

Veelzijdig evaluatie-instrument

Freddie Rosenberg, Anke Kilian-Polhuijs

In de afgelopen jaren is het instrument Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA)

steeds vaker en voor steeds meer onderwerpen ingezet. Wat is dat nou eigenlijk, zo'n MKBA?

Wat maakt het populair en waarvoor kun je het inzetten?

Het bezwaar tegen kosten-batenanalyses was jarenlang dat niet in geld uit te drukken effecten, zoals emissies, geluid, natuur en veiligheid, niet in kaart werden gebracht. Wel is naast een financieel-economisch getinte afweging de milieu-effectrapportage ontwikkeld, waarin een aantal van deze aspecten zo goed en kwaad als het gaat, tot uitdrukking komen.

Ten tijde van die discussie rond de Betuwelijn leek het wel of voor elk argument een econoom te vinden was. Het ministerie van V&W heeft daarop tezamen met het ministerie van EZ de meest gezaghebbende economen bij elkaar gehaald die een eenduidige evaluatietechniek overeen moesten komen. Na twee jaar van debatteren en onderzoek is daaruit de OEI-richtlijn (Overzicht Effecten Infrastructuur) voortgekomen. Aanvankelijk werd de OEI-richtlijn alleen verplicht voor de beoordeling van grote infrastructurele projecten. Maar langzamerhand werden ook steeds meer kleinere projecten op dezelfde basis tegen het licht gehouden. Het CPB gebruikte het instrument om aanvragen voor subsidies uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) te beoordelen en de ministeries van VROM, LNV en OCW legden projecten en programma's langs deze meetlat. De OEI werd MKBA. Inmiddels gebruiken ook gemeenten, corporaties en private investeerders het instrument.



drs. Freddie Rosenberg,
RIGO



ir Anke Kilian-Polhuijs,
RIGO

De maatschappelijke kosten-batenanalyse vergelijkt maatschappelijke baten met de maatschappelijke kosten van een investering. In feite is het niet veel anders dan een bedrijfseconomische kosten-batenanalyse waarbij het bedrijf wil weten wat de aanschaf van een nieuwe machine het bedrijf oplevert. Echter, sommige investeringen en met name publieke investeringen, zijn niet zozeer gunstig voor de investeerder zelf

maar juist voor vele anderen in de samenleving. Zo zal de aanleg van een weg in de eerste plaats voordelen hebben voor de weggebruikers, zowel zakelijke als niet-zakelijke. De investerende overheid zal weinig van die voordelen terugzien (afgezien van tijdelijk wat minder geklaag). Voor een bedrijf is een dergelijke investering onaantrekkelijk. Maar voor de samenleving kan die investering lonen indien het geheel aan baten opweegt tegen het geheel aan kosten.

Inmiddels kan de waarde van overlast van geluid, gezondheidsschade van emissies etc. steeds beter worden vastgesteld. In de huidige MKBA's worden de voor- en nadelen voor milieu-, natuur- en veiligheidseffecten wel meegenomen en in geld uitdrukt. Daardoor kunnen steeds beter de voor- en nadelen van plannen tegen elkaar worden afgewogen.

Welke vragen beantwoordt het instrument?

In de eerste plaats geeft het instrument antwoord op de vraag of het project voor de gehele samenleving genoeg oplevert. Daarnaast is de analyse erop gericht te zoeken naar alternatieve oplossingen die mogelijk aantrekkelijker zijn. Ook variaties in de fasering van het project kunnen een verdere optimalisatie van het rendement geven: door de ontwikkeling van het aanbod te laten meegroeien met de vraag in plaats van in een keer het gehele project te realiseren, wordt bijvoorbeeld leegstand voorkomen en worden kapitaalkosten verminderd.

Dat een investering volgens een MKBA maatschappelijk rendoert is niet vanzelfsprekend voldoende om de realisatie van een project te bewerkstelligen. Zeker indien een project veel belanghebbenden kent, zoals ruimtelijke projecten, zal het maatschappelijk rendement een

gemeente of corporatie niet meteen doen besluiten om een bijdrage te leveren. Daarom toont de MKBA niet alleen de totale kosten en baten maar worden deze tevens uitgesplitst naar voor- en nadelen per belanghebbende. Daaruit is af te leiden wie er met het project op vooruitgaan en wie erop achteruitgaan. Inzicht in deze verdeling van kosten en baten kan helpen oplossingen te vinden, bijvoorbeeld in de vorm van compenserende maatregelen, zolang het gehele project (maatschappelijk) voldoende opbrengt.

Werkwijze

De MKBA evalueert een project aan de hand van een zestal stappen, te weten:

1. Probleemstelling en oplossings-

richtingen: hierbij wordt de vraag beantwoord welk probleem moet worden opgelost. Op basis hiervan worden alle mogelijke projectalternatieven geselecteerd.

Bij sociale problemen in de wijk kan men een deel van de wijk op de schop nemen. Men zou ook rechtstreeks de sociale problemen kunnen aanpakken, zorgen voor een spreiding van het probleem of een combinatie van dit alles. Van belang is dat men start met een goed inzicht in alle oplossingen zodat voorkomen wordt dat men later met betere oplossingen wordt geconfronteerd.

2. Nul-alternatief: hierbij wordt bekeken hoe de situatie zich ontwikkelt zonder ingrepen. Initiatiefnemers zijn geneigd de nulsituatie zo negatief mogelijk voor te spiegelen opdat het project zoveel mogelijk lijkt op te leveren. Maar vaak kunnen excessen met een minimale inspanning al vermeden worden. Denk aan de inzet van extra maatschappelijk werkers en politie ter voorkoming van Franse toestanden in de oude wijken.

Een reëel beeld van het rendement van herstructurering vereist dat men de kosten en baten daarvan afzet tegen een nulsituatie.

3. Effecten: deze worden bepaald door de situatie met en zonder project met elkaar te vergelijken.

Dat de wijk opknapt van een herstructureeringsactie lijkt evident. Maar hoeveel beter zal de leefbaarheid zijn in vergelijking met een situatie zonder herstructurering?

4. Effectberekeningen: in deze stap worden de omvang en de waarde van de effecten bepaald. Dit vereist kennis van het specifieke onderwerp en van methoden om effecten te waarderen.

Bij wijkherstructurering gaat het zowel om de waarde van te slopen en nieuwe woningen als om de invloed op de leefbaarheid van de gehele wijk, de waarde van groen en water, etc. Veel effecten, inclusief leefbaarheid, hebben uitwerking op de bewoners. Deze effecten zullen uiteindelijk in de waarde van nieuwe en bestaande woningen tot uitdrukking komen. Daarbij moet men oog hebben voor het verschil in boekwaarde van corporaties en het nut dat huurders ontlene aan hun woning. Dat laatste komt veel beter tot uitdrukking in een WOZ- of marktwaarde. Andere effecten, zoals een aantrekkelijker winkelaanbod, uitgaans- of recreatiemogelijkheden in de wijk, komen ten goede aan de gebruikers en komen tot uitdrukking in o.a. kortere reistijden.

5. Opstellen van de MKBA: Nadat alle effecten bepaald zijn, worden deze in een overzicht (het liefst op één A4-tje) weergegeven. Dat overzicht geeft zowel de fysieke effecten weer (aantal extra woningen, hectaren groen, etc.) als de waarde die de effecten vertegenwoordigen (contante waarde over de levensduur van de projecten). Zie tabel 1: fictief voorbeeld.

6. Toedelen kosten en baten: Vervolgens worden de kosten en baten aan de betrokkenen (zoals projectontwikkelaar, de corporatie, gemeente, bewoners en bezoekers) toegedeeld.

Wanneer is inzet nuttig?

Een MKBA-workshop aan het begin van het proces geeft een eerste inzicht in maatschappelijk relevante effecten en oplossingen. Vervolgens kan de focus op de meest rendabele alternatieven worden gericht. Zelfs aan het eind van een afweging kan een MKBA partijen die al een standpunt hebben ingenomen nog op andere gedachten brengen; deze analyse biedt immers veel nieuwe informatie.

De MKBA is niet alleen geschikt om projectalternatieven te evalueren, maar ook om de meest aantrekkelijke projecten binnen een programma te selecteren. De verdeling van FES-gelden is daar een goed voorbeeld van. Hoe meer subsidiegelden bij provincies en gemeenten geplaatst worden, hoe belangrijker het is een goed selectiecriteria te hebben. De MKBA is daarvoor de meest objectieve.

Van macro naar micro

In de afgelopen jaren is een aanzienlijk aantal grote infrastructurele projecten aan de hand van

		Projecteffecten in 2030 Verschillen ten opzichte van het nulalternatief				Netto contante waarde 2005-2100 Verschillen ten opzichte van het nulalternatief [miljard euro]			
	Meeteenheid	Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting	Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting
Baten:									
Directe effecten									
Gebruikers: reistijdwinst	uren (x 1mln)	4,5 à 6,4	4,9 à 7,3	7,6 à 9,7	2,5 à 5,6	1,3 à 1,9	1,5 à 2,2	2,1 à 3,3	0,7 à 1,4
Betrouwbaarheid, comfort	+/-	++	+	++	+	++	+	++	+
Exploitatie: opbrengsten	reiskm (x 1mln)	220 à 350	890 à 1.250	1.140 à 1.600	310 à 500	0,4 à 0,8	2,3 à 3,4	2,8 à 3,9	0,7 à 1,4
Congestie: reistijdwinst derden	uren (x 1 mln)	0,6	0,7	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1
Indirecte effecten									
Efficiëntie: arbeidsmarkt	Banen	110 à 210	-320 à -540	-530 à -990	-150 à 330	0,1 à 0,2	-0,2 à -0,4	-0,3 à -0,6	-0,1 à -0,2
Internationale verdeling	Banen	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	680 à 1.190	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,3 à 0,5
Externe effecten									
Veiligheid: slachtoffers	doden	-12	-12	-10	-6	2,3	2,3	1,9	1,3
Natuur: doorsnijding	kilometer	181	62	175	0	-?	-?	-?	0
Overige baten *)	Diversen	0,1	0,1	0,1	0				
TotaalBaten						5,2 à 6,2 -?, ++	6,8 à 8,6 -?, +	7,5 à 9,7 -?, ++	3,2 à 4,2 +
Kosten:									
Investeringen	mld euro	11,3 à 15,1	8,7 à 10,3	12,8 à 20,0	1,8 à 2,1	9,8 à 13,6	7,8 à 9,4	11,1 à 18,0	1,5 à 1,8
Onderhoud						1,2	1,1	1,4	0,2
Exploitatie						3	0,8	3,6	2,1
Totaal Kosten						14,0 à 17,8	9,7 à 11,3	16,1 à 23,0	3,8 à 4,1
Saldo						-8,0 à -12,6 -?, +	-1,3 à -4,5 -?, +	7,0 à -15,5 -?, ++	0,9 à +0,4 +

? = onbekend; 0 (nul) = verwaarloosbaar; *) CO₂ en NO_x emissies, geluid, tweede-orde effecten

Tabel 1. Voorbeeldtabel voor presentatie van OEI-resultaten, ingevuld voor een fictief project infrastructuur

een MKBA geëvalueerd. Een kleine greep uit MKBA's rond weg-, water- en spoorinfrastructuur zijn de Tweede Maasvlakte, de verbinding Haarlemmermeer-Almere, de sluizen van IJmuiden, de Magneetzweefbaan HSL-oost en de Zuid-as. Ook toepassing op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft een grote vlucht genomen; zowel grote als middelgrote projecten zijn beoordeeld, waaronder de MKBA Stedelijke Vernieuwing, de MKBA Kustversterking Noordwijk, de MKBA Bodemsanering, de MKBA Tuinsteden, de MKBA Bossche spoorzone en de MKBA Zuid-as. En ten slotte zien we een beweging die ook kleinere projecten en programma's langs deze methode bekijkt (voorbeelden hiervan zijn de MKBA's rond kabels en leidingen, brede school en schoolverlaters, maar ook de beoordeling van sociale experimenten).

Brede scholen als voorbeeld

Er bestaat veel enthousiasme over de inzet van brede scholen. Verwacht wordt dat leerprestaties verbeteren, schooluitval wordt teruggedrongen en de participatie van ouders wordt verhoogd. Tevens kan de brede school zorgen voor een centrale aanpak van probleemgevallen en

een buurtfunctie vervullen, zodat de ruimtes in het gebouw optimaal benut worden. Die veelheid aan maatschappelijke voordelen zal niet in elke brede school terug te vinden zijn. In feite is de brede school een verzamelnaam geworden voor combinaties van extra-curriculaire activiteiten. Sommige scholen en schoolgebouwen zullen niet geschikt zijn als brede school en niet alle wijken hebben behoefte aan brede scholen.

Een MKBA geeft de totale kosten en baten voor de gehele gemeenschap, en ook de kosten en baten per betrokken partij: gemeente, school, leerlingen, ouders en buurtbewoners. De exploitatierekening van de ver-'breiding' voor de school en de exploitatierekening van de ver-'breiding' voor de gemeente zorgen voor de noodzakelijke beleidsinformatie en verschaffen inzicht in de effectiviteit en efficiency van de verschillende voorstellen.

Voor meer informatie:
www.RIGO.nl
www.Kenniscentrum-MKBA.nl
 Steunpunt Economische Effecten:
www.rws-avv.nl/SEE