

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2021

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2020

Op 8 oktober 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 10, item 17) is in de Kamer de motie van het lid Sneller (Kamerstuk 35 300, nr. 54) aangenomen die de regering verzoekt de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) vanuit het concept brede welvaart te evalueren, met als doel om de relevante maatschappelijke component in deze analyses beter te verankeren. Deze opgave is gezamenlijk door de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën opgepakt. Middels deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bijgaand rapport voor de beantwoording van deze motie aan¹. In deze brief geef ik de belangrijkste conclusies en aandachtspunten uit het rapport en sluit ik af met de vervolgacties.

In de motie wordt expliciet verwezen naar de Monitor Brede Welvaart als een van de ontwikkelingen die de interpretatie van de maatschappelijke component, sinds het opstellen van de leidraad in 2013 (Kamerstuk 33 750 IX, nr. 9), heeft verbreed. Om die reden is de Monitor een prominente rol toebedeeld in deze evaluatie. Het is echter belangrijk te benadrukken dat de MKBA en de Monitor twee verschillende instrumenten zijn met verschillende doelen, maar dat allebei de instrumenten een breed welvaartsbegrip hanteren. In deze brief en het rapport zijn beide instrumenten en de verschillen en gelijkenissen beschreven. Vervolgens is de MKBA vanuit het concept brede welvaart geëvalueerd en zijn enkele aandachtspunten geïdentificeerd. We bevelen aan om een update van of aanvulling op de Leidraad te maken, waarbij deze aandachtspunten nader onderzocht en uitgewerkt kunnen worden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Verschillen en gelijkenissen tussen de MKBA en Monitor Brede Welvaart

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 primair een *instrument voor ex ante beleidsevaluatie* en moet inzicht bieden in de toekomstige effecten van een voorgenomen project of maatregel op de brede welvaart in Nederland, bezien over een lange tijdshorizon. 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, klimaat en natuur dienen te worden meegenomen. Brede welvaart bestaat uit drie aspecten: de kwaliteit van leven van huidige generaties, de welvaart van latere generaties en de welvaart van mensen elders in de wereld. De manier waarop brede welvaart wordt gemeten verschilt echter tussen de MKBA en de Monitor.

In de MKBA staat de economische welvaartstheorie centraal en worden verschillende effecten gewogen met behulp van prijzen of waarderingskengetallen (monetarisering). In de Monitor wordt gebruik gemaakt van een dashboardbenadering, waarin uiteenlopende indicatoren naast elkaar gepresenteerd worden. In de Monitor is met aparte indicatoren aandacht voor de welvaart voor latere generaties en voor mensen in andere landen. In de MKBA ligt de focus voornamelijk op de welvaart van de huidige generaties in Nederland, maar worden ook langetermijneffecten meegenomen en gewogen. Grensoverschrijdende effecten worden in een MKBA alleen in beeld gebracht als deze relevant zijn. De MKBA werkt toe naar een gewogen saldo van kosten en baten, om te kunnen beoordelen of een project welvaartsverhogend is, vanuit het moment waarop de beslissing genomen wordt en voor de groepen die het beleid betreft. De Monitor maakt nadrukkelijk geen weging en laat de waardering van verschillende indicatoren aan de politiek.

MKBA-werkwijzers

Sinds het instellen van de Algemene leidraad in 2013 heeft het vakgebied niet stilgezeten. Voor een aantal beleidsterreinen zijn meer specifieke handreikingen gemaakt, de zogeheten werkwijzers. 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. Sinds het verschijnen van de leidraad in 2013 zijn onder meer de werkwijzer voor het sociale domein (2016), de werkwijzer milieu (2017), de werkwijzer natuur (2018), en de werkwijzer digitale overheid (2019) verschenen.² Op dit moment wordt gewerkt aan een verkenning voor een werkwijzer op het gebied van justitie en veiligheid en een werkwijzer voor de luchtvaart.

Uitkomsten onderzoek en suggesties voor verbetering

In het kader van deze motie is gesproken met experts met relevante kennis en ervaring met de theorie en/of praktijk van de MKBA. Deze experts zijn werkzaam bij de drie planbureaus, het CBS, de Algemene Rekenkamer, universiteiten en bij verschillende ministeries. Daarnaast is onderzoek verricht naar acht MKBA's die opgesteld zijn op basis van de leidraad uit 2013. Uit deze gesprekken en case studies volgen enkele aandachtspunten.

² Kamerstuk 33 576, nr. 142, Kamerstuk 34 477, nr. 4, Kamerstuk 26 643, nr. 604 en Kamerstuk 28 663, nr. 70

Inspiratiebron en checklist

De Monitor kan in een vroege fase van de MKBA gebruikt worden als inspiratiebron en checklist 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 indicatoren uit de Monitor 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.

Grensoverschrijdende effecten

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 verstrekendere 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.

Lange termijneffecten

De effecten op de lange termijn zouden duidelijker in beeld gebracht kunnen worden. 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. Voor CO₂ en andere milieueffecten kan namelijk een discussie gevoerd worden over de te hanteren prijs. In een MKBA wordt daarnaast 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. De werkgroep Discontovoet komt later dit jaar met een advies over de hoogte van de discontovoet. Een andere manier om de lezer meer bewust te maken van de langetermijneffecten is door middel van presentatie: splits de korte en lange termijneffecten op en presenteert deze expliciet. Hierdoor worden langetermijneffecten beter zichtbaar en kan het debat hierover gevoerd worden.

Presentatie PM-Posten

De aanwezigheid van PM-posten (effecten die niet gekwantificeerd of gemonetariseerd kunnen worden) blijft problematisch in een MKBA. Dit zijn vaak «zachtere effecten» op het gebied van de natuurlijke leefomgeving of sociale effecten. 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 als een positief of negatief sein te presenteren, zonder daar getallen aan te verbinden. Op die manier is het duidelijker dat er bij de beslissing nog rekening gehouden moet worden met PM-posten die een positieve of negatieve invloed op het voorstel hebben.

Verdelingseffecten

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 zou het waardevol zijn meer aandacht voor verdelingseffecten te hebben in MKBA's.

Daarbij zou ook nagedacht kunnen worden over het nut van gevoeligheidsanalyses die rekening houden met verliesaversie en ongelijkheidsaversie van mensen. Er kan bij een update van de MKBA-leidraad worden onderzocht of er aanleiding is om verdelingseffecten 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.

Communicatie

Ten slotte zijn er aandachtspunten bij 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 aangeven 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.

Tijd en budget voor «zachte effecten»

De uitvoering van MKBA's is uiteraard gebonden aan tijd en budget. Bij een beperkt budget en beperkte tijd vallen de moeilijker te achterhalen «zachte effecten» vaak als eerste weg. Het is daarom van belang de MKBA-opstellers genoeg tijd en budget krijgen van hun opdrachtgevers als belangrijke «zachte» effecten die moeilijk te kwantificeren zijn goed moeten worden meegenomen bij een MKBA, bijvoorbeeld in het geval van leefomgevingseffecten. Dit kan mogelijk verhinderen dat deze zaken te weinig aandacht krijgen in de analyse en als PM-post worden opgenomen. Voor een compleet overzicht van de evaluatie van de MKBA verwijs ik u naar het onderzoeksrapport dat opgenomen is als bijlage.

Vervolgacties

De MKBA is een belangrijk instrument om inzicht te geven in de voorziene welvaartseffecten van verschillende beleidsopties en sluit aan bij het

brede streven van de Rijksbrede Operatie Inzicht in Kwaliteit om te werken aan meer evidence-informed beleid. Het is daarom goed dat er blijvende aandacht is voor de manier waarop MKBA's worden uitgevoerd en dat deze goed aansluiten op de laatste inzichten op het gebied van brede welvaart. De eerdergenoemde departementale werkwijzers en het voorliggende onderzoek spelen hierin een belangrijke rol.

Het kabinet beveelt aan om een update van of aanvulling op de Leidraad te maken, waarbij bovenstaande aandachtspunten nader onderzocht en uitgewerkt kunnen worden. Ook het werk dat de afgelopen jaren in de vorm van nieuwe werkwijzers is verricht kan in deze update bijdragen aan verbetering en verduidelijking van de MKBA. Daarbij is het volgens het kabinet belangrijk om in het oog te houden dat de concrete invulling van het begrip brede welvaart niet voor iedereen hetzelfde is. Politieke partijen hebben immers verschillende ideeën, plannen en prioriteiten. Omdat meningen, waarderings, posities en politieke verhoudingen kunnen verschuiven is de invulling van «brede welvaart» niet statisch.

De Algemene Leidraad uit 2013 is opgesteld door het CPB en het PBL. Binnen het Rijk zijn ministeries, planbureaus en andere organisaties binnen het Rijk verenigd in het MKBA-kernteam. Het kabinet vraagt het MKBA kernteam om de Algemene Leidraad van de beschreven update te (laten) voorzien en te bekijken hoe dit binnen de Leidraad het beste kan worden vormgegeven.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra