

Verslag symposium ‘MKBA: maatwerk in gebruik’

Naar aanleiding van het verschijnen van het ESB Dossier ‘MKBA: maatwerk in gebruik’ organiseerden ESB, PBL en het CPB een symposium in Studio Dudok in Den Haag over het gebruik van de maatschappelijke kosten-batenanalyse.

MATTHIJS WILLEMSE
Redacteur van ESB

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt in de Nederlandse beleidspraktijk steeds vaker ook op andere beleidsterreinen dan dat van infrastructuur toegepast. Daarbij verzakelijkt de MKBA de besluitvorming door de nadruk op afweging van de kosten en baten van verschillende beleidsalternatieven. De *Algemene leidraad MKBA* (2013) maakt duidelijk aan welke algemene principes een MKBA moet voldoen voor een breed veld van beleidsterreinen.

Maar wat is er nodig om de Algemene leidraad MKBA daadwerkelijk toepasbaar te maken voor verschillende beleidsterreinen, zoals zorg en onderwijs? Hoe kan de kwaliteit van de MKBA geborgd worden? En, welk doel dient de MKBA in het besluitvormingsproces? Beleidsmakers en wetenschappers gingen hierover in gesprek, onder leiding van *Gusta Rennes* (PBL), *Gerbert Romijn* (CPB) en *Sandra Phlippen* (ESB).

“WELVAARTSECONOMISCH DRIJFZAND”

In de *ESB* van 20 november (ESB 4698) stelt Eric van Damme dat de MKBA als instrument berust op welvaartseconomisch drijfzand. Carl Koopmans (onderzoeksdirecteur SEO en hoog-

leraar Vrije Universiteit Amsterdam) opende het debat met een reactie op deze fundamentele kritiek van Van Damme: “Diverse knelpunten bij het waarderen van kosten en baten zoals verdelingseffecten en slecht te monetariseren posten zijn al langer bekend, daar zijn oplossingen voor. Dat de welvaart niet goed wordt gemeten door de betalingsbereidheid is stevige kritiek op de MKBA, maar ook op de economische wetenschap als geheel.” Van Damme stelt dat de betalingsbereidheid geen goede maatstaf is voor de waardering van effecten indien mensen met een laag budget te maken hebben met budgetrestricties. Volgens Koopmans is hier eigenlijk sprake van een verdelingseffect: “Deze verdelingseffecten moeten bij een MKBA ook in beeld gebracht worden zodat de politiek deze kan wegen en beoordelen.”

GEZONDHEIDSZORG EN ONDERWIJS

Hoe goed is de MKBA toepasbaar op beleidsterreinen zoals zorg en onderwijs? Volgens Marc Pomp (zelfstandig adviseur gezondheidseconomie) kan je in principe overal een MKBA van maken: “Zelfs bij vraagstukken die ethisch geladen zijn, kan het toch interessant zijn om in beeld te brengen wat de effecten zijn van het beleid”. Maar Pomp erkende wel dat een MKBA bij moreel beladen vraagstukken, zoals euthanasie, niet snel de doorslag zal geven.

Op het terrein van onderwijs is de kwaliteit van MKBA's vaak onvoldoende omdat er geen effectmeting plaatsvindt. Koopmans vindt dat hier veel verbeterd kan worden door in te zetten op meer ex-post MKBA's. Door na het uitvoeren van beleid dit *evidence-based* te waarderen, kan meer inzicht worden verkregen in het effect van het beleid. “Daarvoor moet de effectmeter wel al vroeg bij de beleidsvoorbereiding betrokken worden”, aldus Koopmans.

Op beide beleidsterreinen is het soms lastig om de effecten van beleidsmaatregelen te kwantificeren, denk bijvoorbeeld aan de waarde van extra gezondheidswinst. Beide economen zijn het daarom met elkaar eens dat het belangrijk is om voorzichtig te zijn bij de presentatie van de resultaten van een MKBA. Kan de MKBA-opsteller bij grote beleidsonzekerheid er dan niet beter van uitgaan dat het onmogelijk is om een uitspraak te doen over het welvaartseffect van een maatregel? Pomp stelde dat het de taak van de opsteller is om in de MKBA juist ook de onzekerheden expliciet te maken. Koopmans sloot zich daarbij aan: “Tabellen met getallen worden door de politiek vaak opgevat als zekerheden. Daarom is



het belangrijk om onzekerheden en bandbreedtes te laten zien in de tabel zelf.”

KWALITEITSBORGING

Hoe kan de kwaliteit van de uitvoering van een MKBA worden gewaarborgd bij kleine projecten en op de nieuwe beleidsterreinen? Over de noodzaak van het uitvoeren van een *second opinion* lopen de meningen van Wim Spit (senior partner bij Ecorys) en Pauline Wortelboer (secretaris van het interdepartementale Kernteam MKBA) uiteen.

“De denkwijze van een grote MKBA kun je toepassen in een kleinere MKBA. Bij het volgen van de juiste systematiek kan dit tot goede producten leiden”, zei Spit. “Maar dit neemt niet weg dat goede toetsing belangrijk is.” Wortelboer benadrukte dat kwaliteitsborging breder is dan het uitvoeren van een *second opinion*: “Kwaliteitsborging begint met een goede leidraad, de aanwezigheid van kengetallen en begeleiding door experts.” Wanneer is een *second opinion* dan noodzakelijk? “Dat hangt”, volgens Wortelboer, “af van de politieke gevoeligheid en de financiële omvang. Als de MKBA niet ter discussie staat dan is extra controle niet nodig.” Spit stelde daarentegen dat de noodzaak tot projecttoetsing losstaat van de omvang van een project, waarbij hij wees op het belang van de opdrachtgever. “Kwaliteitsborging is ook richting de opdrachtgevers van belang. Vaak is de opdrachtgever zelf niet in staat om de kwaliteit te toetsen.”

Is het belang van goede kwaliteitsborging van de MKBA groter op beleidsterreinen waar de MKBA pas sinds kort wordt toegepast? Spit meende dat “bij de toepassing van de MKBA op de nieuwe domeinen veel vaak nog onduidelijk is”. Volgens Wortelboer is het echter nog te vroeg om in te zetten op kwaliteitstoetsing op de nieuwe domeinen. “Bij de nieuwe domeinen moet allereerst ingezet worden op goede effectmeting.” Spit was het daar niet volledig mee eens. Volgens hem is het inzetten op goede effectmeting geen reden om de kwaliteit niet te toetsen. “Het is nu al mogelijk om te toetsen of de juiste stappen doorlopen worden en de juiste effecten geïdentificeerd zijn.”

In de beleidspraktijk wordt bij de beoordeling van kleine projecten regelmatig gebruikgemaakt van een zogenaamde MKBA *light*. In een dergelijke MKBA wordt wel het raamwerk van de MKBA gebruikt en een afweging gemaakt op basis van kosten en baten, maar deze effecten worden niet gekwantificeerd. Is dit voldoende voor het borgen van de kwaliteit? Beide sprekers vonden de insteek van een dergelijke analyse goed, maar wezen wel op het belang van duidelijke communicatie over de beperkte diepgang van de analyse. Een beleidsmaker in de zaal was van mening dat bij de *light* variant indirecte effecten toch vaak niet goed gemeten worden. “Is dit geen reden voor steekproefsgewijze toetsing van de kwaliteit van MKBA's bij kleine projecten?”

MKBA IN HET BESLUITVORMINGSPROCES

Welk doel dient de MKBA in het besluitvormingsproces? Hoe ver kun je gaan met analyseren en waar begint de politieke keuze? Uiteenlopende uitkomsten van verschillende MKBA's leiden regelmatig tot politieke discussie. Recent was dat het geval naar aanleiding van twee beoordelingen van grote windenergieprojecten op zee, waarbij de ene MKBA een negatief saldo liet zien en de andere een positief saldo. Hoe kan de politiek hiermee omgaan? Ben Geurts (raadad-

visieur in het kabinet van de minister-president) wees erop dat beide MKBA's pas heel laat in het besluitvormingsproces plaatsvonden. Doordat bovendien de politieke doelen al vastlagen in het Energieakkoord was de politieke speelruimte heel beperkt. Geurts bestreed dat de politiek in het geheel niet kan omgaan met MKBA's die verschillende uitkomsten laten zien. “De politiek kan wel omgaan met verschillende uitkomsten, maar moet wel meegenomen worden in de analyse en uitgelegd krijgen waarom een bepaalde analyse tot een bepaalde uitkomst leidt.” George Gelauff (directeur van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid) onderschreef dat de beleidsmaker voor de politiek inzichtelijk moet maken welke aannames ten grondslag liggen aan de uitkomst van een MKBA. “Uiteindelijk is het aan de politicus om een afweging te maken, daarbij kan hij of zij bepaalde effecten zwaarder la-



ten wegen.” Dat de beslissing dan afhankelijk is van politieke voorkeuren is geen bezwaar, het is de verantwoordelijkheid van de politicus om dit uit te leggen aan de kiezer.

Hoe kan de beleidsmaker de politieke beslissing dan zo goed mogelijk faciliteren? Volgens Gelauff is het cruciaal dat de MKBA vroeg in het proces plaatsvindt. “Dan kan de MKBA gebruikt worden als discussiepartner gericht op het optimaliseren van projecten”. Geurts stelde dat het belangrijk is dat de beleidsmaker rekening houdt met de maatschappijvisie van de politicus. “Als je de discussie niet plaatst binnen de maatschappijvisie van de politicus dan kun je elkaar niet bereiken.” Daarop reageerde een beleidsmaker in de zaal “dat de MKBA bij grote stelselwijzigingen tegen haar grenzen op loopt”. Gelauff erkende dat er bij grote stelselwijzigingen sprake kan zijn van botsende maatschappijvisies, “maar ook dan is het mogelijk om de MKBA als raamwerk te gebruiken voor het ordenen van de argumenten”.

SLOTOPMERKINGEN

Het MKBA-debat bevestigt dat er nog uitdagingen bestaan bij het toepassen van de MKBA op nieuwe beleidsterreinen. Daarom is het van belang dat de MKBA-opsteller eventuele beleidsonzekerheid expliciet in beeld brengt in de MKBA. Over de wijze waarop bij kleine projecten de kwaliteit van de MKBA geborgd moet worden is nog discussie; het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van de MKBA is daarbij een mogelijke optie. Zeker is dat de MKBA binnen het besluitvormingsproces een belangrijke rol vervult als discussiedocument, waarbij het aan de opsteller van de MKBA is om de politicus in de analyse mee te nemen.