

# Verslag MKBA-sessie met beleidsmakers

Ter voorbereiding op het maken van het dossier kwamen beleidsmakers van verschillende departementen bijeen om helder te krijgen welke opvattingen er over de MKBA bestaan en welke vragen er leven. De bijeenkomst moest het dossier helpen afstemmen op de kennisbehoefte van mensen die in hun werk met MKBA te maken hebben.

**GELIJN  
WERNER**  
Eindredacteur  
van ESB

**W**ie herinnert zich niet de maatschappelijke beroering rond de eeuwwisseling over de aanleg van de Betuwelijn? Eindeloos politiek gesteggel was er over de vraag of de Betuwelijn er moest komen. Effectbeoordeling op effectbeoordeling kwam uit op een min. Maar toen de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat eindelijk die ene MKBA in handen had met een positief resultaat kon de Betuwelijn er prompt komen.

De MKBA had zijn dienende werk gedaan, maar ook was er verontwaardiging. Had het besluit het algemeen belang gediend? Was de onderliggende MKBA adequaat en objectief opgezet? Leende deze zich wel voor de conclusie dat het maatschappelijk wenselijk was om aan de aanleg van de Betuwelijn te beginnen en

op welke grond konden eerdere bevindingen eigenlijk terzijde worden geschoven?

'Nee', was het antwoord steeds. MKBA's moesten daarom voortaan anders. Er zou een vaste leidraad komen voor het evalueren van voorgenomen infrastructuurprojecten. Het resultaat: de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur ofwel de leidraad-OEI. Sindsdien is er meer tevredenheid over de kwaliteit van effectbeoordelingen rond infrastructuurprojecten. Gebruikers van de leidraad-OEI menen dat de transparantie van besluitvorming rond infrastructuurprojecten enorm is vergroot.

Maar gedegen effectbeoordeling is uiteraard ook op andere beleidsterreinen van belang. Op basis van de leidraad-OEI is het afgelopen jaar daarom een algemene leidraad voor MKBA's opgesteld waaraan elke MKBA in opdracht van het Rijk moet voldoen, ongeacht het beleidsterrein. Deze zogeheten Algemene leidraad MKBA beschrijft de minimale voorwaarden voor kwaliteit en presentatie. Een MKBA mag zelfs alleen zo heten als aan de principes en uitgangspunten van de leidraad is voldaan.

In dit ESB-dossier vertellen economen over de wijze waarop je een MKBA kunt gebruiken, in het algemeen en op specifieke beleidsterreinen. Maar hoe weet je waarover gebruikers van MKBA's iets zouden willen en kunnen leren? Door ze te betrekken. Ter voorbereiding op het dossier vond daarom een bijeenkomst plaats met een twintigtal beleidsmakers die in



hun werk met MKBA te maken hebben. Hoe ervaren ze MKBA? Welke gebruiksmogelijkheden en -onmogelijkheden zien ze? Het doel van de bijeenkomst was om te leren op welke concrete vraagstukken het dossier de meeste toegevoegde waarde zou kunnen bieden.

#### PLENAIRE DISCUSSIE

Een eerste van drie activiteiten moest argumenten en vragen rond het gebruik van de MKBA naar boven brengen. Dit gebeurde in de vorm van discussie rond twee stellingen: 'de MKBA is een onnodig zwaar mid-

del' en 'mits deugdzzaam gebruikt is de MKBA het nuttigste instrument om het beleidsproces te informeren bij besluitvorming'. Met de eerste stelling is het merendeel het oneens, met de tweede is het merendeel het eens.

Mensen die de MKBA onnodig zwaar vinden en niet heel nuttig stellen dat niemand de uitkomsten snapt en er gauw misinterpretatie ontstaat. "Er is een extra bureau nodig om het in Jip-en-Janneketaal begrijpelijk te maken". Sterke voorstanders van de MKBA onderkennen dat resultaten goed leesbaar moeten worden gemaakt, maar stellen voorts dat hier de deugdelijkheid van de analyse en de vertaalslag door elkaar lopen.

Een enkele beleidsmaker betwijfelt de bruikbaarheid van MKBA an sich. "Hoe je het ook wendt of keert, er wordt een uitspraak gedaan over maatschappelijke effecten en daarmee is ook een verdelingsvraagstuk aan de orde. Die vergt visie op de maatschappij, die je in een MKBA niet terug ziet". Anderen stellen daarop dat je verdelingseffecten wel degelijk kunt meenemen in een MKBA.

Beleidsmakers die de MKBA niet onnodig zwaar vinden, wijzen vooral op de noodzaak tot zinvolle vergelijking tussen alternatieve beleidsopties. In reactie krijgen ze de vraag toegespeeld of dat per se kwantitatief moet en niet ook kwalitatief kan. "Nee, want je



maakt positieve en negatieve ingrepen minder goed vergelijkbaar. Voor zover het kwantitatief en monetair kan worden uitgedrukt, graag.”

Hoewel niemand tegen een deugdzaam gebruik van de MKBA zegt te zijn, toont bespreking van de zogeheten MKBA light een genuanceerder beeld. Hierbij gaat het om de *quick-and-dirty* variant die bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven hanteert voor haar ruimtelijk beleid. Voorstanders stellen dat “er al gauw de angst is dat we de cijfers niet hebben en het teveel gedoe geeft. Dan kan een light versie het verhaal globaal vertellen”. Tegenstanders blijven bang voor “half werk dat niet het hele beeld geeft”. Maar de voorstanders houden vol dat het “al heel wat is dat in termen van gemeten voordelen en nadelen wordt gedacht”.

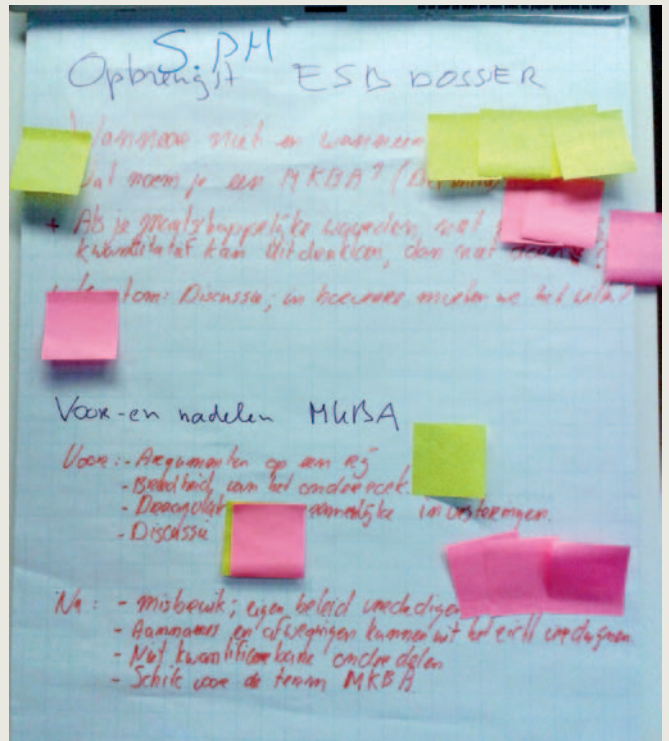
Een algemener ervaren nadeel van een deugdelijke MKBA blijkt de vereiste tijd en de timing. “Soms moet de politiek nu eenmaal snel een besluit nemen terwijl je eigenlijk een jaar nodig hebt om een en ander goed uit te zoeken”. Daarnaast blijkt het de beleidsmakers niet altijd mee te vallen om dubbelstellingen te voorkomen, aannames hard te maken en scenario-analyses uit te voeren. Met als gevolg dat “het risico bestaat dat afwegingen gemaakt worden op basis van partiële informatie en dat kan niet de bedoeling zijn”.

Een deugdelijke MKBA komt ook in het geding als er een belangrijk kost of baat is die weliswaar een levensgrote stempel op de af te wegen beleidsinterventie drukt, maar die nauwelijks te monetariseren is. Dit is dan de zogenaamde olifant in de kamer. In deze situatie is het “vakmanschap van de opsteller” erg relevant, omdat “in de praktijk zelden alles goed gaat. Zeker als duidelijk is dat we over de olifant in de kamer weinig weten, moeten we onzekerheid goed in kaart brengen. Welke aannames zijn gedaan? Wat zijn de bandbreedtes?”. Toch blijven sommigen zich afvragen of er überhaupt wel cijfers onder de streep moeten staan.

De MKBA-methode in het fysieke domein pakt anders uit dan in het sociale domein, maar na een discussie over dilemma’s in het fysieke domein, realiseren ook beleidsmakers uit het sociale domein zich dat zij niet perse te maken hebben met moeilijker uitvoerbare MKBA’s. Wel “doet iedereen gewoon maar een zelfgevallige MKBA met mooie cijfers onder de streep”, bij de bezuinigingen als gevolg van decentralisaties in het sociale domein. Ook blijken in het sociale domein de eerder aangehaalde verdelingsvraagstukken flink te knagen. “Hoe kan een MKBA daarbij helpen? Neem een bezuiniging op de WW: minder herverdelen naar

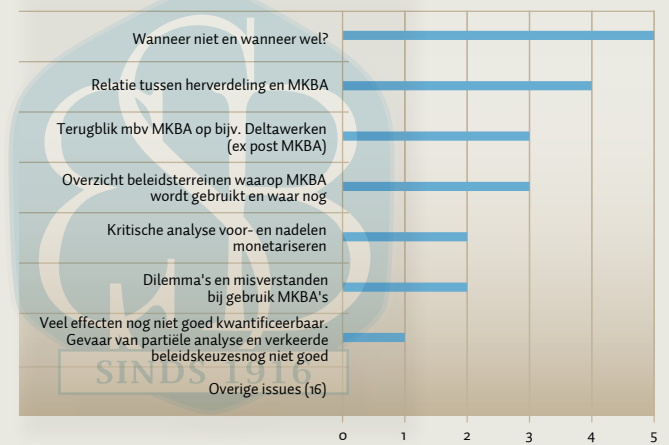
## Flipover met beleidsargumenten

FIGUUR 1



## Wat het ESB-dossier moet opbrengen

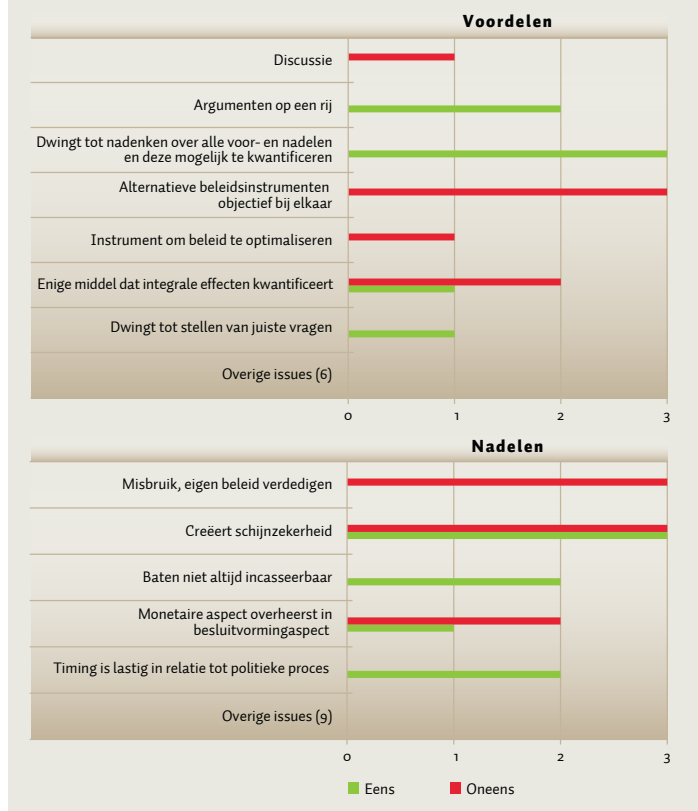
FIGUUR 2



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

## Wat beleidsmakers van de MKBA vinden

FIGUUR 3



werklozen, dan gaat het niet alleen om efficiëntie. Als de kern van het vraagstuk herverdeling is dan hoeft de MKBA zeker niet het nuttigste instrument te zijn”.

Iedereen lijkt zich te kunnen vinden in de opmerking dat “de MKBA een nuttig hulpmiddel is maar geen technocratisch beslisinstrument”. Een vraag die openligt is vanaf welk bedrag het uitzetten van een MKBA de moeite loont. Met andere woorden, wanneer is de MKBA van een MKBA positief.

### PARALLELE WERKGROEPEN EN UITKOMSTEN

Welke vragen moet het ESB Dossier in ieder geval beantwoorden? En wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van een MKBA? Over deze twee vragen maakten de beleidsmakers in kleine groepjes een flipover met hun antwoorden (figuur 1). Vervolgens maakte ieder persoon (met stickers) kenbaar welke van het totaal aan argumenten en wensen het meeste en minste bevielen. Zo ontstond een preciezer beeld van wat beleidsmakers de belangrijkste argumenten in de discussie over bruikbaarheid van de MKBA achten en aan welke kennis de meeste behoefte is.

Figuur 2 geeft de punten weer die door tenminste één beleidsmaker als prioriteit zijn benoemd. Het meest genoemd is de vraag wanneer je wel en niet een MKBA moet gebruiken. Als meest belangrijk zijn verder genoemd: ex-post evaluaties, de relatie tussen MKBA en herverdeling, en een overzicht van beleids terreinen waarop MKBA nog onderbenut is. Hierover zou het dossier volgens beleidsmakers dus absoluut moeten gaan.

Figuur 3 geeft de argumenten weer die er bij de beoordeling van de bruikbaarheid van de MKBA volgens de beleidsmakers het meest toe doen. Het meest gekozen voordeel is dat het MKBA dwingt tot nadenken over alle voor- en nadelen en het meest gekozen nadeel dat een MKBA een schijnzekerheid creëert. Dit nadeel blijkt een twistpunt, want net zoveel mensen hebben het als punt genoemd waar ze het sterkst mee oneens zijn.

Hieruit valt op voorhand geen conclusie te trekken. Mogelijk hebben beleidsmakers behoefte aan helderheid over de zekerheid die een MKBA kan bieden. Mogelijk menen ze dat een MKBA van zichzelf misleidend kan zijn, hoe helder geformuleerd ook. Zeker is dat er behoefte bestaat aan inzicht in de gebruiksmogelijkheden van het MKBA.

