

Twee notities voor de algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse



Amsterdam, november 2013

Twee notities voor de algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse

Prof.dr. L. Bertolini (Universiteit van Amsterdam)

Prof.dr. P. Koning (Vrije Universiteit)

Prof.dr. C. Koopmans (SEO, Vrije Universiteit)

Prof.dr. D. Webbink (Erasmus School of Economics, Rotterdam)



seo economisch onderzoek

Disclaimer: Dit is een discussion paper, geen SEO onderzoeksrapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs van de twee notities die zijn opgenomen.

SEO Discussion Paper nr. 73

Copyright © 2013 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Onderwijs en arbeidsmarkt in MKBA's.....	3
3	Begrijpelijkheid van MKBA's en de rol van MKBA's in het beleidsproces	13

1 Inleiding

In 2013 hebben het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving een leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) opgesteld, die in beginsel toepasbaar is op alle beleidsterreinen. Daarbij zijn de planbureaus ondersteund door een wetenschappelijke begeleidingscommissie. Leden van de commissie hebben twee notities opgesteld over aspecten die aandacht verdienen. Deze discussion paper bevat beide notities.

2 Onderwijs en arbeidsmarkt in MKBA's

Auteurs: Pierre Koning, Dinand Webbink en Carl Koopmans

September 2013

CPB en PBL werken aan een leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voor alle terreinen van overheidsbeleid. Sinds het jaar 2000 is een groot aantal MKBA's uitgevoerd van transportbeleid, in het bijzonder infrastructuurprojecten. Op andere gebieden worden meer incidenteel MKBA's uitgevoerd, waardoor de ervaring met MKBA's op deze terreinen nog beperkt is.

Binnen de wetenschappelijke begeleidingscommissie van de algemene MKBA leidraad zijn vragen gerezen over de toepasbaarheid van de leidraad op het sociale domein, in het bijzonder de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt. Deze vragen betreffen onder meer de kwaliteit van effectschattingen die aan MKBA's ten grondslag liggen en de wijze waarop effectschattingen kunnen worden 'vertaald' in kosten en baten. Naar aanleiding van deze vragen benadrukken CPB en PBL het belang van effectschattingen in de leidraad en geven zij een enkel voorbeeld. Dit blijkt echter niet voldoende om de zorgen weg te nemen.

Dit was aanleiding voor een nadere verkenning van de toepasbaarheid van MKBA's op het sociale domein. Deze actie is gericht op MKBA's van hoge kwaliteit en op draagvlak. De verkenning is uitgevoerd via gesprekken van voorzitter Carl Koopmans met de meest bij deze onderwerpen betrokken leden van de commissie: Pierre Koning (arbeidsmarktdeskundige) en Dinand Webbink (onderwijsexpert). In deze gesprekken is gezamenlijk gezocht naar mogelijkheden om de kwaliteit van toepassing van de leidraad op het sociaal domein te borgen. Op basis van de gesprekken is deze notitie geschreven.

De notitie is tot stand gekomen tijdens de laatste fase van het opstellen van de MKBA leidraad. Als volgende stap schrijft de wetenschappelijke begeleidingscommissie een second opinion. Voorzien is dat in een volgend stadium zogenaamde 'werkwijzers' worden opgesteld voor respectievelijk arbeidsmarkt en onderwijs waarin de MKBA leidraad verder wordt uitgewerkt op deze terreinen. De auteurs van de leidraad kunnen delen van deze notitie overnemen in de leidraad. Mogelijk zullen onderdelen van deze notitie deel uitmaken van de second opinion. En ten slotte vormt de notitie een voorzet voor de werkwijzers.

De notitie gaat afzonderlijk in op belangrijke aspecten. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd.

De noodzaak van goed effectenonderzoek

Een goede MKBA staat of valt met de kwaliteit van de inschatting van de directe effecten¹. In een MKBA staan deze effecten centraal want zij bepalen meestal het grootste deel van de baten van beleid. In tabel 1 wordt zichtbaar hoe effecten en waarderingen van effecten de uitkomst van de MKBA bepalen. Bij onderwijs gaat het bijvoorbeeld om de effecten van interventies in het onderwijs op toetscores van leerlingen. En op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld om de effecten van andere belastingtoeslagen op de arbeidsparticipatie. Als de effecten niet volgens state-of-the-art methoden worden ingeschat, klopt de MKBA ook niet.

Tabel 1 De cruciale rol van beleidseffecten in een MKBA

Effecten	Voorbeeld	Eenheden ('ΔQ')	Waardering 'P'	Kosten en baten
E ₁	Arbeidsproductiviteit	Procenten	Totale loonkosten ^a	ΔQ ₁ x P ₁
E ₂	Gezondheid	Levensjaren	Waarde van 1 levensjaar	ΔQ ₂ x P ₂
E ₃	Criminaliteit	Diefstallen	Gem. schade per diefstal	ΔQ ₃ x P ₃
.
E _N	Vrije tijd	Uren	Netto uurloon	ΔQ _N x P _N
Kosten	Uitvoeringskosten	Euro's	N.v.t.	-C
Totaal				$-C + \sum_{i=1}^N \Delta Q_i x P_i$

^a De totale loonkosten worden vaak gebruikt als benadering van de waarde van de productie van werknemers.

De kwaliteit van effectonderzoek wordt sterk bepaald door het type onderzoeksdesign dat gebruikt wordt. Met name in de onderwijs economie is het voorkomen van 'selection bias' zeer belangrijk. Experimenten met random toewijzing vormen het ideaal. Als niet overtuigend gelden kwalitatieve studies. Een difference-in-difference model (voor- en nameting met controlegroep) kan als een minimum worden gezien².

In MKBA's op het sociale domein ontbreekt vaak goede informatie over de effecten van beleidsinterventies. Veel studies hebben een minder geloofwaardig onderzoeksdesign, waardoor de effecten sterk vertekend kunnen zijn. Ook betreffen wetenschappelijke studies doorgaans niet (exact) dezelfde maatregel die in de MKBA wordt onderzocht.

¹ Directe effecten zijn effecten op de markt waarop het beleid wordt gevoerd. Dus bijvoorbeeld effecten van onderwijsbeleid op het aantal studenten; of effecten van lagere belastingen op arbeid op het arbeidsaanbod.

² Het CPB gebruikt dit ook bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's als selectiecriteria voor studies over onderwijs.

Dit brengt uitvoerders van MKBA's er soms toe om beredeneerde inschattingen te maken³, uit te gaan van verwachtingen van betrokken actoren⁴, of om aan te nemen dat beleidsdoelen zullen worden gehaald⁵. Het gebruik van dergelijke niet-wetenschappelijke inschattingen is echter riskant, in het bijzonder bij onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. Daar is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat interventies ook negatieve effecten kunnen hebben⁶. Als in een dergelijke situatie een positief effect wordt ingevuld op basis van een redenering, bestaat het risico dat een maatregel met negatieve effecten positief uit de MKBA komt - ten onrechte.

In een MKBA van voortijdig schoolverlaten maken In 't Veld en anderen diverse eigen aannames over de effectiviteit van maatregelen^a. Op basis daarvan concluderen zij: *“Voor drie van de vier onderzochte interventies geldt dat de baten de kosten sterk overtreffen.”*

Het Centraal Planbureau (CPB) is hierover in een second opinion^b kritisch en schrijft: *“Deze berekeningen zijn ... met grote onzekerheid omgeven vanwege het ontbreken van essentiële informatie over de effectiviteit van de interventies en vanwege het gebruik van enkele aannamen uit het model ... Dit betekent ... dat er nog onvoldoende kennis is om een gefundeerde keuze te kunnen maken.”* Ook geeft het CPB aan dat met effectieve interventies hoge rendementen zijn te behalen^c.

Dit voorbeeld laat zien dat kennis van beleidseffecten een noodzakelijke voorwaarde is voor een bruikbare MKBA.

^a Veld, R.J. in 't, W. Korving, Y. Hamdan en M. van der Steen (2006), Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten.

^b CPB (2006), Beoordeling KBA voortijdig schoolverlaten, CPB-Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau.

^c In termen van tabel 1 betekent dit dat de waardering van vermeden voortijdige schoolverlaters (P) hoog is, terwijl de effecten (ΔQ) van de beleidsinterventies onbekend zijn.

Er dient daarom te worden gewaarschuwd tegen het gebruik van 'beredeneerde' effecten, verwachtingen van betrokken actoren of beleidsdoelen, zowel in de MKBA leidraad als in de werkwijzers. Als geen wetenschappelijk onderzoek naar directe effecten beschikbaar is, moet dergelijk onderzoek deel uitmaken van – of vooraf gaan aan – de MKBA. Dit impliceert dat het snel uitvoeren van een MKBA soms onmogelijk is. Naarmate meer effectenonderzoek wordt uitgevoerd, ontstaat er wellicht een beleidgerichte 'body of knowledge' waar veel MKBA's zich op kunnen baseren⁷.

³ Berenschot et al. (2007), Maatschappelijke kosten-batenanalyse Brede school, Utrecht: Berenschot, bijlage 9; Ministerie van OCW (2013), Kosten en baten verhoging kwalificatieplichtige leeftijd, Den Haag: ministerie van OCW.

⁴ Bijvoorbeeld Arcadis (2006), Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein, Arnhem: Arcadis, blz. 26.

⁵ Bijvoorbeeld Ecorys (2009), MKBA voortijdig schoolverlaten, Rotterdam: Ecorys, blz. 27; APE (2005), Kosten en baten van arbeidsveiligheidsstrategieën, Den Haag: APE, blz. 116.

⁶ Zie Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek & D. Webbink, 2007, The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement, Review of Economics and Statistics 89(4), 721-736; Van Elk, R., M. van der Steeg & D. Webbink, 2013, The effects of a special program for multi-problem school dropouts on educational enrolment, employment and criminal behavior, CPB Discussion Paper no. 241. Voor bewijs van het belang van lock-in effects zie Heul, H. van der (2006), Vaststelling en evaluatie van de effecten van reïntegratiemaatregelen voor WW-cliënten. Kennismemo 2006/11. Amsterdam: UWV.

⁷ Het introduceren van MKBA's bij transportbeleid vanaf het jaar 2000 was relatief gemakkelijk omdat er al transportmodellen waren waaraan directe effecten konden worden ontleend.

Als beleidseffecten onbekend zijn, wordt soms berekend hoe groot het effect minimaal zou moeten zijn om de beleidsmaatregel rendabel te maken⁸. Hoewel dit inhoudelijk een correcte benadering is, legt dit het probleem bij de gebruikers van de MKBA (bijvoorbeeld beleidsambtenaren, politici, media): geloven zij dat het effect inderdaad die omvang heeft, of niet? De MKBA schept daarover dan geen duidelijkheid. Bovendien opereren gebruikers in een politieke arena met een eigen dynamiek, en soms met sterke voorkeuren voor bepaalde uitkomsten. Deze voorkeuren kunnen effectinschattingen van gebruikers beïnvloeden (wensdenken). Ook in deze gevallen verdient onderzoek naar de effecten daarom de voorkeur.

Het ontbreken van goed effectenonderzoek is overigens niet alleen een probleem voor het maken van een MKBA, maar ook voor andere ex ante evaluatiemethoden zoals kosteneffectiviteitsanalyse of multi-criteria analyse. Adequaat effectenonderzoek is een *conditio sine qua non* voor beleidsvoorbereiding in het algemeen, niet alleen voor specifieke evaluatiemethoden.

Onderwijseconomie en MKBA

Over de baten (en kosten) van onderwijs is al veel bekend. Vooral over de financiële baten bestaat een groot aantal studies met goede onderzoeksdesigns. Daarnaast is ook het een en ander bekend over de niet-financiële baten, zoals gezondheid, criminaliteit, civic participation, e.d. Een voorbeeld van een studie van hoge kwaliteit is onderzoek naar het rendement van voorschoolse educatie in het “Perry Preschool Program”, een zeer uitvoerig experiment in de Verenigde Staten⁹. In dit onderzoek worden niet alleen effecten van voorschoolse educatie op de latere inkomsten meegenomen, maar ook effecten op belastingen en uitkeringen. Bovendien worden baten van minder criminaliteit in geld uitgedrukt.

Focus arbeidsmarktonderzoek en MKBA

Arbeidsmarktonderzoek richt zich veelal op de ‘trade-off’ tussen het functioneren van de arbeidsmarkt en de verdeling van welvaart (ook wel: ‘efficiency’ en ‘equity’). Zo kunnen lagere werkloosheidsuitkeringen bijdragen aan een lagere werkloosheid, maar leidt het tevens tot lagere inkomens voor werklozen. Afschaffen van de zogenaamde ‘aanrechtssubsidie’ stimuleert de arbeidsparticipatie maar verlaagt het inkomen van partners waarbij één van de twee werkt. Arbeidsmarktonderzoek presenteert vaak naast elkaar de effecten op de arbeidsmarkt zelf en op de inkomensverdeling. Er zijn maar weinig maatregelen die gericht zijn op het functioneren van de arbeidsmarkt die neutraal uitpakken voor de inkomensverdeling. En andersom zullen maatregelen gericht op het veranderen van de inkomensverdeling zo goed als altijd het functioneren van de arbeidsmarkt beïnvloeden.

Een MKBA richt zich primair op nationale welvaartseffecten. In MKBA termen bestaat het ‘directe effect’ van arbeidsmarktbeleid uit de vertaling van kwantitatieve effecten (ΔQ) op de arbeidsmarkt in termen van welvaart ($P \times \Delta Q$). Vaak bestaan de netto welvaartseffecten uit ‘driehoekjes’ in een vraag-aanbodgrafiek. In een MKBA van arbeidsmarktbeleid is er bovendien

⁸ Bijvoorbeeld Koopmans, C.C. & F. Tewes (2010). Economische projectbeoordeling Programma Toetsing en Toetsgestuurd leren, Rapport 2010-08, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁹ Zie Heckman, J.J., Moon, S.H., Pinto, R., Savelyev, P.A. & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 114-128.

vaak een welvaartseffect van de ‘wig’ tussen bruto loonkosten en netto lonen¹⁰. Daarnaast zoekt de MKBA expliciet naar andere indirecte en externe effecten zoals bijvoorbeeld gezondheid en zorgkosten.

Uit Tabel 2 blijkt dat de sterke punten van arbeidsmarktonderzoek en MKBA's complementair zijn. Arbeidsmarktonderzoek levert informatie over arbeidsmarkteffecten en verdelingseffecten. De MKBA completeert het beeld door arbeidsmarkteffecten in welvaart uit te drukken en andere effecten toe te voegen. Dit impliceert dat een MKBA niet kan worden uitgevoerd los van arbeidsmarktonderzoek. Net als bij onderwijs is een effectenstudie van hoge kwaliteit een voorwaarde voor een goede MKBA.

Tabel 2 Arbeidsmarktonderzoek en MKBA hebben verschillende focus

Stap in het onderzoek	Soort onderzoek	
	Arbeidsmarkt	MKBA
Effectstudie van hoge kwaliteit	X	Soms
Effecten uitgedrukt in welvaart ('driehoekjes', wig)	-	X
Indirecte en externe effecten, PM posten	-	X
Verdelingseffecten	X	Soms

Effectenonderzoek op de arbeidsmarkt: het belang van heterogeniteit

Arbeidsmarktbeleid draait vaak om het activeren van mensen die niet werken. De kans op succesvol beleid hangt sterk samen met de afstand tot de arbeidsmarkt van niet-werkenden. Die afstand wordt sterk bepaald door (de verdeling van) hun *productiviteit*. Koning beschrijft een typologie van werklozen waarin verschillende productiviteitsniveaus en oorzaken van niet werken worden gecombineerd¹¹ (zie Figuur 1). Daarbij is onder meer van groot belang of de productiviteit van de werkloze onder of boven het minimumloon ligt: als de productiviteit daaronder ligt, is de werkloze voor werkgevers zonder subsidies niet aantrekkelijk. Ook van belang is het reserveringsloon (minimaal loon waarvoor de werknemer wil werken): als werken minder oplevert dan het reserveringsloon, wil de werkloze niet aan de slag.

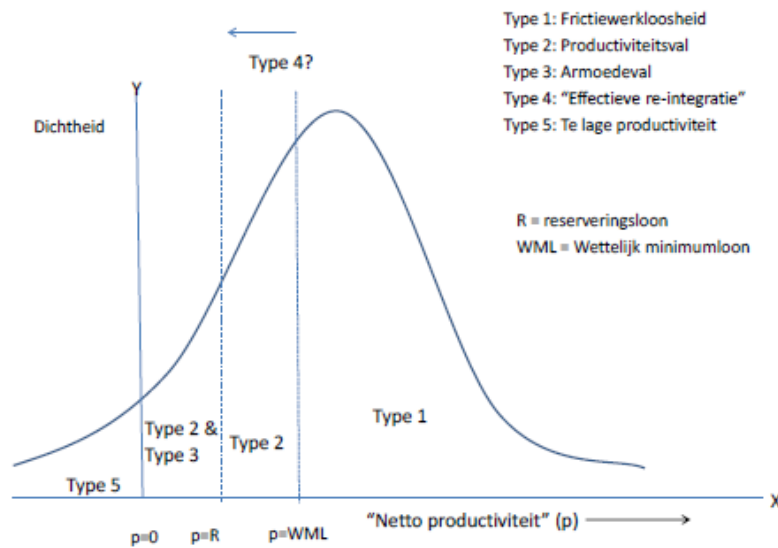
Koning onderscheidt 5 typologieën voor werkloosheid: frictiewerkloosheid (productief maar nog geen passende baan), productiviteitsval (niet productief genoeg t.o.v. minimumloon, loonkostensubsidie kansrijk), armoedeval (reserveringsloon hoger dan productiviteit), “Effectieve re-integratie” (niet productief genoeg t.o.v. minimumloon, scholing kansrijk) en (veel) te lage productiviteit.

Vervolgens wordt nagegaan hoe beleidsinterventies wel of niet werken voor verschillende typen werklozen. Het gaat om subsidiëring van zoeken (frictiewerkloosheid), loonkostensubsidies en loondispensaties (productiviteitsval), sancties, scholing en training en gesubsidieerde arbeid. Elk type interventie beïnvloedt andere typen werklozen.

¹⁰ Als meer mensen aan het werk gaan zijn de baten gelijk aan de marginale waarde van hun arbeid die kan worden benaderd met de bruto loonkosten. Daarnaast zijn er kosten van verloren vrije tijd die kunnen worden benaderd met het netto loon. Het verschil, de ‘wig’, vormt dan een netto maatschappelijke bate.

¹¹ Koning, P. (2013) Activerend arbeidsmarktbeleid: een beknopte handleiding, TPEdigitaal 7 (2).

Figuur 1 Productiviteit en typologie van werkloosheid



Toepasbaarheid van vraag/aanbodanalyse in het sociale domein

MKBA's zijn vaak gebaseerd op analyse van vraag- en aanbodcurves¹². Daarom is het van belang om na te gaan of deze benadering toepasbaar is bij arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. Hieronder wordt een korte aanzet gegeven van een benadering die bruikbaar lijkt voor diverse vormen van beleid. Hiermee is echter niet aangetoond dat deze benadering 'werkt' voor alle soorten arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. Dit zal in de praktijk moeten blijken: *the proof of the pudding is in the eating*.

Een dergelijke vraag- en aanbodanalyse kan niet voorbij gaan aan bestaande regulering. Beleidsinterventies vinden plaats in een arbeidsmarkt die door vele vormen van overheidsbeleid wordt beïnvloed. Figuur 2 geeft als voorbeeld een gestileerde weergave van de arbeidsmarkt voor mensen met een lage opleiding, waarin twee bestaande overheidsingrepen zijn meegenomen: belastingen en premies op arbeid (de 'wig') en het minimumloon (wettelijk minimumloon en laagste CAO-lonen).

De curve "Vraag zonder wig" in de figuur geeft aan hoeveel werkgevers bereid zijn te betalen voor werknemers. Hierin is onder meer de uiteenlopende productiviteit van werknemers meegenomen. De aanbodcurve weerspiegelt uiteenlopende reserveringslonen die hier het gevolg van kunnen zijn.

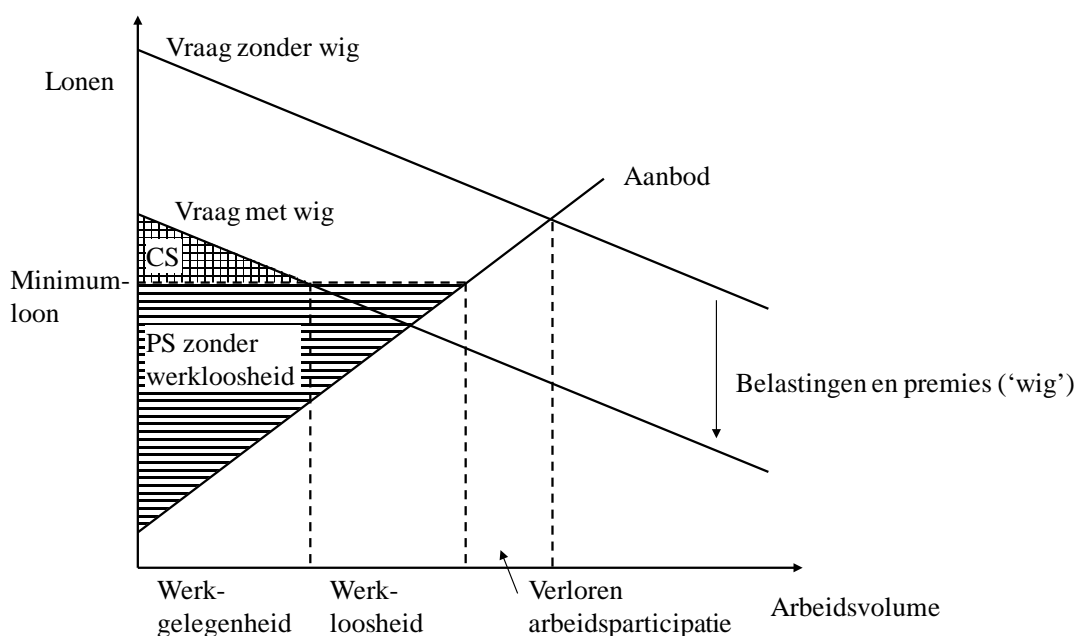
Het aggregeren van heterogene werknemers in één vraag/aanbodanalyse houdt een sterke simplificatie in. Zo staat op de verticale as het gemiddelde loon. Daarachter ligt een verdeling van

¹² Zie voor toepassingen, ook op de arbeidsmarkt: Elhorst, J.P., Heyma, A., Koopmans, C.C. & Oosterhaven, J. (2004). Indirecte effecten infrastructuurprojecten: aanvulling op de Leidraad OEI, Rapport 761a, SEO: Amsterdam.

lonen voor werknemers met verschillende kenmerken¹³. Als beleidsinterventies deze verdeling veranderen, moet de effectenanalyse dat laten zien. Bij de daarop volgende vraag/aanbodanalyse moet worden nagegaan of werken met gemiddeldes invloed heeft op de resultaten. Zo ja, dan is een alternatieve aanpak voor de doorrekening van effecten geboden die (meer) rekening houdt met verschillen tussen individuen op de arbeidsmarkt.

Uit de figuur blijkt dat de wig leidt tot netto lonen die lager liggen dan de bruto loonkosten, waardoor de betalingsbereidheid (=vraag) die werknemers ervaren lager ligt dan wat werkgevers in totaal bereid zijn te betalen. Hierdoor schuift de vraagcurve naar beneden, hetgeen leidt tot een lager loon en (daardoor) een lagere arbeidsparticipatie. Minimumlonen zorgen ervoor dat geen evenwicht wordt bereikt waarbij de vraag gelijk is aan het aanbod. Gegeven een minimumloon is het aanbod groter dan de vraag en bestaat er werkloosheid.

Figuur 2 Wig en minimumloon op de arbeidsmarkt voor laag opgeleiden



Welvaartsanalyse betreft (veranderingen van) driehoeken in vraag/aanbodfiguren. De welvaart is in figuur 2 zichtbaar als twee driehoeken. Het consumentensurplus (CS) laat de ‘winst’ voor werkgevers zien en het en het producentensurplus (PS) de netto welvaart voor werknemers¹⁴. Het getekende producentensurplus wordt overigens slechts gedeeltelijk bereikt door het bestaan van werkloosheid. Als er veranderingen optreden in vraag- of aanbodcurven, de wig of het minimumloon, verandert de omvang van de driehoeken. Deze veranderingen zijn welvaartseffecten in de MKBA.

¹³ Zie over de problemen van het aggregeren van arbeidsaanbod bijvoorbeeld: Heckman, J.J. en G. Sedlacek (1985), Heterogeneity, Aggregation, and Market Wage Functions: An Empirical Model of Self-Selection in the Labor Market, *Journal of Political Economy* 93 (6) 1077-1125.

¹⁴ Hier zijn de werkgevers de ‘consumenten’ en de werknemers de ‘producenten’ van arbeid.

De vraag is dan of beleidsinterventies op de arbeidsmarkt en in het onderwijs zich laten ‘vertalen’ in veranderingen van vraagcurves, aanbodcurves, de wig, het minimumloon of andere randvoorwaarden. Enkele voorbeelden van interventies en ‘vertalingen’ zijn:

- Verlaging van de bijstand leidt mogelijk tot een hoger aanbod van arbeid omdat het relatief aantrekkelijker wordt om te werken. De aanbodcurve verschuift dan naar rechts.
- Verlaging van de wig leidt tot een verschuiving van de vraagcurve (‘Vraag met wig’) naar boven.
- Loonkostensubsidies kunnen worden gezien als negatieve belastingen voor specifieke groepen. Zij verschuiven de “vraag met wig” dus gedeeltelijk naar boven. Als de loonkostensubsidie wordt toegespitst op mensen met een lage productiviteit, verschuift vooral het rechterdeel van de vraagcurve omhoog. Een analyse conform figuur 1 is nodig om na te gaan hoe de vraagcurve verschuift.
- Gesubsidieerde arbeid voegt extra vraag toe, wederom met name aan de rechterzijde van de figuur. Ook hier is een analyse conform figuur 1 nodig.
- Sancties verhogen voor werklozen de kosten van niet werken en dus de relatieve baten van wel werken. Hierdoor verschuift een deel van de aanbodcurve omhoog.
- Verlaging van het minimumloon leidt tot een verschuiving omlaag van deze restrictie, met als gevolg een groter consumentensurplus, een kleiner ‘producentensurplus zonder werkloosheid’ en een lagere werkloosheid.
- Beter onderwijs of scholingstrajecten leiden tot een hogere productiviteit van werknemers, waardoor de betalingsbereidheid van werkgevers toeneemt en de vraagcurven ‘Vraag zonder wig’ en ‘Vraag met wig’ naar boven verschuiven.

De volume-effecten van beleidsmaatregelen moeten worden ontleend aan effectenonderzoek. Op het cruciale belang van goed effectenonderzoek is hierboven ingegaan.

Een dergelijke vraag/aanbod analyse vereist bovendien kennis van de helling (elasticiteit) van vraag- en aanbodcurves, althans het gedeelte daarvan waarlangs wordt ‘verschoven’ door de beleidsinterventie. In veel gevallen zal effectenonderzoek hierover belangrijke informatie opleveren, voor de situaties zonder en met de beleidsinterventie¹⁵. In MKBA’s wordt vaak aangenomen dat de vraag- en aanbodcurven in het relevante bereik (bij benadering) lineair zijn. Mogelijk zijn nog andere pragmatische veronderstellingen nodig. Een belangrijke opgave voor de werkwijzers is om voor een breed scala aan maatregelen te schetsen of en hoe een en ander op verantwoorde wijze mogelijk is.

De crux van een arbeidsmarkt MKBA is dus een goede combinatie van effectenonderzoek en welvaartsanalyse. Het effectenonderzoek zal vaak gaan over productiviteit, reserveringsloon etc. en onderscheid maken tussen diverse doelgroepen van beleid. Welvaartsanalyse betreft veelal vraag- en aanbod op een meer geaggregeerd niveau, waarbij de welvaartseffecten van bestaande marktimperfecties moeten worden meegenomen.

¹⁵ Bijvoorbeeld de (hypothetische) uitkomst: “een verlaging van het minimumloon met 2% leidt tot 0,1%-punt minder werkloosheid” koppelt een prijsverandering aan een hoeveelheidsverandering en zegt dus iets over de helling van vraag- en aanbodcurven.

Speciale aandacht verdient daarbij de heterogeniteit van werknemers in termen van productiviteit, zoals hierboven beschreven. Dit is een belangrijk punt, omdat verschillen in productiviteit juist ook het aangrijpingspunt vormen voor beleid – hetzij om ‘werk voor de onderkant’ te bewerkstelligen, hetzij om voldoende inkomenshervdeling te realiseren. Vraag/aanbodanalyses betreffen vaak homogene ‘producten’. Wellicht kan heterogeniteit worden meegenomen in de vraagcurve, in de vorm van een uiteenlopende betalingsbereidheid (grotere helling van de vraagcurve dan bij homogene werknemers). Ook dit verdient nadere aandacht in de werkwijzers. Andere aspecten die daarin kunnen worden meegenomen zijn de transactiekosten van baanveranderingen en de geografische spreiding van banen en werkenden.

Aanbevelingen

Voor de brede MKBA analyse geldt dat een aantal stappen cruciaal is bij een specifieke toepassing op het sociale domein en bij onderwijs. Bij het uitvoeren van een MKBA verdient het daarom zinvol hier veel aandacht en energie op te richten. Dit resulteert in een aantal aanbevelingen:

1. Neem in de MKBA leidraad een waarschuwing op dat het invullen van ‘beredeneerde’ effecten, verwachtingen van betrokkenen of niet-onderbouwde veronderstellingen in een MKBA gevaarlijk is, in het bijzonder bij onderwijsbeleid. Effecten op basis van wetenschappelijk onderzoek verdienen sterk de voorkeur.
2. Voer voor zowel onderwijs als arbeidsmarkt concrete casestudies uit die als voorbeeld van goede toepassing kunnen dienen. Deze casestudies zouden direct aansluitend aan de afronding van de algemene MKBA leidraad moeten plaatsvinden, zodat ze een basis bieden voor het schrijven van werkwijzers. Een kandidaat voor een MKBA zou bijvoorbeeld de inzet van trajecten bij actief arbeidsmarktbeleid kunnen zijn.
3. Verken in de werkwijzers voor onderwijs- en arbeidsmarktbeleid de mogelijkheden om de welvaartseffecten van uiteenlopend beleid op de arbeidsmarkt en in het onderwijs te onderzoeken met vraag/aanbodanalyse. Indien dit niet mogelijk is, is het zaak een alternatief raamwerk te vinden dat recht doet aan het gegeven dat de productiviteit van werknemers sterk kan verschillen.

3 Begrijpelijkheid van MKBA's en de rol van MKBA's in het beleidsproces

Auteur: Luca Bertolini (Universiteit van Amsterdam)

September 2013

Perspectief

In deze notitie wordt de concept MKBA-leidraad bekeken vanuit twee vragen:

- Geeft de leidraad ook houvast aan MKBA-betrokkenen die geen MKBA-opstellers en geen economen zijn, maar een MKBA op waarde moeten kunnen inschatten om er een adequate rol in de beleidsvorming te kunnen geven?
- Schenkt de leidraad voldoende aandacht aan de rol van de MKBA in het beleidsproces, en aan het proces van het maken van de MKBA zelf? Is het duidelijk wat de MKBA wel en niet aan beleidsvorming kan bijdragen, en op welke wijze? Is het duidelijk hoe verschillende, relevante groepen en belangen bij het maken van een MKBA betrokken moeten en kunnen worden?

Bij het beantwoorden van deze vragen wordt gebruik gemaakt van ervaringen opgedaan met MKBA in het transportbeleid en het ruimtelijk beleid.

Begrijpelijkheid

Het is belangrijk dat wat een MKBA wel en niet doet, en vanuit welke aannames en logica tot bepaalde uitkomsten komt, wordt begrepen door diegenen die de MKBA moeten gebruiken om een beslissing te nemen, of de beslissing moeten aanvaarden. In de afwezigheid van voldoende begrip is het risico groot dat de uitkomsten zullen worden verabsoluteerd ('de MKBA beslist'), gebagatelliseerd ('de MKBA is niet relevant'), of simpelweg niet geaccepteerd ('de MKBA deugt niet'). Begrip lijkt een essentiële voorwaarde voor het accepteren en daardoor leren van de uitkomsten van een MKBA, met overtuiging een plan wel of niet te implementeren, of aan te passen, in plaats van de MKBA aan te vallen, of slechts als strategisch wapen in het politieke spel te gebruiken. Begrip is vooral belangrijk omtrent potentieel controversiële aspecten van de MKBA, zoals niet of moeilijk te kwantificeren en/of waarderen effecten, onzekerheid, en verdelingseffecten. Meer in het algemeen is belangrijk dat er voldoende besef is van wat de analytische en praktische mogelijkheden én beperkingen van de MKBA zijn, en welke alternatieve methodes voorhanden zijn, met hun voor- en nadelen. Het is tot slot belangrijk dat er een helder onderscheid bestaat tussen welvaarteconomische en politieke achtergronden van waarderingen en keuzes.

De leidraad verricht op deze punten goed werk: het is ook voor een niet econoom goed te volgen, en het is helder over de achtergronden van overwegingen, ook bij potentieel controversiële aspecten. Ook de mogelijkheden en beperkingen van de MKBA zijn goed in beeld gebracht. Het is daarnaast zeer positief te noemen dat een hoofdstuk integraal aan communicatie wordt gewijd.

Naast de erkenning dat de MKBA logica niet vanzelf herkenbaar is voor beleidsmakers, is het positief dat de leidraad tevens erkent dat voor MKBA-opstellers de achtergronden van beleidskeuzes óók soms niet helder genoeg zijn en dat dit niet wenselijk is. Verstand van de MKBA bij beleidsmakers én van beleid bij MKBA opstellers, wordt helder neergezet als voorwaarde voor de volle benutting van het leerpotentieel van het instrument.

Het bovenstaande heeft belangrijke implicaties voor het MKBA-proces. Wederzijds begrip tussen MKBA-opstellers, opdrachtgevers en andere betrokkenen is immers iets dat ontstaat door wederzijdse, doorgaande interactie. Het gebeurt niet, of in veel mindere mate op afstand, of indirect (bijvoorbeeld slechts door het doornemen van elkaars rapporten). Het MKBA-proces is in dit verband ook om een tweede reden belangrijk: het is vooral wanneer zowel het plan als de MKBA nog niet dichtgetimmerd zijn, wanneer in beide nog keuzes genaakt kunnen worden, dat aanscherping van beide kan plaatsvinden: keuzes in het plan beter verantwoord, het plan alvast aangepast, opstelling van de MKBA beter toegespitst op het voorliggend probleem en context.

Beleidsproces

Een MKBA staat niet op zich en dient een precies doel: inzicht geven in de welvaarteconomische effecten van beleidsmaatregelen, met als ‘bijvangst’ een indicatie van in welke mate, op welke kosten en onder welke omstandigheden, een beleidsdoel wordt bereikt. Vanuit het beleidsproces beredeneerd dient de MKBA keuzes te ondersteunen tussen alternatieve beleidsmaatregelen, inclusief de keuze om geen beleidsmaatregel in te voeren. Dit is echter goed bezien een minimale functie. Het maken van een MKBA kan ook aanleiding zijn om een probleem beter te identificeren, een rijker scala aan beleidsalternatieven in beeld te brengen, zicht te krijgen op minder voor de hand liggende of contra-intuïtieve effecten, of het besef van de implicaties van onzekerheid te vergroten en tegelijk beter hanteerbaar te maken. Kortom, het maken van MKBA is ook een unieke kans om het beleid verder aan te scherpen. Vooral vanuit deze tweede, en in vele opzichten nog belangrijkere functie, is het belangrijk dat de MKBA niet wordt gereduceerd tot haar uitkomst (het kosten/baten saldo), en zelfs niet tot het MKBA-rapport. Het hele proces van het maken van de MKBA in zijn interactie met het beleidsproces moet worden benut. Het is immers door doorgaande interactie tussen betrokkenen dat leren ontstaat. Dit lijkt met name essentieel voor de voorbereidende fasen van de MKBA (de fasen besproken in hoofdstuk 5).

Ook deze principes zijn aanwezig in de concept leidraad. Zoals onder andere helder aangeven in de volgende passages:

“Hieruit vloeit voort dat het verstandig is mensen met MKBA kennis al in een vroeg stadium “aan tafel” te hebben en te laten meedenken vanuit hun specialisme. Het omgekeerde is ook waar; het is verstandig om in het begin van een MKBA ook mensen met inhoudelijke expertise aan tafel te hebben.” (H2, p. 6)

“Om het begrip van de analyse en daarmee ook het draagvlak van de MKBA te vergroten en tegelijkertijd gebruik te kunnen maken van de lokale kennis is het aan te bevelen om vanaf het begin van de analyse van een maatregel verschillende relevante maatschappelijke groepen bij de ontwikkeling van de MKBA te betrekken.” (H2, p. 11)

“Bij het opstellen van de probleemanalyse is het raadzaam om verschillende maatschappelijke groepen te betrekken om zo de problematiek van zoveel mogelijk kanten te belichten. Daarbij wordt ook duidelijk welke verschillende

belangen er zijn en kan gestreefd worden naar consensus over de aard en ernst van het probleem. In gezamenlijkheid kunnen de kansrijke oplossingen verkend worden. De verschillende groepen kunnen vanuit die gedeelde probleemanalyse ook betrokken worden bij de opzet van de MKBA zodat zij -ondanks uiteenlopende belangen- hetzelfde idee hebben over de opzet van de uit te voeren MKBA, en dezelfde verwachtingen hebben over welke vragen er met de MKBA worden beantwoord en welke soorten kosten en effecten daarbij in beeld komen.” (H5, p. 6).

De principes zijn dus helder. Waar, vanuit dit perspectief, de leidraad verder zou kunnen gaan is in het concreter invullen, en daarmee dwingender maken, van hoe deze interactie tussen MKBA-opstellers en andere betrokkenen kan en moet kan gebeuren. Onder welke voorwaarden kan de interactie nuttig zijn? Wat zijn met name de fasen van het beleidsproces en van het MKBA proces waar deze mogelijk of zelfs nodig is? Wat zijn methodes om dit te bewerkstelligen?

In recent onderzoek is geprobeerd hier antwoord op te geven. In Nederland bestaat bij ruimtelijk en vervoerbeleid vaak een gebrek aan vertrouwen en communicatie tussen MKBA-opstellers en plannenmakers, wat leren in de weg staat. Op zoek naar oplossingsrichtingen is theoretische literatuur verkend en zijn enkele experimenten met MKBA-opstellers en planologen uitgevoerd. Belangrijke onderdelen van wat de ‘MKBA-dialoog’ wordt genoemd zijn:

- Ruimte voor dialoog en ontmoeting
- Plan en de MKBA vroegtijdig gezamenlijk en tegelijkertijd bespreken
- Voorbereid zijn op dialoog en ontmoeting
- Interactie begeleid door een moderator
- Discussiemiddelen gebruiken¹⁶

Zonder te willen zeggen dat de MKBA-dialoog in de leidraad opgenomen zou moeten worden, of dat dit de enige manier is om de interactie te bewerkstelligen, is het belangrijk dat preciezer en concreter, maar wellicht ook dwingender, naar het wanneer, wie, waarover en hoe van de interactie tussen MKBA-opstellers en andere betrokkenen verwezen wordt, met name in de cruciale voorbereidende fasen (zoals besproken in hoofdstuk 5).

¹⁶ Zie voor de uitwerking en onderbouwing: Beukers, E., L. Bertolini, en M. te Brömmelstroet (2013) *De MKBA-dialoog. Verbetering van het MKBA-proces bij analyse van ruimtelijk-infrastructurele plannen*. Den Haag/Amsterdam: Platform3/Universiteit van Amsterdam.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · www.seo.nl