



Maatschappelijke Kosten Baten Analyse en de Monitor Brede Welvaart & SDG's

Versie 1.0

Datum 3 november 2020
Status Definitief

Colofon	
Titel	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse en de Monitor Brede Welvaart & SDG's
Auteur(s)	Martijn Filak (Ministerie van Financiën) Abdel Ouarraki (Ministerie van Financiën) Sander Gerritsen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) Maaïke Stoel (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat)
Bijlagen	2
Inlichtingen	Bureau Strategische Analyse Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën

Inhoud

1	Inleiding—7
2	Introductie MKBA en Montitor Brede Welvaart—8
2.1	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse—8
2.2	Monitor Brede Welvaart en SDG's—10
2.3	Verschillen en gelijkenissen MKBA en de Monitor—11
3	Deskundigen over de motie—12
4	Evaluatie MKBA cases—16
4.1	Aandacht voor BW-indicatoren in onderzochte MKBA's—16
4.2	Toepassing van BW-indicatoren in onderzochte MKBA's—17
4.3	Communicatie van BW-gerelateerde effecten in onderzochte MKBA's—17
4.4	Algemene bruikbaarheid van BW-indicatoren in MKBA's—18
5	Conclusies en aanbevelingen—19
Bijlage 1: Geselecteerde MKBA's—22	
Bijlage 2: Overzicht relevante BW-indicatoren per terrein—23	

1

Inleiding

Op 3 oktober 2019 is in de Kamer een motie van het lid Sneller aangenomen die de regering verzoekt de leidraad voor de MKBA vanuit het concept brede welvaart te evalueren. Meer specifiek luidt de tekst als volgt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat bij investeringen gekeken wordt naar de kosten en baten van de beoogde investering, maar ook naar de maatschappelijke impact;

overwegende dat de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses die door ministeries wordt gebruikt, is ingesteld in 2013 en daarna niet meer is herzien;

constaterende dat sinds de aanneming van de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses de interpretatie van de maatschappelijke component is verbreed, mede door de Monitor Brede Welvaart;

verzoekt de regering, de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses te evalueren vanuit het concept van brede welvaart met als doel om de relevante maatschappelijke component in deze analyses beter te verankeren, en in de zomer de benodigde suggesties daartoe met de Kamer te delen, en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie lijkt te zijn ingegeven vanuit de veronderstelling dat in de Algemene leidraad of in recente MKBA's onvoldoende rekening wordt gehouden met het brede welvaartconcept dat in de afgelopen jaren o.a. in de Monitor Brede Welvaart is gepresenteerd. In andere woorden vragen we ons af: zijn in MKBA-richtlijnen wel alle relevante effecten op het terrein van brede welvaart meegenomen? Zijn de brede welvaartseffecten gemeten in MKBA's wel 'breed' genoeg?

Voor de invulling van deze motie en om deze vragen te beantwoorden hebben wij verschillende relevante stukken van deskundigen geconsulteerd en met verschillende deskundigen gesproken. Deze deskundigen zijn werkzaam bij de drie planbureaus, het CBS, de Algemene Rekenkamer, universiteiten en bij verschillende ministeries. Daarnaast is op basis van deze gesprekken een onderzoek uitgevoerd naar acht recent verschenen MKBA's, gemaakt op basis van de Algemene Leidraad, om te bestuderen in hoeverre de opstellers van deze MKBA's het brede welvaartsconcept hebben gehanteerd zoals toegepast in de Monitor Brede Welvaart. Op basis hiervan worden enkele algemene lessen en conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

Leeswijzer

De leeswijzer van het stuk is als volgt. Eerst beschrijven we in hoofdstuk 2 wat een MKBA is en wat de Monitor Brede Welvaart behelst. Hierbij gaan we ook in op de verschillen en overeenkomsten tussen beide instrumenten. Dit is belangrijk, omdat in de motie een link tussen beiden wordt gelegd. Dit hoofdstuk dient vooral als achtergrondinformatie. In hoofdstuk 3 gaan we in op de gesprekken met experts en hun kritiekpunten op richtlijnen en MKBA's. In hoofdstuk 4 doen we verslag van ons onderzoek naar de acht MKBA's die we als cases hebben behandeld. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 5, komen we tot conclusies en doen we een aantal aanbevelingen.

2 Introductie MKBA en Montitor Brede Welvaart

In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de MKBA en de Monitor. Vervolgens gaan we in op de verschillen en gelijkenissen tussen de twee instrumenten.

2.1 Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) kunnen als instrument zowel binnen als buiten de Rijksoverheid worden ingezet in de fase van beleidsvoorbereiding. Het opstellen van een MKBA is alleen verplicht bij projecten binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). In de MKBA leidraad¹ zijn de regels rondom het opstellen van een MKBA opgenomen.

Een MKBA kan beleidsmakers helpen om een goede afweging te maken, voordat zij een beslissing nemen over nieuw beleid. De MKBA wordt veelal als ex-ante instrument gebruikt, maar kan ook gebruikt worden om later (ex-post) te bekijken of de vooraf verwachte uitkomsten van het beleid zijn gerealiseerd.²

Binnen de uitvoering van een MKBA worden zowel de positieve als negatieve effecten van verschillende beleidsvoorstellen in kaart gebracht, ten opzichte van een referentie of zogenaamd nulalternatief. Een MKBA moet, zoals beschreven in een brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, antwoord geven op de vraag of een beleidsvoorstel naar verwachting al dan niet welvaartsverhogend is ten opzichte van het nulalternatief, en het moet daarmee helpen om tussen verschillende beleidsalternatieven te kiezen.³

De MKBA brengt volgens de leidraad *alle maatschappelijke en relevante effecten* op de brede welvaart van mensen in Nederland in kaart. Brede welvaart betekent daarbij dat de effecten van een maatregel alle veranderingen omvatten die voor individuen van belang zijn⁴. De effecten worden in een MKBA waar mogelijk gemonetariseerd, dat wil zeggen in geld uitgedrukt. Ook effecten op in de kern niet-monetaire uitkomsten, zoals gezondheid of veiligheid, krijgen zoveel mogelijk een geldelijke (in euro's uitgedrukte) waarde. Op die manier worden alle mogelijke kosten en baten onder één noemer gebracht. Hierdoor worden ze onderling vergelijkbaar en kan overzichtelijke informatie geboden worden voor de afweging van de voor- en nadelen van een maatregel. In geval monetarisering niet mogelijk is, kan kwantificering in de vorm van volume-effecten ook inzicht verschaffen in de voor de beslissing relevante afwegingen. Een belangrijk onderdeel daarbij is dat rekening wordt gehouden met dubbeltellingen, wat wil zeggen dat effecten niet tweekeer worden meegerekend.⁵ Na de monetarisering worden de toekomstige baten en kosten van het voorstel naar het heden teruggerekend, wat verdiscontering wordt genoemd. Verdiscontering gebeurt met een discontovoet, zie de box hieronder die hier uitleg over geeft. ⁶ Meestal worden in MKBA's verschillende

¹ Zie <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/maatschappelijke-kosten-batenanalyse> CPB en PBL (2013) Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (veelal "Algemene MKBA Leidraad" genoemd).

² Rijksbegroting.nl

³ Minister van Financiën (2013) Kabinetsbrief bij de algemene MKBA Leidraad

⁴ Algemene MKBA leidraad, p. 44.

⁵ Een dubbeltelling ontstaat als bijvoorbeeld een voorstel op twee uitkomsten effect heeft maar het ene effect ook het gevolg is van het andere effect. Bijvoorbeeld, stel dat een voorstel de gezondheid van mensen verbetert waardoor als gevolg daarvan de mensen productiever worden en een hoger inkomen verwerven. In dat geval heeft het voorstel twee effecten, zowel een effect op gezondheid als op inkomen. Echter, het hogere inkomen kan niet zomaar worden opgeteld bij de gezondheidswinst, omdat zij het gevolg is van die gezondheidswinst.

⁶ De hoogte van de te gebruiken discontovoet staat altijd ter discussie. Op dit moment heeft het kabinet verzocht de discontovoet voor verschillende beleidsterreinen te herzien, door de instelling van de werkgroep Discontovoet. Tijdens het schrijven is de standaard discontovoet 3%.

scenario's berekend en resulteert dit ook in verschillende saldo's. De saldo's uit de MKBA geven een beeld of een voorstel welvaartsverhogend of welvaartsverlagend is.

Beschrijving discontovoet

De discontovoet wordt gebruikt om de waarde van kosten en baten in de toekomst terug te rekenen (verdisconteren) naar het heden. Hoe hoger de discontovoet is, hoe minder gewicht we toekennen aan de (verre) toekomst. De discontovoet werkt analoog aan de rente bij spaar- of investeringskeuzes. Hoeveel zou je in het hier en nu moeten sparen of investeren, oftewel: hoeveel consumptie offer je nu op voor extra consumptie in de toekomst? Dat kan op individueel niveau zijn, maar bij een MKBA gaat het om de **publieke of collectieve discontovoet**, die nodig is om te bepalen in welke projecten we als maatschappij wel of juist niet moeten investeren. Deze discontovoet wordt periodiek door het kabinet herijkt op basis van een advies van deskundigen. Verdisconteren gaat niet alleen om financiële of materiële zaken: je kunt alles verdisconteren wat in geld kan worden uitgedrukt, zoals meer (of juist minder) reistijd, milieu, gezondheid, veiligheid, etc. De discontovoet past daarmee in een **breed welvaartsbegrip**, en is essentieel om de afweging te maken tussen welvaart in het nu en welvaart in de toekomst.

Hoewel het steeds beter mogelijk wordt om uitkomsten te monetariseren, blijven er effecten bestaan die moeilijk in termen van geld kunnen worden uitgedrukt. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld de intrinsieke waarde van cultureel erfgoed, natuur of onderwijs.⁷ Wel wordt daar steeds meer onderzoek naar gedaan, waardoor hiervoor na verloop van tijd ook waarderingsgetallen, of zogenaamde kengetallen, beschikbaar komen. Ook schrijft de Leidraad voor om, naast de voor- en nadelen van verschillende beleidsvoorstellen en het resulterende saldo, bij aanmerkelijke verdelingseffecten in kaart te brengen bij welke groepen de kosten en baten neerslaan. Het in kaart brengen van de zogeheten verdelingseffecten is niet standaard een verplicht onderdeel van de MKBA.

De Algemene Leidraad

Het opstellen van een MKBA is niet eenvoudig. Daarom is door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een Algemene Leidraad voor MKBA's opgesteld. De Algemene Leidraad heeft als hoofddoel om een goed begrip van het instrument (de MKBA) en de werking ervan te geven. Daarnaast gaat de Leidraad in op de toepassing van het instrument, dat wil zeggen hoe een goede MKBA kan worden opgesteld, de rol van de MKBA in de besluitvorming, en op welke wijze de resultaten gecommuniceerd moeten worden. In de leidraad staan de stappen toegelicht die een opsteller dient te volgen en zijn de eisen opgenomen waaraan de onderdelen van een MKBA moeten voldoen. Wanneer de Rijksoverheid (mede) opdrachtgever is van een MKBA is het volgen van de Algemene Leidraad verplicht.⁸

De Leidraad geeft algemene richtlijnen voor MKBA's. Voor een aantal beleidsterreinen zijn meer specifieke handreikingen gemaakt, de zogeheten werkwijzers. Het gaat hierbij onder meer om het Sociaal domein, Milieu, Natuur, Digitale overheid en Infrastructuur. De Leidraad en de specifieke werkwijzers bieden 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.⁹

⁷ Minister van Financiën (2013) Kabinetsbrief bij de Algemene MKBA Leidraad

⁸ Zie <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/maatschappelijke-kosten-batenanalyse>

⁹ Minister van Financiën (2013) Kabinetsbrief bij de Algemene MKBA Leidraad

2.2 Monitor Brede Welvaart en SDG's

De Monitor Brede Welvaart en SDG's wordt jaarlijks gepubliceerd op Verantwoordingsdag door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op verzoek van het kabinet, naar aanleiding van het advies van de Tijdelijke Kamercommissie breed welvaartsbegrip. De Monitor brengt, terugkijkend naar het meest recente jaar, in beeld op welke aspecten van brede welvaart het in Nederland goed gaat en op welke aspecten het minder goed gaat, met behulp van tijdreeksen en internationale vergelijkingen. De Monitor speelt daarmee een faciliterende rol voor politieke debatten.

Het gedachtegoed van de Monitor richt zich op de kwaliteit van leven (brede welvaart hier en nu) en bekijkt ook of en hoe de welvaart van huidige generaties ten koste gaat van latere generaties (brede welvaart later) of van mensen elders in de wereld (brede welvaart elders). Brede welvaart in de Monitor richt zich dus niet alleen op economische groei en materiële welvaart, maar ook op andere welvaartsaspecten zoals gezondheid, veiligheid, onderwijs en de kwaliteit van de natuur en leefomgeving. Ook de verdeling van de welvaart over verschillende groepen in de samenleving is van belang. Sinds 2019 heeft het CBS de rapportage over brede welvaart en de voortgang op de Sustainable Development Goals (SDG's) geïntegreerd in één rapport. Waar brede welvaart een meer beschrijvende functie heeft, zijn de SDG's geformuleerd als doelen voor een duurzame en inclusieve economie in 2030. Daarmee worden naast uitkomsten, ook de ingezette middelen en het gebruik daarvan bekeken in de indicatorenset. Naast objectieve indicatoren bevat de Monitor ook subjectieve indicatoren over de beleving van mensen van de kwaliteit van bepaalde zaken.

Er is de laatste jaren toenemende aandacht, nationaal en internationaal, voor het systematisch meten van brede welvaart en het toepassen van deze informatie in de beleidscyclus. Meer informatie over brede welvaart kan voordelen hebben voor beleid en het politieke debat, omdat het een completer beeld geeft van de situatie van mensen en hun leefomgeving. Daarnaast wijst brede welvaart op samenhang en afruilen tussen verschillende thema's.

Een brede set aan indicatoren, geen samengestelde index

Een belangrijk kenmerk van de Monitor is dat het meerdere samenhangende dashboards aan indicatoren bevat en geen samengestelde indicator voor brede welvaart. Het samenvatten van alle aspecten in één indicator voor brede welvaart kan verleidelijk zijn, maar heeft ook nadelen. Bij het optellen van de verschillende indicatoren moet een keuze gemaakt worden hoe deze aspecten worden gewaardeerd en gewogen. Het is in beginsel mogelijk om de aspecten in geld uit te drukken zoals in een MKBA, maar dat kan discussies oproepen en is onnodig als het primair om monitoring van de kwaliteit van leven gaat. Bij het gebruik van één indicator voor brede welvaart zouden ook de uiteenlopende ontwikkelingen van verschillende welvaartsaspecten (en aangrijpingspunten voor beleidsrespons) minder aandacht krijgen. Juist de breedte aan indicatoren maakt het mogelijk om een politiek debat te voeren over deze ontwikkelingen en het te voeren beleid. De tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip heeft daarom gepleit voor een set aan indicatoren en niet voor een samengestelde index voor brede welvaart.

Het hanteren van een set van indicatoren brengt ook nadelen met zich mee. Zo beperken de indicatoren zich tot zaken die meetbaar zijn en kan er sprake zijn van overlap tussen sommige indicatoren. Ook is niet altijd direct duidelijk wanneer een verandering in een indicator een welvaartsverbetering weergeeft. De Monitor blijft in ontwikkeling, net als de politieke discussie hierover.

2.3 Verschillen en gelijkenissen MKBA en de Monitor

De Monitor en de MKBA zijn verschillende beleidsinstrumenten die een ander doel dienen. De Monitor *monitort* de huidige staat en ontwikkelingen van de brede welvaart van Nederland aan de hand van een breed scala aan indicatoren. De MKBA is daarentegen een *instrument voor ex ante beleidsevaluatie* en moet inzicht bieden in de effecten van een voorgenomen project of maatregel op de brede welvaart in Nederland. Een overeenkomst is dat beide instrumenten naar *brede welvaart* kijken. Hiermee wordt bedoeld dat breder wordt gekeken dan alleen de financieel-economische aspecten van welvaart en ook kosten en baten op terreinen als gezondheid, bereikbaarheid, klimaat en natuur dienen te worden meegenomen. De manier waarop brede welvaart gemeten wordt verschilt echter in de MKBA en de Monitor.

De MKBA is doorgaans vooruitkijkend, terwijl de Monitor terugkijkt. Een MKBA brengt in beeld hoe de huidige situatie gaat veranderen door een project of een maatregel. Waar de Monitor beschrijvend van aard is en daarom zo min mogelijk weging wil toekennen aan ontwikkelingen, is de MKBA juist bedoeld om inzicht te geven in de tegen elkaar afgewogen effecten om beleidsmakers te helpen bij het maken van een beslissing.

De Monitor en de MKBA hanteren daarom een verschillende toepassing en uitwerking van in beginsel dezelfde definitie van brede welvaart. In de MKBA staat de economische welvaartstheorie centraal en in de Monitor een dashboardbenadering voor uiteenlopende indicatoren. In de Monitor is met aparte indicatoren aandacht voor de welvaart voor latere generaties en voor mensen in andere landen, terwijl in de MKBA de focus voornamelijk ligt op de welvaart van de huidige generaties in Nederland, om te kunnen beoordelen of een project welvaartsverhogend is vanuit het moment waarop de beslissing genomen wordt en voor de mensen die het beleid betreft.

Een MKBA brengt de verschillende effecten van een maatregel in beeld en maakt deze effecten vergelijkbaar door deze uit te drukken in monetaire eenheden (euro's). De verschillende effecten worden vervolgens bij elkaar opgeteld, om tot een samengestelde score te komen; het saldo van de MKBA. In de Monitor worden uiteenlopende ontwikkelingen van welvaartsaspecten nadrukkelijk niet gewogen en blijft de waardering van verschillende aspecten van welvaart aan de politiek. Bij het gebruik van de MKBA is het van belang dat beleidsmakers de toegepaste weging begrijpen en hierover met elkaar in gesprek kunnen gaan, want ook bij gebruik van een MKBA worden de beleidskeuzes door de politiek gemaakt.

De gebruikte indicatoren in de Monitor en de MKBA zijn ook verschillend. Waar de indicatoren in de Monitor meer een macrokarakter hebben – het zijn veelal geaggregeerde maatstaven op nationaal niveau –, worden bij een MKBA alleen de indicatoren gebruikt die voor de effectanalyse nodig zijn. Deze betreffen vaak meer specifieke groepen (bijv. reizigers, omwonenden, zorggebruikers) dan de indicatoren in de Monitor, en worden veelal aangereikt door de werkwijzer van het domein waarop de MKBA betrekking heeft. De MKBA streeft er hierbij naar alle relevante effecten precies één keer mee te nemen om overlappingsen en omissies te voorkomen. In de praktijk kan dit lastig zijn omdat de relevante kennis soms ontbreekt. Deze ontbrekende effecten worden dan uitgedrukt in PM-posten.

3

Deskundigen over de motie

In dit hoofdstuk doen we verslag van de gesprekken die in de verkenningronde zijn gevoerd met experts. De experts zijn werkzaam bij de drie planbureaus, het CBS, de Algemene Rekenkamer, universiteiten en bij ministeries en hebben relevante kennis en ervaring met de theorie en/of praktijk van de MKBA. Dat de experts verschillende achtergronden hebben is behulpzaam bij het verkrijgen van brede inzichten over de MKBA, ook in relatie tot de Monitor. We hebben de experts gevraagd naar hun mening over de motie en hen verzocht om te reflecteren op de verhouding tussen de MKBA en de Monitor. In de gesprekken zijn ook suggesties voor verbeteringen van de MKBA naar voren gekomen.

Verskillende posities van experts

De meeste experts begrijpen de vraag van de Kamer om kritisch naar het instrument MKBA te kijken vanuit het brede welvaartsbegrip en na te denken over mogelijke verbeteringen. De motie biedt tevens de kans om enkele onduidelijkheden over de MKBA te adresseren en mogelijke misverstanden recht te zetten. Het is bij beantwoording van de motie behulpzaam om apart te kijken naar het instrument in theorie, het instrument in de optimale praktijk (de Leidraad), en de praktische toepassing van de Leidraad door opstellers van MKBA's. Voor een goed begrip en gebruik van een MKBA door beleidsmakers is ook de manier en kwaliteit van de communicatie van de resultaten relevant.

Er zijn grofweg drie posities te onderscheiden in hoe de experts denken over de borging van brede welvaart in de Algemene Leidraad. Een eerste groep deskundigen is van mening dat brede welvaart voldoende is geborgd in de huidige MKBA-richtlijnen en MKBA's en dat aanpassingen aan het instrument overbodig zijn. Een tweede groep deskundigen vindt dat brede welvaart voldoende geborgd is in de huidige MKBA-richtlijnen, maar dat in MKBA's in de praktijk aan sommige aspecten van brede welvaart in de berekening van het saldo onvoldoende waarde wordt toegekend. Aanpassingen in de toepassing en communicatie van de MKBA zijn daarom volgens hen wenselijk. Een derde positie is dat de MKBA en de economische welvaartstheorie inherent ongeschikt zijn om naar brede welvaart te kijken en dat daarom een ander instrument nodig is.

Kritiek- en verbeterpunten t.a.v. toepassing van MKBA's*Dimensie later*

In een MKBA wordt door toepassing van de discontovoet minder waarde toegekend aan effecten in de (verre) toekomst dan aan effecten op de korte termijn en worden de effecten op korte en lange termijn bij elkaar opgeteld.¹⁰ Volgens sommige deskundigen wordt daarmee te weinig rekening gehouden met de dimensie 'later'. Het punt is dat de langetermijneffecten onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt en/of dat de deskundigen het oneens zijn met de gehanteerde weging van deze langetermijneffecten. In de Monitor wordt op een andere manier met 'later' omgegaan dan in de MKBA. De Monitor gebruikt indicatoren voor de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om eenzelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie. Het gaat hierbij om economisch, natuurlijk, menselijk en sociaal kapitaal. In de MKBA kan dit terugkomen als een schade- of batepost van milieu, biodiversiteit of natuur als daarvoor de juiste kennis aanwezig is.

Een mogelijke manier om meer aandacht te besteden aan de dimensie later in de MKBA, is om de effecten op de korte (bijv. 5 jaar) en lange termijn (bijv. 100 jaar) apart inzichtelijk te maken in een tabel. Een andere optie om meer waarde toe te

¹⁰ In een MKBA worden de toekomstige effecten naar het heden verdisconteerd. Aangezien de discontovoet bijna altijd groter is dan 0, worden baten in de verre toekomst (veel) lager gewaardeerd dan baten in de nabije toekomst.

kennen aan de dimensie later in een MKBA is om een lagere discontovoet te hanteren. Dit is volgens sommige deskundigen wenselijk bij beleidsvoorstellen die effecten hebben op de zeer lange termijn, bijvoorbeeld op het terrein van klimaat en natuur. Immers: hoe lager de discontovoet, hoe meer waarde aan de toekomst gehecht wordt. De werkgroep Discontovoet die elke 5 jaar een discontovoet moet vaststellen bekijkt deze overwegingen.¹¹ Daarnaast is sinds 2016 een nieuwe wijze van monetarisering van CO₂-effecten en niet-vervangbare natuur van kracht waarbij de (negatieve) waarde van CO₂-uitstoot sterk toeneemt in de tijd.¹²

Dimensie Elders

Een ander kritiekpunt op de MKBA is dat het onderzoek zich in de praktijk beperkt tot een afgebakende geografische eenheid, meestal Nederland, terwijl effecten van een maatregel ook op kunnen treden over land- of regiogrenzen heen. Hierdoor worden wellicht belangrijke kosten of baten die elders neerslaan niet meegenomen, terwijl bij een verruiming van de geografische eenheid dit wel zou gebeuren (bijvoorbeeld bij een MKBA op Europese schaal).¹³ Klimaat effecten voor andere landen worden in MKBA's wel meegenomen.

De keuze voor de afbakening van een MKBA ligt bij de opdrachtgever, binnen de randvoorwaarden die voortkomen uit de leidraad en de werkwijzers. In de praktijk worden MKBA's meestal gericht op Nederland. Dit kan ertoe leiden dat kosten en baten buiten Nederland niet worden onderzocht. Het is daarom de vraag of we het in beeld brengen van alle effecten buiten Nederland willen verplichten wanneer de opdrachtgever daar niet om vraagt. Dit kan bijvoorbeeld in opdracht van de Kamer.

Omgang met uitputbare hulpbronnen

Sommige bronnen, zoals natuur en ecosysteemdiensten zijn niet-substitueerbaar: eenmaal geconsumeerd is het moeilijk of zelfs onmogelijk om door andere bronnen te vervangen. Voor lokale buitenrecreatie bestaat bijvoorbeeld niet zomaar een alternatief. In sommige MKBA's moet volgens de experts meer dan nu al gebeurt rekening worden gehouden met toenemende schaarste van dergelijke bronnen. De vraag is namelijk of de schaarste voldoende terechtkomt in de prijzen en (private) betalingsbereidheid van mensen, en in de voorgeschreven aanpassing van de (effectieve) discontovoet. Vrij recent zijn bijvoorbeeld richtlijnen ontwikkeld om beter om te gaan met de schaarste van natuur.

Verdelingseffecten

De kosten en baten van een maatregel kunnen ongelijk verdeeld zijn over verschillende groepen in de samenleving. Denk bijvoorbeeld aan de mobiliteitsbaten van een snelweg die bij een grotere groep mensen terecht komen dan de kosten van de overlast, die vooral voor omwonenden gelden. De verschillende kosten en baten van mensen in Nederland worden bij elkaar opgeteld en de verdelingseffecten worden niet meegewogen in het saldo. Zoals eerder genoemd worden MKBA's in de praktijk afgebakend. Dit betekent regelmatig dat verdelingseffecten niet of beperkt worden onderzocht, aangezien deze voor het saldo niet relevant zijn. In het maatschappelijke en politieke debat zijn verdelingseffecten wel belangrijk en daarom is het wenselijk dat er meer aandacht voor verdeling is in MKBA's. Een mogelijke optie naast het rapporteren van de verdelingseffecten is om, als gevoeligheidsanalyse, wel een weging van verdelingseffecten te hanteren, bijvoorbeeld door veranderingen in het inkomen van lage inkomens zwaarder te laten wegen dan voor hoge inkomens. Een discussiepunt is dan natuurlijk welke

¹¹ De laatste commissie (2015) heeft lagere (effectieve) discontovoeten vastgesteld voor onomkeerbare natuur- en klimaat effecten.

¹² CPB en PBL (2016) WLO-klimaat scenario's en de waardering van CO₂-uitstoot in MKBA's.

¹³ Stel dat voor een beleidsvoorstel natuurlijke hulpbronnen uit het buitenland nodig zijn, maar dat de MKBA richt zich alleen op alle maatschappelijke kosten en baten in Nederland. Dan wordt de buitenlandse natuurschade niet meegenomen.

weging je kiest, maar hier zouden mogelijk meerdere wegingen naast elkaar getoond kunnen worden.

Verliesaversie

In een MKBA worden winsten en verliezen even zwaar gewogen: een toename in het inkomen van 10 euro laat de welvaart net zoveel stijgen als eenzelfde afname van 10 euro in het inkomen de welvaart laat dalen. In gedragseconomische experimenten blijken mensen een verlies echter ongeveer tweemaal zo zwaar te wegen als een even grote winst. Een mogelijkheid is om in MKBA's - naast een basisberekening op de gebruikelijke wijze – een gevoeligheidsanalyse op te nemen waarin negatieve welvaartseffecten zwaarder worden gewogen.¹⁴

PM-posten

In een MKBA worden vaak PM-posten opgenomen (pro memorie: om te onthouden) voor effecten die moeilijk te kwantificeren zijn. De kosten en baten op deze posten zijn dus onbekend, wanneer de MKBA-opsteller onvoldoende informatie heeft om deze goed te berekenen of te monetariseren. Soms worden bandbreedtes gehanteerd om de onzekerheid weer te geven. Deze posten betreffen vaak de 'zachte effecten', zoals leefomgevingseffecten. Opdrachtgevers geven consultants vaak beperkte tijd en/of een beperkt budget voor het onderzoek. Een manier om hiermee om te gaan is om MKBA-opstellers voldoende tijd en budget mee te geven, en als dat niet lukt hen expliciet te laten vermelden waarom bepaalde effecten niet kunnen worden gekwantificeerd of gemonetariseerd. Dit is wel lastig omdat de opdrachtgever soms vanuit strategische overwegingen bepaalde effecten liever niet meegenomen ziet worden.

Indicatoren van brede welvaart

Bij elke MKBA is het de vraag of alle relevante aspecten van brede welvaart zijn onderzocht. De werkwijzers voor de verschillende domeinen geven een behoorlijk beeld van de indicatoren die nodig zijn voor de MKBA in kwestie. Toch kan het volgens een aantal deskundigen nuttig zijn om de Monitor als checklist of inspiratiebron te gebruiken naast de bestaande werkwijzers, of deze te benutten voor de nog te maken werkwijzers. De Monitor geeft immers een breed overzicht van indicatoren die verschillende aspecten van brede welvaart meten. Deze indicatoren kunnen echter niet 1-op-1 worden overgenomen, omdat zij vaak van een andere – meer geaggregeerde - schaal zijn dan welke nodig is voor de MKBA (zie boven). Wel kunnen maatstaven worden gebruikt die verwant zijn aan de indicatoren uit de Monitor en passen binnen de MKBA systematiek.

Kritiek- en verbeterpunten t.a.v. communicatie van MKBA's

PM-posten

Een paar deskundigen vindt dat de PM-posten onderbelicht blijven of ondergesneeuwd raken bij de samenvatting van resultaten en de conclusies. Een mogelijke verbetering die geopperd is, is om PM-posten in alle gevallen toe te voegen aan het saldo van de gekwantificeerde effecten. Het saldo is dan bijvoorbeeld 300 mln euro minus PM-post 1, minus PM-post 2, etc. Op die manier komt duidelijker tot uiting wat wel en niet gekwantificeerd is.

Visuele presentatie

Een aantal deskundigen vindt dat de communicatie van een MKBA beter kan, door resultaten visueel en toegankelijker te presenteren. Ook kan duidelijker worden aangegeven welke indicatoren voor brede welvaart zijn meegenomen. Een manier om dit te doen is middels een dashboard of visualisatie waarmee helder wordt aangegeven welke indicatoren van brede welvaart zijn meegenomen in de MKBA,

¹⁴ CPB (2018): <https://www.cpb.nl/publicatie/het-belang-van-de-leefomgeving-verschillen-tussen-mkb-as-en-maatschappelijke-discussies>

welke worden beïnvloed door het voorstel en welke effecten op PM staan en welke zijn gekwantificeerd.¹⁵

Indicatoren van de Monitor benoemen in een oplegger

Sommige deskundigen zijn voorstander van een oplegger bij de MKBA waarin zichtbaar wordt hoe de indicatoren uit de Monitor worden beïnvloed door de maatregel. Dit hoeft niet per se gekwantificeerd te worden en kan ook bestaan uit onderbouwde plussen en minnen op de relevante indicatoren. Op deze manier wordt in één oogopslag duidelijk welke in de Monitor opgenomen aspecten van brede welvaart worden geraakt. Een mogelijke optie is om hierbij te presenteren wat de huidige situatie en de ontwikkeling van deze indicatoren zijn, met behulp van informatie uit de Monitor. Dit geeft belangrijke context mee aan beleidsmakers.

¹⁵ PBL (2011): <https://www.pbl.nl/publicaties/verbetering-van-de-communicatie-en-presentatie-rondom-de-mkba-bij-verstedelijkingprojecten>

4 Evaluatie MKBA cases

In dit hoofdstuk gaan we in op het mogelijke gebruik van aan de Monitor verwante indicatoren binnen een MKBA. Om tot een beeld te komen welke BW-indicatoren in welke gevallen voor een MKBA bruikbaar zijn hebben we acht uitgevoerde MKBA's geselecteerd die in opdracht van het Rijk zijn uitgevoerd en zijn opgesteld op basis van de MKBA-Leidraad uit 2013.¹⁶ Zie bijlage 1 voor het overzicht van de casussen. Voor deze casussen hebben we onderzocht of en hoe BW-indicatoren zijn meegenomen. Voor BW-indicatoren die niet zijn meegenomen hebben we bekeken of het mogelijk geweest zou zijn om de BW-indicatoren mee te nemen, en wat voor effect dat gehad zou hebben op de uitkomst van de MKBA.

4.1 Aandacht voor BW-indicatoren in onderzochte MKBA's

Uit de meeste cases bleek dat veel relevante welvaartsaspecten zijn meegenomen in de MKBA en dat deze een link hebben met BW-indicatoren. In relatie tot de Monitor vallen binnen de MKBA's een aantal elementen op.

Wat opvalt is dat binnen de MKBA's vooral aandacht is voor het 'hier en nu' en weinig voor het kapitaal voor latere generaties. Dit komt ook tot uiting in het meenemen van indicatoren voor natuurlijk kapitaal. In de verkennende MKBA naar alternatieven voor luchtvaart zijn bijvoorbeeld externe effecten als ruimtelijke effecten, externe veiligheid, natuur en landschap niet gemonetariseerd en daarmee niet in het saldo en in de uiteindelijke beoordeling van de MKBA meegenomen. Vanuit het oogpunt van de Monitor hebben deze externe effecten een waarde vanuit zichzelf omdat natuurlijk kapitaal een functie heeft voor latere generaties. Een indicator als biodiversiteit ontbreekt bijvoorbeeld ook in de onderzochte MKBA's. Dit kan komen doordat de economische waarde voor mensen moeilijk te bepalen is. Door met natuurlinies te werken kan geprobeerd worden verlies in biodiversiteit in kaart te brengen.

In de cases op sociaal vlak valt op dat 'zachtere', minder economische indicatoren ontbreken, zoals tevredenheid met het leven, ervaren regie op het leven, vertrouwen in instituties en ervaren veiligheid. Daardoor is er binnen de MKBA's beperkter aandacht voor sociaal kapitaal dan in de Monitor.

Binnen de Monitor is veel aandacht voor de verdeling van aspecten van brede welvaart onder verschillende (inkomens)groepen binnen de samenleving en tussen generaties. Binnen de MKBA's die wij hebben bekeken is de aandacht daarvoor beperkt. Eén van de uitgangspunten in de MKBA-Leidraad is dat de verdelingseffecten geen invloed hebben op het saldo. Hiermee wordt voorkomen dat het nodig is om binnen een MKBA een normatieve uitspraak te doen over wat wenselijk is in de samenleving ten aanzien van (on-)gelijkheid. Wel is in de Leidraad opgenomen dat het voor de beleidsmakers wenselijk kan zijn om de verdelingseffecten te zien omdat die van invloed kunnen zijn op het uiteindelijke besluit. Het in kaart brengen van de verdelingseffecten is echter geen algemene verplichting (wel voor MKBA's op het sociaal domein¹⁷) en daarom wordt het in de praktijk niet altijd gedaan (vaak i.v.m. beperkte tijd en budget voor het MKBA onderzoek).

Een laatste element dat kijkend vanuit de Monitor naar de MKBA opvalt is de beperkte blik van MKBA's op grensoverschrijdende effecten.¹⁸ Binnen de door ons onderzochte MKBA's wordt bij het gebruik van de indicatoren beperkt rekening

¹⁶ CPB en PBL (2013) MKBA Leidraad

¹⁷ "De verdeling van effecten, kosten en baten over (groepen) relevante actoren dient in een MKBA op het sociale domein te worden weergegeven." SEO, 2016, Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein, p. 87.

¹⁸ Dit is begrijpelijk gezien de nationale afbakening van de MKBA in de Leidraad

gehouden met zowel positieve als negatieve effecten die buiten Nederland plaatsvinden en niet direct een economisch effect voor Nederland hebben.

4.2 Toepassing van BW-indicatoren in onderzochte MKBA's

Ondanks dat een MKBA en de Monitor verschillende instrumenten zijn en ze verschillende doelen dienen zit er overlap in de indicatoren die binnen beide instrumenten worden bekeken. Los van de vraag of het wenselijk is om BW-indicatoren te gebruiken in MKBA's blijkt uit de verschillende casussen dat het in sommige gevallen praktisch mogelijk is om BW-indicatoren te gebruiken binnen MKBA's. In veel gevallen wordt dit ook gedaan. In de MKBA van het RIVM naar maatregelen om alcoholgebruik te verminderen worden bijvoorbeeld brede welvaartsindicatoren als psychische gezondheid, gezonde levensverwachting en arbeidsproductiviteit gekwantificeerd, gemonetariseerd en meegewogen in het uiteindelijke saldo van de MKBA. Deze indicatoren zijn, in ieder geval voor deze MKBA, goed toepasbaar. BW-indicatoren die niet zijn toegepast in deze MKBA maar mogelijk wel relevant zijn bijvoorbeeld tevredenheid met het leven, ervaren regie over het eigen leven en zelfdoding. Voor deze BW-indicatoren geldt dat ze binnen een MKBA waarschijnlijk moeilijk te kwantificeren en te monetariseren zijn en daardoor ook minder goed toepasbaar. Voor een BW-indicator als 'Vertrouwen in mensen' geldt dat zij voor deze en mogelijk ook andere MKBA's interessant, maar erg moeilijk toepasbaar is. Effecten op de lange termijn, in de Monitor behandeld onder de dimensie later, zijn doorgaans erg lastig te onderzoeken. In de MKBA van het RIVM naar alcoholgebruik zijn intergenerationele effecten dan ook nauwelijks meegewogen. Ook de dimensie elders speelde in deze MKBA geen noemenswaardige rol aangezien aan de voorkant de scope heel duidelijk op Nederland is gericht. Er zouden wel effecten mogelijk zijn, zoals de invloed op alcoholverkoop langs de grenzen.

BW-indicatoren die toepasbaar zijn voor een MKBA naar alcoholgebruik zijn logischerwijs niet direct relevant en toepasbaar op een MKBA naar het organiseren van de EXPO in 2025. Het effect van het organiseren van de EXPO in 2025 zal immers weinig tot geen effect op bijvoorbeeld een gezonde levensverwachting hebben. Er is dan ook geen uniforme set aan BW-indicatoren die toepasbaar is op alle MKBA's.

4.3 Communicatie van BW-gerelateerde effecten in onderzochte MKBA's

BW-indicatoren worden niet als zodanig benoemd in MKBA's. Dat is ook logisch, aangezien de Monitor nog niet bestond ten tijde van het opstellen van de leidraad en het merendeel van de onderzochte MKBA's.

Binnen het communiceren over de effecten van BW-gerelateerde effecten zien we in grote lijnen een driedeling. In de eerste plaats zijn er vrij concrete indicatoren die binnen de MKBA's goed te kwantificeren en te monetariseren zijn. Zo geldt voor de MKBA Open Overheid dat relevante BW-indicatoren zoals Overheidsuitgaven aan algemeen overheidsbestuur en arbeidsproductiviteit zijn gekwantificeerd en gemonetariseerd. Deze indicatoren worden ook meegewogen in het saldo en zijn daarmee relevant voor de uitkomst van de MKBA.

Een tweede categorie BW-indicatoren wordt binnen de MKBA's wel als zodanig benoemd, maar wordt niet of slechts gedeeltelijk gemonetariseerd of gekwantificeerd. In de meeste gevallen komt dit doordat deze indicatoren zich moeilijker in kaart laten brengen en/of omdat er geen informatie is over de maatregel-effect relatie. Dit is bijvoorbeeld het geval in de MKBA van het RIVM naar maatregelen ter vermindering van het alcoholgebruik. Een BW-indicator die direct raakt aan deze MKBA maar slechts ten dele is meegewogen is de indicator "Risico op armoede of sociale uitsluiting". Armoede en sociale ontsluiting worden niet als zodanig benoemd, wel het effect op uitkeringen, welzijn en de onbeschikbaarheid op

de arbeidsmarkt. Deze indicatoren kennen een zekere mate van overlap met de indicator "Risico op armoede of sociale ontsluiting".

Ook bij de MKBA naar de EXPO 2025 worden een aantal indicatoren benoemd die niet gekwantificeerd of gemonetariseerd zijn. Voor geluidshinder geldt dat alleen is benoemd dat er sprake is van geluidshinder, niet van de hoeveelheid of welke kosten of nadelige gevolgen dat met zich meebrengt. Voor CO₂-uitstoot geldt min of meer hetzelfde. Er is wel benoemd dat het voorstel invloed heeft op CO₂-uitstoot, maar het is niet gekwantificeerd of gemonetariseerd. Voor zowel de MKBA van het RIVM als voor de MKBA naar de EXPO 2025 geldt dat de indicatoren geen invloed hebben op het saldo van de MKBA en ook niet op een andere manier worden gecommuniceerd zodat zij op een andere manier meegenomen kunnen worden in de beoordeling van de uitkomsten.

Een derde categorie bevat indicatoren die in de MKBA's niet mee worden genomen en waarover ook niet is gecommuniceerd. In de MKBA naar doorvaarthoogtes is bijvoorbeeld niets gecommuniceerd over de (flora en) fauna van het zoetwater in de rivieren. Deze kan mogelijk worden beïnvloed door groter containervervoer. Ook in de MKBA over het Wierdense Veld is niet gecommuniceerd over biodiversiteit. Over het algemeen werden in de acht cases de relevante aspecten in ieder geval benoemd.

4.4 Algemene bruikbaarheid van BW-indicatoren in MKBA's

In bovenstaande drie paragrafen zijn de bevindingen uit de onderzochte MKBA's gepresenteerd. In deze paragraaf kijken we naar wat dat voor MKBA's in het algemeen betekent.

Zoals ook in hoofdstuk 2 is toegelicht wordt voor MKBA's gebruik gemaakt van de Algemene Leidraad én van MKBA werkwijzers. De reden dat gebruik wordt gemaakt van thematische MKBA werkwijzers is dat de terreinen waarop MKBA's worden uitgevoerd sterk uiteenlopen. Een MKBA binnen het sociaal domein vraagt om andere indicatoren dan een MKBA voor een infrastructureel project.

Voor de bruikbaarheid van BW-indicatoren binnen MKBA's geldt ook dat er niet één set van BW-indicatoren is die toepasbaar is voor MKBA's. Zelfs binnen hetzelfde terrein kunnen de relevante BW-indicatoren per MKBA verschillen. Dat neemt niet weg dat sommige BW-indicatoren een waardevolle toevoeging kunnen zijn bij het uitvoeren van een MKBA. In bijlage 2 hebben we een overzicht gegeven van welke BW-indicatoren voor welke terreinen relevant kunnen zijn, maar ook hier geldt dat opstellers van een MKBA zelf de volledige Monitor kunnen bekijken ter inspiratie, naast het gebruik van de eigen inhoudelijke expertise. Een deel van de indicatoren overlapt met de indicatoren die nu al gebruikt worden binnen MKBA's en ook genoemd worden in de departementale werkwijzers.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies en aandachtspunten voor de MKBA, op basis van de lessen uit de gesprekken met experts en het onderzoek naar de cases. Naar aanleiding van dit rapport vragen we de planbureaus om een update te maken van de Leidraad, met nadere uitwerking van de genoemde aandachtspunten.

Conclusies

De motie lijkt te suggereren dat er sinds 2013 niets is gebeurd op het gebied van de MKBA, omdat de Algemene leidraad nog niet is herzien, maar dit is onterecht. Er is gewerkt aan thematische werkwijzers en aan ken- of waarderingsgetallen voor effecten die voorheen moeilijk te kwantificeren en monetariseren waren, zoals op het gebied van natuur en klimaat effecten. Daarnaast wordt er periodiek gekeken naar de discontovoet en kan deze vervolgens aangepast worden. Ook op andere terreinen wordt de methodiek steeds verder doorontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van belastingheffing en de ontwikkeling van de natuurlandbouwsystematiek. Sinds 2013 is de MKBA dus niet stil blijven staan.

Ten tweede lijkt de Algemene Leidraad, ondanks dat deze verplicht is bij opdrachten van het Rijk, niet altijd volledig te worden toegepast. Zo blijken sommige relevante aspecten van brede welvaart niet te worden meegenomen, terwijl dat wel zou moeten – volgens de Leidraad dienen *alle* maatschappelijke relevante effecten te worden meegenomen -, worden verdelingseffecten vaak niet (goed) gerapporteerd en laat de presentatie van de resultaten soms te wensen over. Dit kan wellicht hebben bijgedragen aan het beeld dat het concept brede welvaart onvoldoende is geborgd in recente MKBA's (vanaf 2013). Deskundigen zien een aantal mogelijke verbeteringen in de huidige toepassing en communicatie van de MKBA's. Op basis van hun input en ons onderzoek naar acht cases doen we de aanbeveling een update te maken van de leidraad, met nadere uitwerking van de in dit rapport geïdentificeerde aandachtspunten.

Aanbeveling

Onze aanbeveling is om een update van of aanvulling op de Leidraad te maken, waarbij onderstaande aandachtspunten nader onderzocht en uitgewerkt kunnen worden door de experts. Ook het werk van de afgelopen jaren kan in deze update bijdragen aan verbetering en verduidelijking van de MKBA.

Aandachtspunten

De Monitor kan in een vroege fase van de MKBA gebruikt worden als inspiratiebron en checklijst voor de te onderzoeken effecten, naast de Leidraad, bestaande thematische werkwijzers en inhoudelijke expertise. Ook kan de Monitor inspiratie bieden voor nog te maken werkwijzers. De Monitor geeft immers een breed beeld van indicatoren die verschillende aspecten van brede welvaart meten, die mogelijk ook relevant zijn voor een MKBA. Deze indicatoren kunnen echter niet 1-op-1 worden overgenomen, omdat zij vaak van een andere aard zijn dan nodig is voor de MKBA. In dat geval kunnen maatstaven worden gebruikt die verwant zijn aan de indicatoren uit de Monitor.

Een ander aandachtspunt is het vermelden van de kosten en baten die elders optreden, over de grenzen van de geografische eenheid waarop de MKBA betrekking heeft. Vaak beperkt de MKBA zich grotendeels tot een afgebakende geografische eenheid die voor de opdrachtgever relevant is, maar maatschappelijk gezien mogelijk verstrekkenere gevolgen heeft. Hierdoor worden wellicht belangrijke effecten die elders neerslaan niet meegenomen, terwijl bij een verruiming van de geografische eenheid dit wel zou gebeuren. Tot welk niveau dat zou moeten gaan, bijvoorbeeld tot aan Europees of mondiaal niveau zal per MKBA verschillen en meer of minder relevant zijn. De uitbreiding van de geografische scope van de MKBA zou een aanpassing van de Leidraad betekenen.

De effecten op de lange termijn zouden duidelijker in beeld gebracht kunnen worden, apart van de waarderingsslag (verdiscontering). Voor een goede toepassing van de later-dimensie in de MKBA is het essentieel om manieren te verkennen om meer duidelijkheid te verschaffen over de effecten op de lange termijn, zoals de effecten op kapitaalvoorraden, zodat beleidsmakers waar nodig ook meer waarde toe kunnen kennen aan deze effecten in een MKBA. In een MKBA wordt door toepassing van de discontovoet minder waarde toegekend aan effecten in de (verre) toekomst dan aan effecten op de korte termijn. Een manier om meer waarde toe te kennen aan de dimensie later bij een MKBA is om een lagere discontovoet te hanteren, bijvoorbeeld voor zaken als klimaat en natuurbeleid. Immers: hoe lager de discontovoet, hoe meer waarde aan deze zaken in de toekomst gehecht wordt. Een andere manier om de lezer zich meer bewust te laten maken van de langetermijneffecten is door middel van presentatie: splits de korte en lange termijneffecten op en presenteer deze expliciet. Hierdoor worden langetermijneffecten beter zichtbaar en kan het debat hierover gevoerd worden.

Aansluitend hierop geven we als aandachtspunt mee nader uit te zoeken hoe beter omgegaan kan worden met uitputbare bronnen in een MKBA. Van sommige bronnen, zoals natuur, is de voorraad beperkt: eenmaal geconsumeerd is het moeilijk of onmogelijk om de hulpbron terug te krijgen, opnieuw te produceren of te vervangen voor iets anders. In MKBA's wordt hier rekening mee gehouden op het gebied van natuur en biodiversiteit. De vraag is of deze schaarste wel volledig in de prijzen is opgenomen en of het effect dus goed in de MKBA wordt meegenomen.

De aanwezigheid van PM-posten (effecten die niet gekwantificeerd of gemonetariseerd kunnen worden) blijft problematisch in een MKBA. In de communicatie zou meer aandacht voor deze posten kunnen zijn, door de PM-posten in de samenvatting en conclusies expliciet te formuleren. Dit kan door het saldo van de gekwantificeerde effecten te noemen en daarbij de PM-posten op te tellen als een positief effect verwacht wordt of af te trekken als een negatief effect verwacht wordt. Op die manier is het duidelijker dat er bij de beslissing nog rekening gehouden moet worden met PM-posten.

Zoals ook in de Leidraad is beschreven, is het voor beleidsmakers belangrijk om naast het saldo ook inzicht te hebben in de verdeling van de kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving. Hoewel de Algemene Leidraad aangeeft dat deze effecten in kaart gebracht kunnen worden, is zij nog niet expliciet in het verplicht presenteren van deze effecten in het samenvattende of concluderende deel van een MKBA-rapport. In de praktijk ontbreekt verdeling daarom regelmatig. Deze verdelingseffecten kunnen echter wel belangrijk zijn, want deze verschaffen inzicht of compensatie mogelijk en gewenst is. Daarom zouden we graag meer aandacht voor verdelingseffecten zien in MKBA's.

Aanvullend denkwerk is nodig rond gevoeligheidsanalyses die rekening houden met verliesaversie en ongelijkheidsaversie van mensen. Er kan worden gekozen om verdelingseffecten wel te wegen, bijvoorbeeld door een toename in het inkomen voor lage inkomens zwaarder te laten wegen dan een even grote toename in het inkomen voor hoge inkomens. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in MKBA's, naast een basisberekening, een gevoeligheidsanalyse op te nemen waarin negatieve welvaartseffecten zwaarder worden gewogen. Hierbij kan ook gedacht worden aan mogelijke problemen in de uitvoering (tekortkomende capaciteit), waardoor onevenredig ernstige gevolgen kunnen ontstaan voor bepaalde groepen.

Een aandachtspunt voor opdrachtgevers is om MKBA-opstellers meer tijd en budget te geven als belangrijke 'zachte' effecten zoals leefomgevingseffecten goed moeten worden meegenomen bij een MKBA. Dit kan mogelijk verhinderen dat deze zaken niet gekwantificeerd worden en als PM-post worden opgenomen. Daarnaast zou het goed zijn als er meer onderzoek gedaan wordt naar generiek toepasbare methoden om dergelijke effecten te bepalen.

Tenslotte richten we ons op de kwaliteit van de communicatie van de resultaten. Om dit te verbeteren, is het belangrijk dat MKBA-opstellers de resultaten visueel en toegankelijk presenteren en daarbij helder zijn welke aspecten van brede welvaart zijn meegenomen in de analyse. Een manier om dit te doen is middels een dashboard of spindiagram waarin wordt aangegeven welke aspecten van brede welvaart worden beïnvloed door het voorstel en of de effecten in de MKBA zijn gekwantificeerd of niet. Zoals hierboven benoemd, zou het goed zijn om hierbij korte- en langetermijneffecten ook apart te tonen. Bij deze presentatie is het ook wenselijk dat MKBA-opstellers gebruik maken van een oplegger bij de MKBA waarin zichtbaar wordt hoe de indicatoren uit de Monitor worden beïnvloed door de maatregel. Dit hoeft niet per se gekwantificeerd te worden en kan ook bestaan uit onderbouwde plussen en minnen op de relevante indicatoren. Voor de lezer en beleidsmakers helpt het om hierbij ook de huidige stand en de recente ontwikkeling van deze indicatoren te zien, met informatie uit de Monitor. Dit biedt context en is nuttig, omdat deze context per definitie wegvalt bij de vergelijking van de huidige situatie en een beleidsmaatregel.

Bijlage 1: Geselecteerde MKBA's

Titel	Jaartal	Domein
MKBA Wierdense veld	2015	Natuur
MKBA concept-toepassing wet Open Overheid	2018	Openbaar bestuur
Verkennde MKBA Beleidsalternatieven luchtvaart	2018	Infrastructuur
Effectanalyse Thuishuis. Inzicht in de maatschappelijke meerwaarde	2015	Zorg/sociaal
MKBA World Expo 2025	2016	Overig
MKBA Aanpassing doorvaarhoogte kunstwerken	2016	Infrastructuur
MKBA Doorvaarhoogte kunstwerken i.r.t. containervaart. Een verdiepende analyse.	2019	Infrastructuur
MKBA van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen	2016	Zorg/sociaal

Bijlage 2: Overzicht relevante BW-indicatoren per terrein

Beleidssterrein	Indicatoren 'hier en nu'	Indicatoren 'later'	Indicatoren 'elders'	Overig (bij de SDG's)
Infrastructuur	- Gemiddeld besteedbaar inkomen - Tijdverlies door files en vertraging - Stedelijke blootstelling aan fijnstof - Milieu-problemen - Fauna van het land - Fauna van zoetwater en moeras - Stikstof-depositie en landnatuur	- Gewerkte uren - Fysieke kapitaalgoederenvoorraad - Stikstof- depositie en landnatuur - Cumulatieve CO2-emissies - Fauna van het land - Fauna van zoetwater en moeras - Beheerde natuur in NNN - Vertrouwen in instituties	- Import grondstoffen (fossiel, metalen, biomassa, etc.) - CO2-voetafdruk	- Arbeids-productiviteit - Investerings in grond, water, weg - Netdichtheid openbare wegen - Geluidshinder verkeer en burens - Binnenlands materialen-verbruik - Totaal energieverbruik - Bedrijfsafval en gevaarlijk afval
Sociaal beleid (o.a. SZW, OCW)	- Tevredenheid met het leven - Ervaren regie over het eigen leven - Gemiddeld besteedbaar inkomen - Langdurige werkloosheid - Netto-arbeidsparticipatie - Hoogopgeleide bevolking - Tevredenheid met werk - Slachtoffer-schap van misdaad	- Gewerkte uren - Gezonde levens-verwachting - Gemiddelde schuld per huishouden - Mediaan vermogen van huishoudens - Discriminatie-gevoelens - Vertrouwen in instituties - Vertrouwen in mensen	- Over-drachten - Ontwikkelingshulp	- Arbeids-productiviteit - Risico op armoede of sociale uitsluiting - Psychische gezondheid - Ervaren gezondheid - Voortijdige schoolverlaters - Tevredenheid met opleidingskansen - Economische zelfstandigheid - Werkloosheid - Beloning werknemers
Zorg	- Gemiddeld besteedbaar inkomen - Tevredenheid met het leven - Tevredenheid met werk - Gezonde levensverwachting - Overgewicht - Slachtoffer-schap van misdaad	- Gewerkte uren - Gezonde levens-verwachting - Vertrouwen in instituties		- Risico op armoede of sociale uitsluiting - Psychische gezondheid - Ervaren gezondheid - Zelfdoding - Alcoholgebruik - Roken - Werkloosheid - Beloning werknemers
Openbaar bestuur	- Inspraak en verantwoordingsplicht	- Vertrouwen in instituties - Vertrouwen in mensen - Discriminatie-gevoelens		- Overheids-uitgaven aan

	- Slachtoffer-schap van misdaad - Vertrouwen in instituties			algemeen overheidsbestuur - Kwaliteit van overheidsregelgeving - Effectiviteit van overheidsbestuur - Corruptie perceptie index
--	--	--	--	---