKBA worden betrokken.

### **Positieve effecten van een goed proces voorafgaande aan het uitvoeren van de MKBA:**

- Voorafgaande aan de MKBA van de Maasvlakte II organiseerde men een bijeenkomst, waarbij actoren verwachte effecten van het project konden noemen die zij onderzocht wilden hebben in de MKBA. Dit verkleint de kans dat relevante effecten niet worden meegenomen. Tegelijkertijd kunnen dergelijke bijeenkomsten het draagvlak voor het gebruik van de MKBA in de besluitvorming vergroten.
- Het structureren van (bekostings)discussies over een project is een belangrijke toepassingsmogelijkheid van de MKBA. Een MKBA levert eerder een positieve bijdrage aan discussies wanneer deze naast de welvaartseffecten voor Nederland ook de welvaartseffecten voor partijen die mogelijk meefinancieren en andere relevante actoren inschat. Een voorbeeld van 'andere relevante actoren' zijn bijvoorbeeld lage inkomensgroepen. De aanvulling op de Leidraad OEI 'Verdelingseffecten' (2004) geeft aan dat het belangrijk is om ter voorbereiding op de MKBA goed in kaart te brengen voor welke groepen de welvaartseffecten apart in kaart moeten worden gebracht.

### **Positieve effecten van een goed proces tijdens het uitvoeren van de MKBA:**

- Bij de MKBA/KEA voor de toekomst van de Afsluitdijk communiceerde men een aantal keer tussentijds de resultaten aan betrokkenen, waardoor betrokkenen als het ware stapje voor stapje werden meegenomen. De analyses werden daardoor voor hen minder een 'black box'.
- Bespreek de MKBA-voordelen en MKBA-beperkingen met relevante actoren.

**Positieve effecten van een goed proces na het uitvoeren van de MKBA:**

- Na de MKBA/KEA voor de toekomst van de Afsluitdijk organiseerde men een bijeenkomst voor belangrijke actoren. Tijdens de bijeenkomst konden deze hun vragen over de studie stellen.
- Het begrip voor het gebruik van de MKBA in het besluitvormingsproces neemt toe, wanneer men aan betrokkenen communiceert waar zij in het MKBA-rapport het door hen verwachte effect kunnen terugvinden.