



Werken aan maatschappelijk rendement

Een handreiking voor
opdrachtgevers van MKBA's
in het sociale domein

Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
De inhoud van de handreiking is in opdracht van BZK geschreven door LPBL.

Auteurs

Veroni Larsen, Lauri de Boer

Contactpersonen

Paulien van der Hoeven

Directie Wijken

T 070 339 40 04 | M 06 15 01 76 31

paulien.vanderhoeven@wwi.minbzk.nl

Robbert Bakker

Directie Kennisontwikkeling

T 070 426 66 06 | M 06 50 73 86 92

robbert.bakker@minbzk.nl

Redactie

Marlies Verlinde- van den Berg

Oktober 2011 | GMD 24923 | B-5905



Werken aan maatschappelijk rendement

Een handreiking voor
opdrachtgevers van MKBA's
in het sociale domein

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	5
1.2 De handreiking op hoofdlijnen	5
1.3 Wat biedt deze handreiking?	6
2. Denken in maatschappelijk rendement	8
2.1 Wat is maatschappelijk rendement?	9
2.2 Waarom maatschappelijk rendement inzichtelijk maken?	11
2.3 Een aanpak met drie modules	13
2.4 Het MKBA denkraam	14
3. Module I: Effecten in beeld	16
3.1 Voorbereiding	17
3.2 Gedragen probleemanalyse en doelstelling	18
3.3 Project- en nulalternatief scherp	19
3.4 Beleidsstheorie en de “EffectenArena MKBA”	22
3.5 Toetsen en uitwerken van de beleidsstheorie	24
3.6 Voorbeelden in het sociale domein	25
3.7 Checklist bij module 1	29
3.8 Stoppen of verdergaan?	30
4. Module II: Naar een indicatieve MKBA	32
4.1 Hoe werkt een indicatieve MKBA?	33
4.2 Waarderen van effecten	34
4.3 Kosten en baten opstelling in de tijd	37
4.4 Presentatie van een indicatieve MKBA	40
4.5 Checklist bij module 2	42
5. Module III: Effectonderzoek en monitoring	44
5.1 Kenmerken van effectonderzoek in het sociale domein	45
5.2 Opzetten van effectonderzoek in het sociale domein	46
5.3 Interpretatie en terugkoppeling	48
Bijlage I. Beschrijving van gebruikte MKBA's	50
Bijlage II. Onderbouwing van de aanpak met drie modules	56
Bijlage III. Effectenonderzoek	64

1. Inleiding



1.1 Aanleiding

Wat levert meer op voor een wijk: sloop en nieuwbouw van woningen of investeren in maatschappelijk vastgoed? Hoe wenselijk is het aanstellen van een huismeester? Is ‘achter de voordeur’ een aanpak die navolging verdient? Welke partijen hebben daar baat bij, en kunnen wellicht meebetalen?

Het ‘maatschappelijk rendement’ van investeringen in het sociale domein krijgt meer en meer aandacht. Het besef groeit dat er scherpe keuzen gemaakt moeten worden en dat een goede onderbouwing en verantwoording van publieke uitgaven belangrijk is. Het denken in termen van maatschappelijk rendement en het maken van kosten-batenanalyses kan hierbij helpen.

Het ministerie van BZK wil dit denken verder stimuleren en heeft daarom deze handreiking maatschappelijk rendement in het sociale domein op laten stellen¹. De handreiking is geschreven voor beleidsmakers en projectleiders bij rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties die overwegen om het maatschappelijk rendement van hun project of investering inzichtelijk te maken.

1.2 De handreiking op hoofdlijnen

Er zijn verschillende methoden om maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken. De handreiking combineert verschillende ervan in een aanpak die is opgebouwd uit drie modules:

1. **Effecten (kwalitatief) in beeld met de EffectenArena.** Deze module is gericht op het gezamenlijk doordenken en doorleven van de essentie van uw project. Het werkt toe naar een overzicht van alle projecteffecten (bedoeld en onbedoeld), en geeft aan wie investeert en wie profiteert. Dit doet u door samen met de belangrijkste stakeholders de gedachtegang achter het project bloot te leggen, te delen en te toetsen: hoe gaat dit project bepaalde effecten teweeg brengen? Klopt de redenering, zijn de verwachtingen reëel? En zijn er wetenschappelijke studies die de effecten bevestigen of ontkrachten? Startpunt daarbij is een gedeelde probleem-analyse en doelstelling. Uitvoering van deze module geeft – met weinig inspanning - een eerste zicht op maatschappelijk rendement.

¹ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft eerder al een soortgelijk traject doorlopen. Dit heeft uitgemond in de rapportage Kosten-batenanalyses voor BZK. Deze handreiking maakt gebruik van de resultaten en bouwt hierop door.

2. **Naar een indicatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).** In deze module wordt de stap gezet naar een MKBA waarin effecten zijn gekwantificeerd en (waar mogelijk) in geld uitgedrukt zodat ze kunnen worden afgewogen. Uit een MKBA volgt normaal gesproken een uitspraak over de verhouding tussen de kosten en de baten van uw project. Omdat echter het benodigde effectonderzoek in het sociale domein vaak ontbreekt, is het meestal niet mogelijk om tot een eenduidige uitkomst te komen. Niet het saldo onder de streep staat daarom centraal, maar de ‘omslagpunten’: is een positief maatschappelijk rendement mogelijk? Zo ja, waar moet het project dan aan voldoen?
3. **Effectmeting en monitoring.** In deze module wordt het project in de praktijk gevolgd en op een aantal hoofdpunten gemonitord. Dit zorgt ervoor dat indien nodig tussentijds bijgestuurd kan worden (optimalisatie). Het kan daarnaast input opleveren voor een MKBA achteraf (ex post) ter verantwoording en meer evidence based beleid in de toekomst. Hiervoor is het van belang dat u de kennis deelt met collega's. Door deze module te doorlopen bouwen we gezamenlijk aan een versterking van het systematische effectonderzoek in het sociale domein. Dit zorgt ervoor dat toekomstig beleid langzamerhand beter onderbouwd kan worden, vergelijkbaar met de hardere sectoren als infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Idealiter worden alle drie de modules ingezet, maar ook los van elkaar hebben de modules hun waarde. Met alleen module 1 kunt u zelf aan de slag om projecten te onderbouwen en te verbeteren, en draagvlak te creëren. Wanneer daar module 2 aan toegevoegd wordt is het ook mogelijk om actief te sturen op maatschappelijk rendement, omdat het inzicht biedt in de belangrijkste sleutels tot effectiviteit en de voorwaarden voor succes. Module 3 is ook zonder 2 uit te voeren, en draagt zoals gezegd bij aan meer evidence based beleid in de toekomst.

1.3 Wat biedt deze handreiking?

De handreiking bestaat uit een inleiding in maatschappelijk rendement en een beschrijving van de drie modules. Het is vooral een praktisch instrument voor wie wil werken aan maatschappelijk rendement.

- Hoofdstuk 3 helpt u op weg om direct zelf samen met de belangrijkste stakeholders aan de slag te gaan om de effecten van uw projecten in kaart te brengen.
- Hoofdstuk 4 geeft (technische) achtergrondinformatie en aandachtspunten voor het laten uitvoeren van een (indicatieve) MKBA. Een MKBA opstellen is specialistisch werk en hiervoor is in veel gevallen een bureau nodig. Dit hoofdstuk is geschreven voor u als opdrachtgever.
- Hoofdstuk 5 geeft specifieke kenmerken van effectonderzoek in het sociale domein en punten waar u rekening mee dient te houden. Het besteedt aandacht aan de terugkoppeling en het uitvoeren van de ex post MKBA. Lees dit hoofdstuk als u nadenkt over het (laten) opzetten van effectonderzoek.

De handreiking geeft veel voorbeelden. Deze zijn afkomstig uit twaalf MKBA's in het sociale domein. Een korte beschrijving hiervan vindt u in bijlage I.

Figuur 1.3. Maatschappelijk rendement in drie modules

1. Effecten in beeld



Hoofdstuk 3

2. Naar een indicatieve MKBA

Aanname effecten (hoeveelheden)	MKBA (hoeveelheid *)	Totaal MKBA
Draaien aan de knoppen		
Effect verkleinen afstand	Totale baten directe effecte	€ 5.715.411
1. % afname versigtig (begrensd) tot 2%	Toename kwaliteit van leven	€ 2.894.114
2. % scholieren die zich aanmelden 4%	Urgen met problematische schulden die SHV respect succesvol afsluiten	€ 1.433.067
3. 1	€ 1.433.067	1.528.134
Effect 4	€ 1.512.763	16.341
4. % dat 2e intake krijgt (scholen stellen 2% meer effectieve baten schoolprestaties P. RI	€ 1.528.193	458.519
5. Verandering effectiviteit SHV (100%) % met monetaire regulering	Totaal baten externe effecte	€ 458.519
Effect vergoede begeleiding	€ 458.519	Totaal baten
Scenario	€ 6.173.930	€ 6.173.930
Overig	€ 568.726	€ 1.109.095
Discontofactor 3,5%	€ 3.844.376	€ 5.372.691
Waarborg termijn (VOLY)	€ 801.239	€ 801.239
	Saldio (baten minus kosten)	€ 801.239

Hoofdstuk 4

3. Effectmeting & monitoring

Kosten en Baten Brede basisschool (in niet achterstandswijk)		€ 1.000
BATEN		€ 2.530 + PM
1. directe effecten (bij voorkomen schooluitval van 5%)		
- Hogere lozen jongeren		€ 2.600
- Vermijden kosten als gevolg van uitval		€ 100
2. Indirecte effecten		
- Meer werkende ouders		€ 30
- Hogere lozen en verminder kosten a.g.v. toenemende vaardigheden		€ 2
- Directe werkgelegenheid		€ 80
- Scheelvoorstellen Multi functionele accommodatie		n.v.t.
3. Externe effecten		
- Minder criminaliteit en overlast jongeren a.g.v. gematigder onderwijs		€ 70
- Begeering criminaliteit in de wijk a.g.v. minder uitval		€ 110
- Reductie overlast jongeren a.g.v. langere schooltijden		€ 30
- Verbetering sociale cohesie		€ 110
- Meer beëging en gezonder leven		+PM
KOSTEN		€ 1.750
SALDO		€ 780 + PM
Bandbreedte voorkomen schooluitval (3%, 7%)		[€ 0 - €1.600]

Hoofdstuk 5

2.

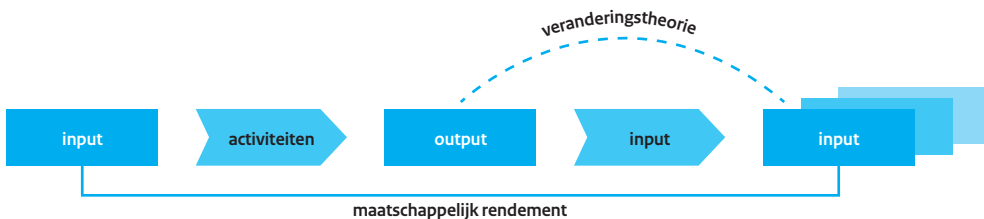
Denken in maatschappelijk rendement



2.1 Wat is maatschappelijk rendement?

Maatschappelijk rendement is de toegevoegde waarde van een project² voor de hele maatschappij. Het geeft antwoord op de vraag hoe de kosten van een project zich verhouden tot de maatschappelijke baten, waarbij de baten datgene zijn waar je het, als organisatie in het sociale domein, allemaal voor doet. Bijvoorbeeld: de verbetering van het veiligheidsgevoel, de gezondheid van je inwoners, of de gezinssituatie van multiprobleemhuishoudens. Anders gezegd is de definitie van maatschappelijk rendement, de verhouding tussen de benodigde investering in geld, mensen en/of middelen (input) enerzijds en het maatschappelijk effect dat wordt bereikt (outcome) anderzijds. Deze relatie verloopt via de tastbare, telbare resultaten van de activiteiten (output), bijvoorbeeld: 20 camera's opgehangen, een sportveld aangelegd, of 300 gezinsherstelplannen opgesteld.

Figuur 2.1. Definitie maatschappelijk rendement³



Bron: SEV, handboek maatschappelijk rendement

Het eerste deel van het schema is vaak goed in beeld te brengen: wat zijn de kosten en wat staat daar aan output concreet tegenover? Het tweede deel is echter ingewikkelder. Het gaat dan niet alleen om de omvang van de (beoogde) effecten, maar ook om de relatie tussen de gerealiseerde output en de beoogde effecten. In hoeverre leiden camera's tot meer veiligheid? Extra sportvelden tot gezondere inwoners? En de achter-de-voordeuraanpak (1-gezin-1-plan) tot stabilisatie of sociale stijging van het gezin? Om daar meer zicht op te krijgen, moet de veranderings- of beleidstheorie in beeld gebracht worden. Dit is de kern van het denken in maatschappelijk rendement. Het zijn de veronderstellingen of achterliggende redeneringen over hoe het werkt. Hoe draagt een sportveld bij aan gezondere bewoners? Het antwoord is een als-dan redenering. Bijvoorbeeld: als we een extra sportveld aanleggen, dan gaan kinderen meer bewegen en dan hebben ze minder overgewicht.

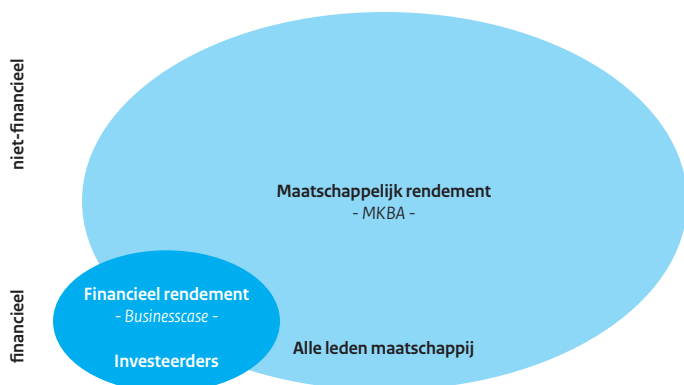
² Waar wordt gesproken van een project kan ook interventie, maatregel of investering worden gelezen

³ Andere maten zijn:

- Effectiviteit: mate waarin vooraf gestelde doelen worden bereikt. Geen relatie met input
- Efficiency: verhouding tussen output en input. Maatschappelijke effecten buiten beeld: intern gericht

Als we camera's ophangen dan kunnen we zien wat er gebeurt, dan werkt dat afschrikwekkend en dan worden er minder delicten gepleegd. De veranderingstheorie zit meestal wel in de hoofden van mensen, maar is meestal niet expliciet. Dit is wel nodig om te kunnen achterhalen wat de effecten zijn van een investering en om de afweging te maken hoe kosten en maatschappelijke effecten zich tot elkaar verhouden. Maatschappelijk rendement is breder dan het financieel rendement. Het beschouwt alle leden van de maatschappij. Overigens kunnen sommige leden hierbij ook een negatieve waarde ondervinden, zoals gedwongen verhuizing bij herstructurering. Daarnaast neemt het alle effecten mee, ook niet-financiële waarden, zoals een veiligere omgeving en een verbeterde kwaliteit van leven. Dit in tegenstelling tot het financieel rendement.

Figuur 2.2. Financieel versus maatschappelijk rendement

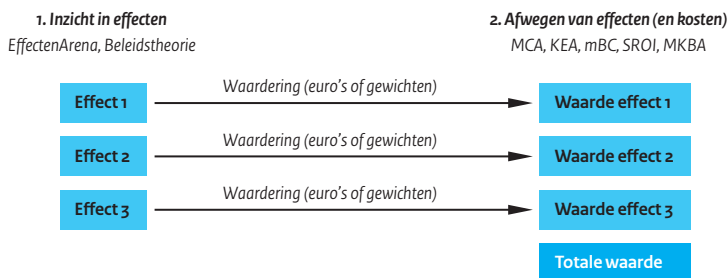


Om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken zijn twee stappen nodig:

1. Het in kaart brengen van de verwachte effecten. Een instrument hiervoor is de EffectenArena.
2. Het afwegen van de effecten. Dit kan door het toekennen van gewichten aan de effecten met een Multi Criteria Analyse (MCA) of door het afwegen van kosten en effecten in een Kosten Effectiviteits Analyse (KEA). Een andere mogelijkheid is om alle effecten onder één noemer te krijgen door ze te voorzien van een prijskaartje. Het voordeel is dat ook de kosten onder deze noemer vallen. Instrumenten hiervoor zijn de maatschappelijke BusinessCase (mBC), de Social Return on Investment (SROI) en de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)⁴.

⁴ In bijlage II worden de hier genoemde instrumenten verder beschreven. Zie voor een volledig overzicht van instrumenten rond maatschappelijk rendement: SEV, Zicht op maatschappelijk rendement, praktijkboek II, 2010

Figuur 2.3. Maatschappelijk rendement in 2 stappen



2.2 Waarom maatschappelijk rendement inzichtelijk maken?

Voor het inzichtelijk maken van maatschappelijk rendement kunnen meerdere redenen zijn, zoals:

1. **Beoordelen van projecten.** Moet een project wel of niet worden uitgevoerd? En ligt een overheidsbijdrage in de rede? Het beantwoorden van deze vragen is de reden waarvoor de MKBA van oorsprong wordt ingezet. Voorbeelden zijn: MKBA's van infrastructuurprojecten, MKBA's voor bijdragen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES), de MKBA's voor het Nota Ruimte Budget en de MKBA's Krimp. Vaak gaat het om concurrentie van meerdere projecten om een beperkt budget, waarbij een MKBA als voorwaarde is gesteld. Opdrachtgever is het Rijk of een partij die een project bij het Rijk wil indienen. Overigens blijkt in de praktijk dat een negatieve MKBA niet altijd een reden is om een project niet door te laten gaan of geen bijdrage te verstrekken. Een MKBA is dan ook een ondersteunend instrument; het vervangt de besluitvorming niet.
2. **Legitimatie / onderbouwing (nieuw) beleid.** Een analyse van maatschappelijk rendement kan ook dienen om de baten van een bepaald type beleid voor het voetlicht te brengen. Vaak is een dergelijke analyse erop gericht om een onderwerp te agenderen en/of te proberen er (duurzaam) middelen voor te krijgen. Voorbeelden zijn de MKBA Brede school, de MKBA's Voortijdig schoolverlaten en de MKBA's Achter de voordeur. Opdrachtgevers zijn vaak beleidsdirecties bij het Rijk of gemeenten.
3. **Een investering verantwoorden.** Een analyse kan ook behulpzaam zijn om een beslissing, investering of project (achteraf) te evalueren en verantwoorden. Voorbeelden hiervan zijn MKBA's van corporaties over investeringen in de leefbaarheid (zoals MKBA Timorplein) en de EffectenArena ss Rotterdam. Opdrachtgever is over het algemeen een maatschappelijke organisatie of een gemeente.

4. **Eigen beleid optimaliseren.** Een analyse van maatschappelijk rendement kan ook meer intern gericht zijn op het leveren van inzicht in de effectiviteit, efficiëntie en baathebbers van de eigen maatregelen. Dit kan helpen om te bepalen hoe deze in het vervolg ingezet moeten worden. Voorbeeld hiervan zijn de MKBA's (Lyte) die Ymere laat uitvoeren voor verschillende interventies en maatschappelijke businesscases (MBC's) en SROI's die in de zorg en welzijnssector veel worden opgesteld. Opdrachtgever is over het algemeen een maatschappelijke organisatie of gemeente.
5. **Partijen op inhoud bij elkaar brengen.** Een analyse kan tenslotte dienen om met meerdere partijen tot goede en gedragen beslissingen te komen. Partijen kunnen met een gezamenlijke analyse op inhoud bij elkaar worden gebracht. Voorbeelden zijn: MKBA's Krimp, MKBA Schuldhulpverlening en MKBA Achter de voordeur, diverse SROI's en maatschappelijke businesscases. Het opdrachtgeverschap wordt in dit geval vaak gedeeld door verschillende partijen.

Bij de eerste drie doelen uit de vorige paragraaf is het onderzoek naar maatschappelijk rendement vooral gericht op de buitenwereld. Het onderzoeksrapport moet de maatschappelijke zin of onzin van een project scherp en aannemelijk maken. Voor een krachtige boodschap moeten projecten op een verantwoorde manier tegen elkaar afgewogen kunnen worden en objectiviteit is een belangrijke waarde. Van de bestaande instrumenten heeft de MKBA hiervoor de beste papieren. De MKBA schrijft strakke redenerlijnen voor die voorkomen dat alternatieve oplossingen over het hoofd worden gezien, effecten worden vergeten en baten worden overschat of meerdere keren worden meegeteld.

Bij de laatste twee doelen zijn de analyses meer intern gericht en is het doel om projecten (gezamenlijk) te verbeteren en haalbaar te maken. Hiervoor worden in de praktijk MKBA's ingezet, maar ook instrumenten als de EffectenArena, de SROI, de MBC enzovoort. Deze instrumenten zijn hiervoor goed geschikt en sterk door hun aandacht voor stakeholder, het vertrekpunt vanuit de klant/gebruiker en/of het scherpe onderscheid tussen financiële en niet-financiële waarden. Minder sterk is echter de methodologische basis⁵.

Analyse dient vaak merder doelen

In de praktijk dient een analyse vaak meerdere doelen. Zo waren de MKBA's rond bevolkingskrimp bedoeld als onderbouwing van een Rijksbijdrage. Daarnaast heeft de MKBA gediend om de betrokken partijen op inhoud dichterbij elkaar te brengen.

⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de instrumenten, de dilemma's in het sociale domein en een onderbouwing van de keuze voor de aanpak in drie modules bijlage II

Het is belangrijk om bij elke vraag het instrument goed af te stemmen op het doel van de analyse en dit doel ook te benoemen. Wanneer een strakke economische onderbouwing belangrijk is om te kunnen overtuigen, dan is een MKBA het geëigende instrument. Daarnaast heeft het ministerie van BZK het streven om de analyses verder te standaardiseren en onderling vergelijkbaar te maken. Daarom kiezen we in deze handreiking voor het MKBA-denkraam als uitgangspunt.

2.3 Een aanpak met drie modules

De standaard MKBA-aanpak moet wel worden aangepast voor het gebruik in het sociale domein⁵. De handreiking maakt een begin met deze aanpassingen door:

1. *Een antwoord op het gebrek aan bruikbaar effectonderzoek.* Dit is het belangrijkste probleem met MKBA's in het sociale domein. De handreiking geeft hierop een antwoord door klein en praktisch te beginnen met de beleidstheorie en in een aantal stappen toe te werken naar een MKBA en meer effectinformatie. Zolang die informatie er nog niet is, ligt de focus niet op een eenduidige uitkomst (wel of niet maatschappelijk rendabel) maar op 'omslagpunten': is een positief maatschappelijk rendement mogelijk? Zo ja, waar moet het project dan aan voldoen? Waar liggen de sleutels tot effectiviteit? Vervolgens wordt aangegeven hoe de effectiviteit in de praktijk gemonitord kan worden.
2. *Meer aandacht voor het proces en het betrekken van stakeholders.* De MKBA wordt over het algemeen op afstand van het project gemaakt met beperkte betrokkenheid van stakeholders. Dit instrument is daardoor relatief theoretisch. In de aanpak van deze handreiking worden stakeholders nauwer betrokken, zonder daarbij de objectiviteit van de analyse te verliezen.

De handreiking presenteert deze oplossingen in een aanpak met drie modules:

1. Effecten in beeld met de "EffectenArena MKBA"
2. Naar een indicatieve MKBA
3. Effectmeting en monitoring

Module 1 werkt toe naar een overzicht van alle projecteffecten (bedoeld en onbedoeld), en geeft aan wie investeert en wie profiteert. Dit gebeurt samen met de belangrijkste stakeholders: hoe gaat dit project bepaalde effecten teweeg brengen? Klopt de redenering, zijn de verwachtingen reëel? En zijn er wetenschappelijke studies die de effecten bevestigen of ontkrachten? Startpunt is een gedeelde probleemanalyse en doelstelling. De module geeft een eerste zicht op maatschappelijk rendement.

In module 2 wordt de stap gezet naar een MKBA waarin effecten zijn gekwantificeerd en (waar mogelijk) in geld uitgedrukt zodat ze kunnen worden afgewogen. Hieruit volgt normaal gesproken een kosten-batensaldo van uw project. Omdat echter het benodigde effectonderzoek in het sociale domein vaak ontbreekt, is het meestal niet mogelijk tot een eenduidige uitkomst te komen. Niet het saldo onder de streep staat daarom centraal, maar de 'omslagpunten': is een positief maatschappelijk rendement mogelijk? Zo ja, waar moet het project dan aan voldoen?

In module 3 wordt het project in de praktijk gevolgd en op een aantal hoofdpunten gemonitord. Dit zorgt ervoor dat het succes van dit project gevolgd kan worden. Het kan daarnaast input opleveren voor een ex post MKBA en meer evidence based beleid elders. Voor dit laatste is kennisdeling van groot belang.

2.4 Het MKBA denkraam

Het MKBA-denkraam is het vertrekpunt voor de aanpak met drie modules. In deze paragraaf wordt dit denkraam met bijbehorend stappenplan kort beschreven. Het vormt de basis voor de uitwerking in de volgende hoofdstukken.

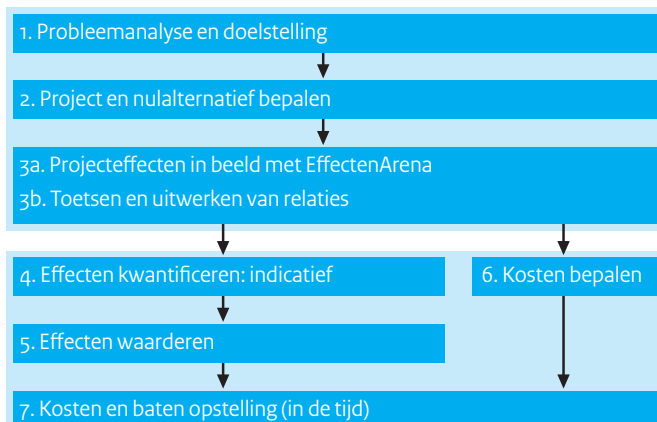
Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt op een systematische en samenhangende manier alle door een project veroorzaakte effecten in kaart en vergelijkt deze met de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd (het nulalternatief). De baten van het project worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten vervolgens groter zijn dan de kosten, dan zorgt het project voor een toename van de maatschappelijke welvaart. Resultaat van een traditioneel uitgevoerde MKBA is bijvoorbeeld dat een brede school in een aandachtswijk een verwacht positief welvaartseffect heeft van € 780.000 plus een PM voor meer bewegen en gezonder leven. Het resultaat is met name afhankelijk van het effect op schooluitval. In het algemeen geeft een MKBA de volgende inzichten:

- Welke positieve en negatieve effecten zijn er?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Welke risico's en onzekerheden zijn er?
- Wie profiteert en wie betaalt?

De basis van de MKBA ligt in de economische (welvaarts)theorie. Het idee is dat voorkeuren van alle individuen in de maatschappij leidend moeten zijn bij afwegingen in overheidsbeleid en dat deze voorkeuren in geld uit te drukken zijn. Over het algemeen is het uitgangspunt daarbij betalingsbereidheid: hoeveel is iemand bereid om te betalen voor een goed (willingness to pay) of hoeveel compensatie is nodig om een negatief effect te willen accepteren (willingness to accept).

Voor het opstellen van een MKBA wordt een standaard stappenplan gevolgd. Deze volgt zoveel mogelijk de OEI-methodiek die in Nederland gangbaar is. Deze methode is vanaf 1998 ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken⁶. Onderstaand stappenplan is hierop geïnspireerd.

Figuur 2.4. MKBA denkraam en bijbehorend stappenplan



⁶ De kern van de methodiek is aanvankelijk vastgelegd in de zogeheten OEI-leidraad: Eijgenraam, Koopmans, et. al., 2000: Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport & Deel II: Capita Selecta. Gelijktijdig werd een aantal onderliggende deelstudies gepubliceerd. In latere jaren volgden meerdere aanvullingen op de leidraad.

3.

Module I: Effecten in beeld



Module 1. doorloopt de eerste drie stappen van de MKBA: van probleemanalyse tot effecten in beeld.



Dit leidt tot een kwalitatief beeld van de doelstellingen en de veranderingstheorie achter het project. Juist in deze module is een intensieve interactie tussen projectleiders en stakeholders nodig. De meerwaarde zit namelijk in een gedeeld en gedragen beeld van het project. Om hiertoe te komen geeft dit hoofdstuk richtlijnen en aandachtspunten:

- 3.1 begint bij de voorbereiding. Wat is het doel van de analyse en hoe kan dit het beste worden georganiseerd?
- 3.2 behandelt het vaststellen van een gedeelde probleemanalyse en doelstelling, met daarbij aandacht voor wie, wanneer op welke manier betrekken.
- 3.3 gaat in op het scherp definiëren van verschillende projectalternatieven en het opstellen van het nulalternatief: wat zijn de ontwikkelingen en maatregelen zonder het project?
- 3.4 beschrijft het gezamenlijk (met stakeholders) blootleggen van de gedachtegang: hoe gaat het project bepaalde effecten teweeg brengen? Zijn alle gezichtspunten voldoende vertegenwoordigd in de Arena en zijn er bijvoorbeeld ook tegendenkers? Zijn meerdere sessies nodig?
- 3.5 betreft het toetsen en uitwerken van de beleidstheorie op basis van wetenschappelijke studies, en het in kaart brengen van de verdelingseffecten: wie investeert en profiteert?

Het hoofdstuk sluit af met een aantal voorbeelden in het sociale domein (3.6) en een checklist voor tijdens de uitvoering (3.7).

3.1 Voorbereiding

Zoals in hoofdstuk 2 werd aangegeven, kan een analyse van maatschappelijk rendement meerdere doelstellingen hebben. Het is van belang deze doelstellingen expliciet te maken:

- Waarom doen we dit?
- Wie moet het resultaat straks omarmen?
- Waaraan moet het resultaat dan voldoen en wat is nodig om diegene mee te krijgen en/of te overtuigen?

Soms is het betrekken van stakeholders voldoende om betrokkenheid te krijgen, soms is – om gelijkwaardigheid te creëren - gezamenlijk uitvoeren beter. Samen doen betekent meer inspanning, maar vaak ook een beter gedragen resultaat. Scheid daarbij wel de onderzoeks- en de beleidsrol. Bij het werken aan maatschappelijk rendement worden opties onderzocht. Het onderhandelen en beleid maken staat hier los van en volgt mogelijk later.

Ook moet besloten worden of de analyse zelf wordt gemaakt of wordt uitbesteed.

Module 1 leent zich er goed voor om zelf te doen. Dit hoofdstuk gaat hier ook vanuit.

Als echter al duidelijk is dat de stap naar een indicatieve MKBA gemaakt gaat worden of als de capaciteit om het zelf te doen niet aanwezig is, dan kan ook een bureau worden ingeschakeld. In alle gevallen is het handig een kort plan van aanpak op te stellen.

3.2 Gedragen probleemanalyse en doelstelling

Inzicht in maatschappelijk rendement start met een helder omschreven probleemanalyse en doelstelling. De analyse richt zich op het probleem dat met het project opgelost moet worden. Dit is belangrijk om er zeker van te zijn dat aan de juiste oplossing wordt gewerkt. Voorkomen moet worden dat de focus in het besluitvormingsproces vanaf het begin teveel op een bepaald project komt te liggen⁷. Als de probleemanalyse en de doelstelling scherp zijn, verdwijnen alternatieve oplossingen minder snel uit het oog. Het is van belang om de mensen waar het project voor bedoeld is goed te betrekken bij deze fase. Soms hebben professionals een ander beeld van het probleem dan de mensen zelf.

Citaat

We waren bezig met reflectietrajecten voor ouderen. Toen we bij de doelgroep de behoefte hieraan onderzochten, bleek dat men liever meer mogelijkheden kreeg om samen koffie te drinken.

Een breed geformuleerde doelstelling zal ook een grotere variëteit aan oplossingen kennen. Voor het verbeteren van de leefbaarheid in een buurt zijn bijvoorbeeld zeer diverse maatregelen mogelijk. Voor het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad zijn de mogelijkheden beperkter. Het is de kunst om de doelstelling op het juiste niveau te formuleren, niet te breed en niet te smal. De sleutel hiervoor is te vinden in de probleemanalyse.

Wanneer meerdere partijen betrokken zijn, zullen verschillende belangen aan de orde komen. Nodig in deze stap een breed gezelschap uit om te zorgen voor steun voor het resultaat. Zo kan een gewijzigde of nieuwe aanpak betekenen dat het werkpakket van

⁷ Dit probleem trad bijvoorbeeld op bij de Zuiderzeelijn. Daar kwam de focus al snel te liggen op een dure spoorlijn die nauwelijks aansloot bij de economische problemen van het Noorden. Zie Cie. Duijvestein (2004), Het project Zuiderzeelijn: Toetsing met terugwerkende kracht, Tweede Kamer, 29 283 nr. 9, p. 68-71.

een of meerdere reguliere organisaties wijzigt. Dit is niet (altijd) in het belang van deze organisaties, waardoor sprake kan zijn van weerstand tegen de nieuwe aanpak⁸. Ons advies is om de belangen expliciet te maken en alle stakeholders vroegtijdig te betrekken.

Activiteiten in deze stap zijn minimaal een interviewronde en een bijeenkomst om de probleemanalyse en doelstelling gezamenlijk vast te stellen. Soms zijn de probleemanalyse en doelstelling al geformuleerd, bijvoorbeeld in het projectteam. Dan gaat het om het delen van de informatie met de overige betrokkenen. Resultaat van deze stap zijn een gedeelde probleemanalyse en doelstelling.

3.3 Project- en nulalternatief scherp

Een volgende belangrijke stap is het formuleren van de beleidsalternatieven: het projectalternatief⁹ en het nulalternatief.

Projectalternatief

Het projectalternatief is de beschrijving van het project of de maatregel die wordt onderzocht. Dit omvat de input (mensen en middelen) en het concrete resultaat of de output. Het project moet ruim genoeg omschreven zijn, inclusief alle noodzakelijke investeringen. Tegelijkertijd moet het project ook niet groter worden gemaakt dan nodig is om de afweging tussen maatregelen mogelijk te maken.

In deze stap wordt ook gezien of er alternatieve oplossingen voor het geformuleerde probleem of doel zijn. Deze kunnen op een heel ander terrein liggen. Om de veiligheidsgevoelens te verbeteren kan bijvoorbeeld worden ingezet op meer blauw op straat. Alternatieven hiervoor zijn betere verlichting of inzetten op een betere sociale cohesie. Let op: de diverse maatregelen kunnen onder de verantwoordelijkheid vallen van verschillende partijen, zoals diverse ministeries, gemeenten, zorg- of welzijnsinstellingen of politie. Als de alternatieve maatregelen erg ver uiteenlopen, kan de controlevraag gesteld worden of de doelstelling niet te ruim is.

Op rijksniveau is het definiëren van het projectalternatief in het sociale domein vaak lastig. Sociale projecten kunnen lokaal, per gemeente of wijk, sterk verschillen in de invulling of uitvoering. Zo bestaat er wel dé Betuwelijn, maar niet dé brede school of dé ‘achter de voordeur’- aanpak. In dit geval zijn de volgende oplossingsrichtingen mogelijk:

⁸ In het sociale domein wordt dit wel “nieuw voor oud” genoemd: vrijkomende middelen uit oude regelingen inzetten voor een nieuwe aanpak. Betrek in een vroegtijdig stadium, de oude (reguliere) partijen is dan het advies

⁹ In deze handreiking gaan we uit van één projectalternatief en een nulalternatief. Het is echter ook mogelijk om meerdere beleidsopties of projectalternatieven tegen elkaar af te wegen.

- Kies voor een specifiek project in een specifieke wijk: Bij herstructurering is bijvoorbeeld gekozen voor een aantal case-studies, waarvan Hoogvliet er een was. Om het rendement van investeren in mensen te bepalen is gekozen voor zeven voorbeeldprojecten bij vier corporaties in het land. De alternatieve werkwijze van schuldhulpverlening en het gezondheidsprogramma in de wijk zijn specifiek voor respectievelijk Rotterdam en de Schilderswijk in Den Haag. En de achter de voordeur- aanpak wordt voor een aantal gemeentes, met specifieke gegevens, doorgerekend.
- Definieer een aantal (proto)types: In het geval van de brede school is gekozen voor een investering in één extra brede school van een bepaald type, in een bepaalde wijk. In totaal zijn er op deze wijze zes MKBA's gemaakt. Ook voor toezicht is gekozen voor vier soorten: twee soorten toezicht (camera en toezichthouders) in een woonwijk en een binnenstad.
- Reken met de doelstelling van (landelijk) beleid: bij de MKBA Vroegtijdig schoolverlaten is de maatregel niet specifiek gemaakt en is de analyse gestart bij het doel: wat zijn de baten van de vermindering van het aantal schoolverlaters, gegeven de aanname dat het beleid doeltreffend is.

Nulalternatief

Het nulalternatief beschrijft de meest waarschijnlijke situatie wanneer de maatregel niet doorgaat. De kosten en baten van het projectalternatief worden hier tegen afgezet. Een beschrijving van het nulalternatief omvat twee zaken:

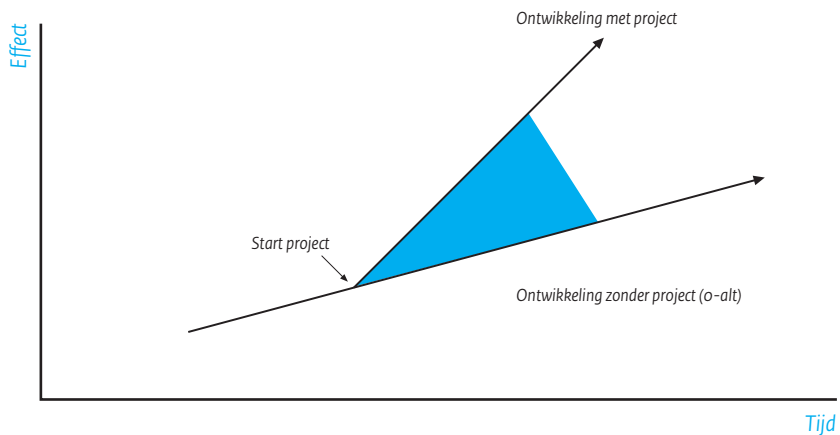
- concrete beschrijving van de maatregelen die dan (nog wel) worden uitgevoerd;
- wat zijn de ontwikkelingen als het project niet doorgaat?

Het nulalternatief is niet hetzelfde als 'niets doen'. Bij een groot knelpunt is dit over het algemeen geen optie. Als niets doen dan toch als nulalternatief wordt gekozen, dan dreigt het gevaar van overschatting van toekomstige problemen, en daarmee van de baten. Zo is het bij ernstige ongeregelheden in een wijk of een schrijnende situatie bij gezinnen waarschijnlijk geen optie om helemaal niets te doen. Tegelijkertijd moet het nulalternatief ook niet de vorm krijgen van een volwaardig projectalternatief. Daarmee verdwijnt immers de vraag van tafel of het beleid überhaupt zinvol is. Als stelregel voor het nulalternatief geldt: 'zet het huidige beleid voort', of 'doe het minimale dat noodzakelijk is'.

Bij het beschrijven van verwachte ontwikkelingen moet mogelijk gewerkt worden met verschillende omgevingsscenario's. In de praktijk gebeurt dit in het sociale domein niet zo vaak. Toch kunnen baten wel sterk afhankelijk zijn van de verwachte economische ontwikkeling. Dan is het raadzaam om bijvoorbeeld scenario's of bandbreedtes te hanteren bij prognoses. Denk aan de verwachte woningvraag in een regio, de werkloosheid of de zorgvraag.

Het belang van het nulalternatief is moeilijk te onderschatten. De omvang van de effecten is immers evenzeer afhankelijk van wat er gebeurt mét project als wat er gebeurt zonder het project (zie onderstaand figuur). Misschien verbetert de situatie niet met het project, maar zou de situatie anders verslechteren. Het nulalternatief is vaak een ondergeschoven kindje bij het denken in maatschappelijk rendement. Mensen hebben vaak weinig zin om na te denken over wat er gebeurt zonder het project. De energie zit immers in het project. Toch is het belangrijk om hier voldoende tijd voor te reserveren.

Figuur 3.1. Belang project en nulalternatief vanwege omvang van het effect



Rijk rekenen ligt namelijk op de loer. Zo wordt bijvoorbeeld door de Achter-de-voor-deur aanpak in 75 procent van de gevallen een huisuitzetting voorkomen. Echter, uit de nulmeting is gebleken dat dit zonder de aanpak voor 60 procent van de gevallen geldt. Het extra effect van de nieuwe aanpak is dus niet 75 maar 15 procent.

Een aandachtspunt is dat meerdere (wijk)investeringen effect kunnen hebben op de doelstelling. Zo kan een toename van veiligheid in een wijk niet volledig toegeschreven worden aan het ophangen van camera's alleen, als er tegelijkertijd ook meer toezichthouders rondlopen. Vragen hierbij zijn:

- Welke andere maatregelen zijn van invloed?
- Welke bijdrage levert het project aan het gevonden effect?

Voorkom in elk geval dat het totale beschouwde effect wordt toegerekend aan één enkele maatregel. Een goed opgezette effectstudie houdt hier rekening mee door te werken met een controlegroep en een goede omschrijving van de context (zie ook hoofdstuk 5).

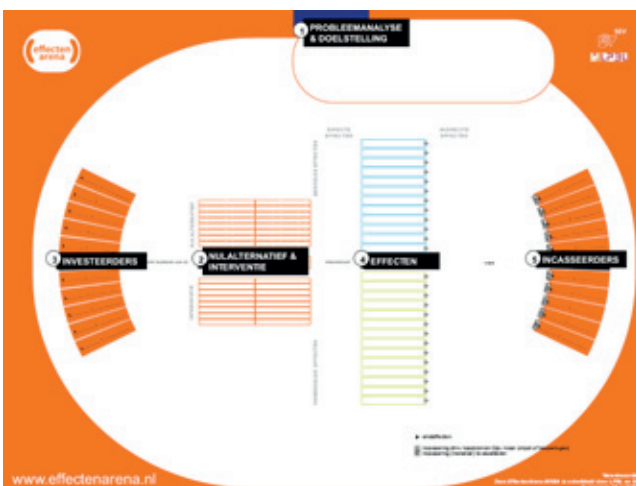
3.4 Beleidstheorie en de “EffectenArena MKBA”

Projectleiders willen inzicht krijgen in de projecteffecten die te verwachten zijn. Hiertoe moeten de causale relaties tussen het project en de verschillende effecten in beeld worden gebracht. Het gaat daarbij zowel om de bedoelde effecten als om onbedoelde neveneffecten. In deze stap wordt de relatie gelegd tussen investering en opbrengst aan de hand van toetsbare plausibele redeneringen. Deze veranderingstheorie zit meestal wel in de hoofden van mensen, maar is vaak niet expliciet. De veranderingstheorie is – zoals eerder aangegeven - een als-dan redenering, zoals bijvoorbeeld:

- Als functies worden gebundeld in één gebouw, dan gaan organisaties beter samenwerken en dalen de kosten.
- Als de preventieve maatregelen de drempels voor schuldhulpverlening verlagen, dan vermindert de schuldenlast, worden problemen voorkomen en stijgt de kwaliteit van leven.
- Als dokters bewegen op recept (BOR) voorschrijven, dan gaan mensen meer bewegen, worden ze gezonder en dalen de ziektekosten.

Een instrument om de beleidstheorie van het project te achterhalen is de “EffectenArena MKBA”¹⁰. Dit is een nieuw, door LPBL en de SEV ontwikkeld instrument, gericht op het gezamenlijk doordenken en doorleven van de essentie van het project. In een workshop met projectleden en/of andere stakeholders worden de relaties tussen investeringen, maatregelen en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een groot vel: de Arena (zie figuur 3.2, die u kunt downloaden via www.effectenarena.nl).

Figuur 3.2. EffectenArena MKBA



¹⁰ Gebaseerd op de EffectenArena van de SEV. Verder in de handreiking ook wel MKBA-Arena genoemd

Het uitvoeren van een MKBA-Arena met stakeholders stimuleert het blootleggen van de gedachtegang: hoe gaat deze interventie bepaalde effecten teweeg brengen? Het biedt daarmee de kans om de gedachtegang te delen en te toetsen: klopt de redenering, zijn de verwachtingen reëel? Wie investeert en wie profiteert? De MKBA-Arena kan –zoals gezegd - ook gebruikt worden als eerste stap op weg naar een MKBA. Het neemt de betrokkenen mee in de gedachtegang die daarbij hoort.

In een Arena workshop worden de volgende stappen doorlopen:

1. Beschrijven van de probleem- en doelstellingen van het project;
2. Expliciteren van het project en het referentiealternatief: wat zal er waarschijnlijk gebeuren als de investering niet plaatsvindt;
3. Benoemen van de partijen die investeren in het project;
4. Identificeren van de directe en indirecte effecten van de interventie en het trekken van pijlen tussen project en effect. Met een onderscheid tussen bedoelde en onbedoelde effecten;
5. Benoemen van de partijen die baat hebben bij of last hebben van de effecten en deze door middel van pijlen koppelen aan de effecten;
6. Benoemen van de randvoorwaarden bij de belangrijkste 3 effecten.

De term Arena is niet voor niets gekozen. Het is wenselijk dat mensen met verschillende achtergronden deelnemen aan de sessies en gemengd in groepen zitten. Zo komen verschillen in visies en verwachtingen expliciet aan de orde. Daarbij wordt niet zelden intensief gediscussieerd. Het verdient zelfs aanbeveling om de deelnemers aan de sessie hierop te selecteren: organiseer je eigen tegengeluid zoveel mogelijk al in deze fase.

In de praktijk blijken mensen enthousiast over het instrument, omdat het:

- dwingt concreet te maken welke toegevoegde waarde het project heeft;
- expliciet maakt wie profiteert, wat een aanleiding kan zijn af te spreken nieuwe partijen bij het project te betrekken;
- helpt om de stap naar een MKBA te maken, waardoor deze exercitie minder theoretisch is en dichter bij het projectteam staat.

Citaat

“De Arena heeft ons zeer geholpen. Het verplichtte ons terug te gaan naar de basis van het project. De doelstellingen stonden wel in het projectplan, maar blijkbaar hadden de verschillende partijen er toch een ander beeld bij.”

“Wij hebben de effectenarena achteraf ingezet. Belangrijk inzicht was dat met name andere corporaties profiteren van onze investeringen. Als we ons dit eerder hadden gerealiseerd hadden we ingezet op een gezamenlijk project.”

3.5 Toetsen en uitwerken van de beleidstheorie

Theorieën kunnen intuïtief aanspreken en logisch klinken, maar in de praktijk anders uitwerken. Zo veronderstelde men lang dat voorlichting door verslaafden of ex-criminelen in de klas afschrikwekkend zou werken. In de praktijk bleek het tegendeel het geval: de verhalen zijn spannend en bevorderen dat jongeren gaan experimenteren. Het toetsen van de beleidstheorie aan wetenschappelijke literatuur, andere onderzoeken en voorbeelden uit het verleden is daarom van belang. Zeker als de uitkomsten worden gebruikt voor bredere verspreiding of in bijvoorbeeld beleidsdocumenten. Dit komt de geloofwaardigheid ten goede.

Daarnaast is deze stap ook nodig om de kwantificering van de effecten (module 2) voor te bereiden. In dat geval dienen de effecten ook nog gecategoriseerd te worden. Dit is belangrijk om te zorgen dat alleen effecten die daadwerkelijk leiden tot een welvaartsverandering worden meegenomen en er dus geen sprake is van dubbel telling van dezelfde effecten. Effecten worden ingedeeld in direct, indirect en extern, zie kader 3.3. voor een toelichting¹¹.

Kader. Belang categoriseren van effecten om dubbel telling te voorkomen

Directe projecteffecten zijn kosten en baten voor eigenaar, exploitant en de afnemers van de goederen en diensten waarop het project betrekking heeft. In het voorbeeld van het gezondheidsprogramma gaat het dan bijvoorbeeld om kosten voor de gemeente en corporatie ('eigenaar' en 'exploitant' van de sportzalen) en om meer kwaliteit van leven voor de inwoners van de Schilderswijk (de 'afnemers' van het gezondheidsprogramma).

Indirecte effecten zijn kosten en baten die via markttransacties worden doorgegeven aan producenten en consumenten. In veel gevallen betreft het puur een doorgifte van baten, die niet nog eens bij de directe effecten dienen te worden opgeteld. De MKBA-literatuur gebruikt daarbij de metafoor van een vijver waarin een steen wordt geworpen: de kringen worden steeds groter, maar de totale waterspiegelstijging is niet groter dan het volume van de steen. Wel kan de wijze waarop effecten worden doorgegeven van belang zijn voor de verdelingseffecten: wie betaalt en wie profiteert.

In het sociale domein zijn effecten vaak nauwkeuriger te meten en in geld uit te drukken aan de hand van indirecte effecten dan directe effecten. Een voorbeeld is hier het effect van leefbaarheid op de huizenprijzen in een wijk. Dit zijn doorgegeven baten: het directe effect van toegenomen leefbaarheid gaat in de stenen zitten. Maar het is goed mogelijk dat de huizenprijzen nauwkeuriger te meten en beter te moneteriseren zijn dan iets abstracts als 'de leefbaarheid'. Dit voorbeeld illustreert tevens een ander belangrijk punt: het is weliswaar mogelijk en valide om effecten te meten via de indirecte effecten, maar daar komt het risico van dubbel telling om de hoek kijken.

¹¹ De gehanteerde definities zijn gebaseerd op (een aanvulling op) de OEI-leidraad: Elhorst, J.P., A. Heyma, C. Koopmans en J. Oosterhaven (2004), *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten: Aanvulling leidraad OEI*, RUG/SEO, Groningen/Amsterdam.

Wanneer zowel de waarde van een verbeterde leefbaarheid als het effect op de huizenprijzen wordt ingeboekt, wordt hetzelfde effect tweemaal meegeteld. Een vuistregel daarbij is, dat wanneer twee (directe of indirecte) effecten via prijzen en causaal met elkaar zijn verbonden (meer veiligheid leidt tot hogere huizenprijzen) deze effecten niet beiden volledig mogen worden meegeteld.

Externe effecten zijn kosten en baten die buiten iedere markt om bij anderen dan de eigenaar of exploitant en afnemers van projectgoederen en -diensten worden veroorzaakt en die deze partijen niet van nature meenemen in hun beslissing. In het voorbeeld van het gezondheidsprogramma zijn dit bijvoorbeeld minder ziekteverzuim en positieve effecten op de leefbaarheid. Het klassieke voorbeeld uit de infrastructuur zijn de uitstoot van schadelijke stoffen en geluidhinder.

Verdelingseffecten

Als laatste stap in de uitwerking brengt u de verschillende partijen in kaart die investeren in een project of maatregel en de partijen die profiteren. Dit leidt tot een eenvoudig overzicht. Onderstaand voorbeeld geeft aan hoe dit eruitziet voor het een aanpak van multiprobleemhuishoudens in gemeente X. Wanneer bedragen toegevoegd worden (module 2) wordt duidelijk wat dit per saldo voor iedere partij betekent: wie profiteert en wie betaalt?

Tabel 3.4. Voorbeeld: kwalitatieve verdeling kosten en baten van de nieuwe aanpak

Baten	Huish.	Buurtbewo- ners	Corporatie	Gemeente	Hulporg.	Politie/ justitie
Kwaliteit van leven	+					
Betere schoolprestaties	+					
Meer participatie	+			+		
Minder incidenten			+		+	+
Meer woongenot		+	(+)	(+)		
Minder klanten hulporganisa- ties					+?	
Kosten				-	-?	
<i>Totaal</i>	+	+	+	-	+/-	+

(+) voordeel kan door deze partijen mogelijk worden afgeroomd middels hogere huizenprijzen

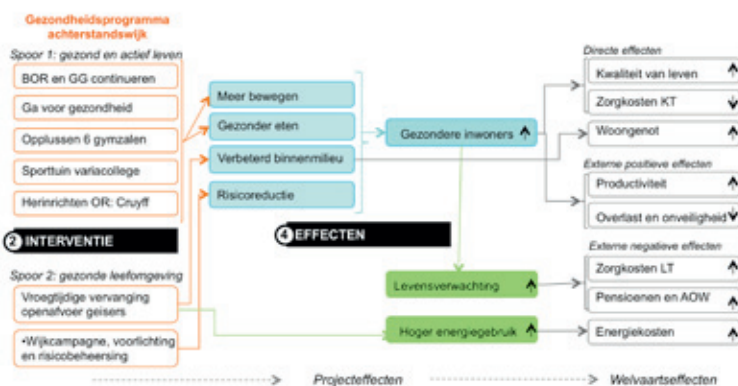
3.6 Voorbeelden in het sociale domein

Hieronder volgt ter illustratie een aantal voorbeelden van getoetste beleidstheorieën. Het zijn oorzaak-gevolgschema's, waarin de belangrijkste (verwachte) effecten van het project of de maatregel op hoofdlijnen in beeld zijn gebracht. De schema's bestaan uit twee delen: van interventie naar projecteffecten en van projecteffecten naar welvaartseffecten ofwel de waardering van projecteffecten. Het eerste deel is altijd projectspecifiek. Het tweede deel, van projecteffect naar welvaartseffect, kan vaak op basis van kengetallen (zie hoofdstuk 4).

Investeren in gezondheid

Een gezondheidsprogramma in een aandachtswijk omvat een aantal maatregelen gericht op de verbetering van de gezondheid van de inwoners. Onderstaande figuur geeft in een causaal diagram weer hoe de maatregelen leiden tot gezondere inwoners (blauwe blokken) en welke neveneffecten er zijn (groene blokken). De welvaartseffecten geven weer hoe aan deze projecteffecten een prijskaartje wordt gekoppeld (witte blokken).

Figuur 3.5. Effecten gezondheidsprogramma



Bron: LPBL, MKBA Gezondheid in de Haagse Schilderswijk

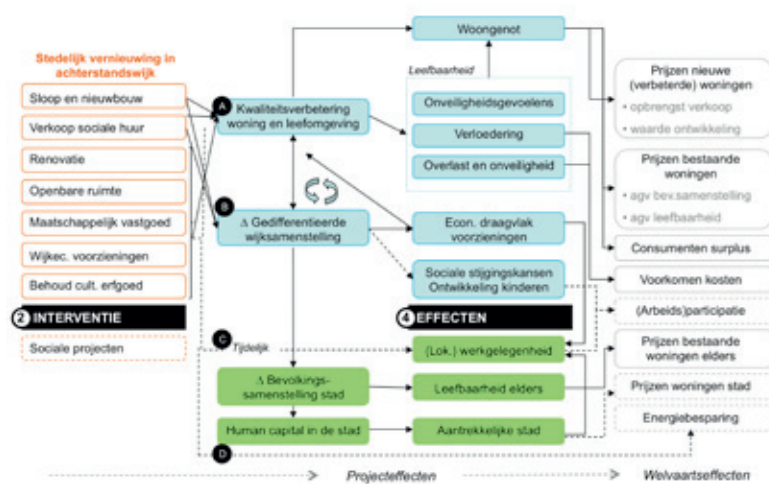
Een aantal zaken valt op:

- Hoewel de maatregelen sterk uiteenlopen - van bewegen op recept (BOR) en Gezond Gewicht (GG) tot een vroegtijdige vervanging van geisers- , is er toch voor gekozen om het hele programma als projectalternatief te benoemen. Immers, alle maatregelen in het programma zijn gericht op dezelfde groep inwoners. Apart behandelen van de individuele projecten en de effecten op gezondheid bij elkaar optellen heeft het risico dat de effecten worden overschat. Wel is het met een indicatieve MKBA mogelijk om de maatregelen tegen elkaar af te wegen in termen van maatschappelijk rendement.
- Er zijn zowel positieve als negatieve effecten op de zorgkosten. Op de korte termijn zorgen gezondere inwoners voor lagere zorgkosten. Op langere termijn nemen de zorgkosten echter toe door de hogere levensverwachting.

Investeren in veiligheid en leefbaarheid

Een herstructureringsproject bestaat uit een groot aantal maatregelen, van sloop/nieuwbouw, renovatie en herinrichten van de openbare ruimte tot sociale maatregelen. In onderstaand causaal diagram zijn de verwachte effecten hiervan weergegeven. Ook hier is een onderscheid gemaakt naar de beoogde projecteffecten (blauw), de neveneffecten (groen) en de welvaartseffecten die daaruit voortvloeien (wit).

Figuur 3.6. Effecten herstructureringsprogramma



Bron: LPBL, Sociale baten van fysieke investeringen (in samenhang met sociale projecten)

Een aantal zaken valt op:

- In een wijk kan sprake zijn van dynamische effecten. Doordat wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van woningen en de leefomgeving (A) kan de bevolking van de wijk veranderen van samenstelling (hogere inkomens en/of meer gezinnen, B). Dit heeft weer een positief effect op de woon- en leefomgeving en de voorzieningen in de wijk hetgeen opnieuw andere bewoners aantrekt. Dit leidt tot een positieve spiraal naar meer leefbaarheid en woongenot. Het tegenovergestelde is overigens ook waar: een wijk kan afglijden.
- Herstructurering heeft ook een potentieel negatief effect in andere wijken. Als het zorgt voor minder koopkracht en meer overlastgevendende huishoudens in andere wijken, verslechtert daar de leefbaarheid. Dit is het zogenoemde waterbedeffect, waar een MKBA rekening mee moet houden¹².

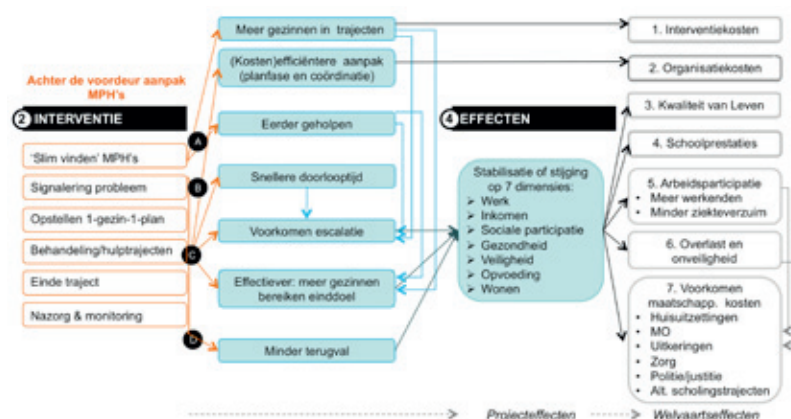
¹² Op basis van een eerste nulmeting lijkt dit effect in de wijkenaanpak beperkt te zijn, Rigo, Waterbedeffecten van het wijkenbeleid, nulmeting, oktober 2009

- De figuur heeft een aantal stippellijnen. Dit zijn kleine effecten of effecten die theoretisch wel worden verondersteld, maar (nog) niet wetenschappelijk zijn aangetoond. Een voorbeeld zijn de sociale stijgingskansen.

Investeren in mensen

Vanuit het experiment Achter de Voordeur, dat nu 2 jaar bezig is wordt gewerkt aan meer inzicht in het maatschappelijk rendement van de “nieuwe” werkwijze in de hulpverlening van multiprobleemhuishoudens. Figuur 3.7 brengt de verwachte effecten in beeld die leiden tot de beleidsdoelstelling (stabilisatie of stijging van de gezinnen op een aantal dimensies) aan de hand van de verschillende stappen in het vernieuwde werkproces.

Figuur 3.7. Effecten achter de voordeur-aanpak multiprobleemhuishoudens (MPH)



Bron: LPBL, MKBA Achter de voordeur

Een aantal zaken valt op:

- De achter de voordeur-aanpak kenmerkt zich door direct en vroegtijdig ingrijpen. Hierdoor worden meer huishoudens met meervoudige problematiek eerder bereikt. De outreachende manier van werken is tijdsintensief en meer huishoudens die geholpen worden betekent automatisch hogere project- ofwel interventiekosten (eindeffect 1). Daartegenover staat dat de nieuwe (frontlijn)organisatie werk wegneemt bij de reguliere spelers in het veld van welzijn, jeugdzorg, opbouwwerk, politie en werk en inkomen. De bestaande hulp- en dienstverleners kunnen (mogelijk) direct tijdswinst boeken in de plan- of analysefase en besparen in coördinatiekosten. Daarnaast kunnen de betrokken organisaties ook indirect besparen wanneer bij een succesvolle aanpak duurdere specialistische hulp en interventies verminderen (effect 2). Of dit effect optreedt en in welke mate is (nog) onderwerp van discussie. Belangen van reguliere organisaties kunnen in het geding

- zijn. Het is een van de redenen waarom verduurzaming niet makkelijk van de grond komt, en waarom het vroegtijdig betrekken van deze partijen belangrijk is.
- De overige baten vallen bij de multiprobleem gezinnen zelf en – afgeleid daarvan – bij partijen die de maatschappelijke kosten dragen die met deze gezinnen samenhangen. Dit zijn bijvoorbeeld de corporatie (huisuitzettingen), de politie en gemeente/sociale zekerheid.

3.7 Checklist bij module 1

Onderstaande checklist vat de belangrijkste aandachtspunten uit dit hoofdstuk samen.

Vorbereiding

Doel van het onderzoek naar maatschappelijk rendement scherp geformuleerd
 Zicht op wie het resultaat straks moet steunen
 Keuze zelf doen of uitbesteden gemaakt
 Alle belangen aan tafel vertegenwoordigd
 Plan van aanpak vastgesteld

Stap 1: Probleemanalyse en doelstelling

Voldoende tijd en aandacht voor probleemanalyse ingeruimd
 Klanten en doelgroep van het project betrokken
 Belangen van verschillende partijen expliciet gemaakt
 Doelstelling niet te breed of te smal gedefinieerd
 Alternatieve oplossingen onderzocht

Stap 2: Project- en nulalternatief

Project concreet uitgewerkt
 Alternatieven benoemd
 Nulalternatief gedefinieerd
 Ontwikkelingen en maatregelen zonder project in beeld

Stap 3: Projecteffecten in beeld

Alle gezichtspunten voldoende vertegenwoordigd in de Arena
 Alle stakeholders en 'tegendenkers' betrokken
 Realistisch geredeneerd, vanuit nulalternatief
 Verwachte effecten vloeien logisch voort uit de interventie
 Redenatie getoetst
 Wetenschappelijke kennis benut
 Verdelingseffecten in beeld

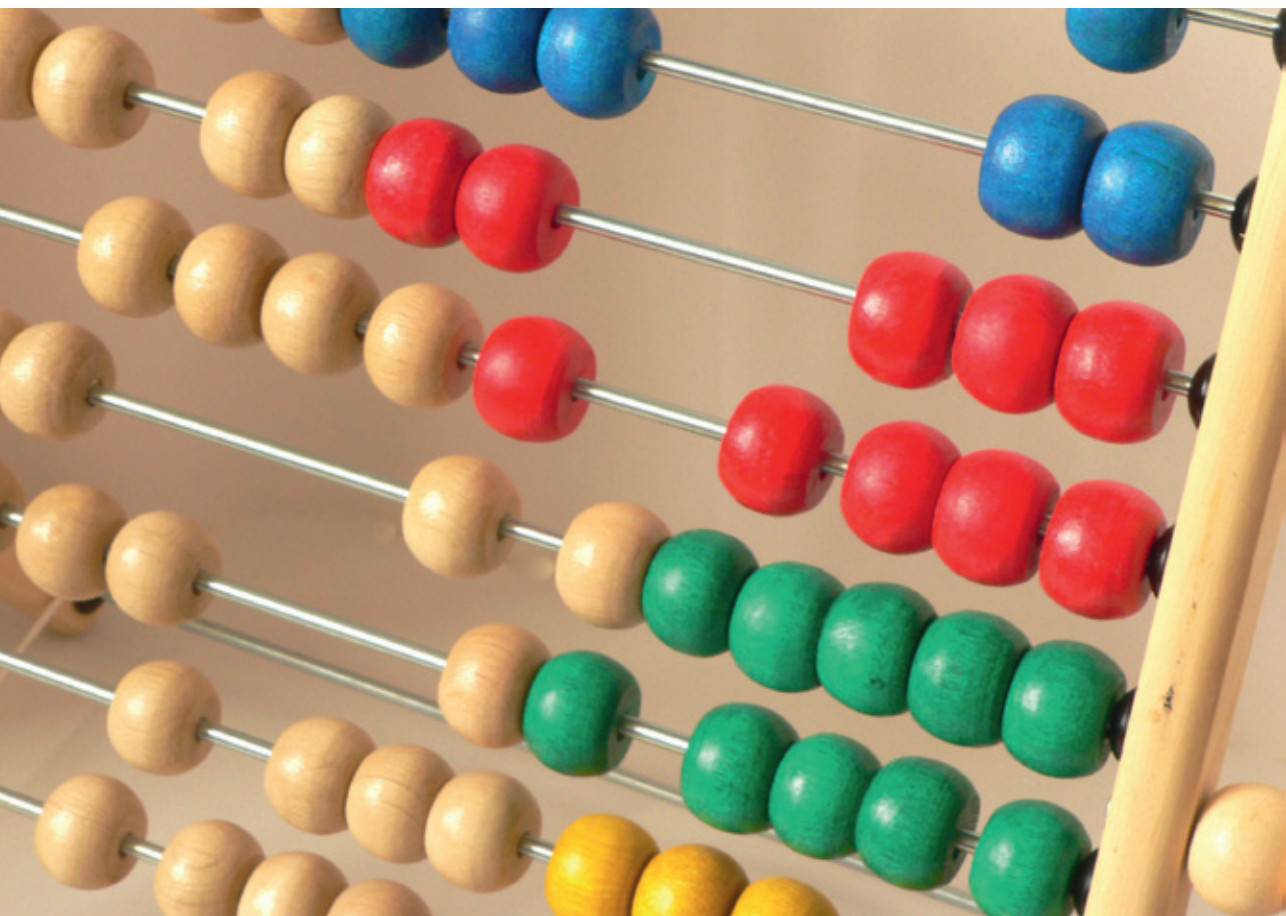
3.8 Stoppen of verdergaan?

De rapportage aan het eind van module 1 bevat een kwalitatieve beschrijving van het project, met daarin aandacht voor de beleidstheorie en de verdelingseffecten. Om twee redenen kan dit een moment zijn om (voorlopig) te stoppen en niet verder te gaan met kwantificering:

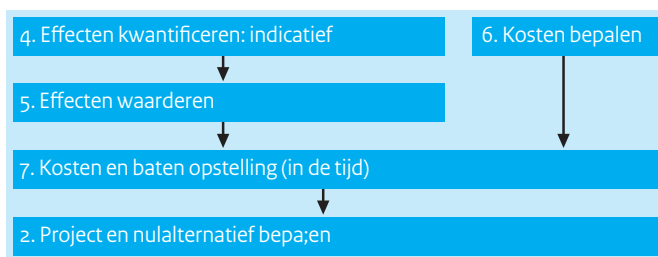
1. **De kwalitatieve beschrijving geeft voldoende nieuwe inzichten** om het project aan te scherpen, om het gesprek met stakeholders aan te gaan, of om tot samenwerking te komen in de uitvoering. Ook hier is natuurlijk sprake van een kosten-batenafweging. De volgende fase vraagt extra inspanning in tijd en geld, waar in dit geval (naar verwachting) weinig extra informatie tegenover staat.
2. **De informatie om over te gaan naar de volgende fase is niet beschikbaar.** Hoewel het voor de volgende module, de indicatieve MKBA, niet nodig is om alle effecten heel scherp in beeld te hebben, is wel minimaal informatie nodig over de totale kosten. Neem bijvoorbeeld een MKBA stedelijke vernieuwing voor heel Nederland. Hiervoor, zijn de baten (middels regressieanalyses) nog wel enigszins in beeld te brengen, maar is de omvang van de investering door de lokale partijen, corporaties, gemeenten, en overige investeerders (naast de Rijksbudgetten ISV) niet bekend. Daarnaast zijn cijfers nodig over de huidige omvang van de problematiek, ofwel de effectiviteit van de huidige maatregelen. Bijvoorbeeld wat is de gemiddelde effectiviteit van een schuldhulpverlenings- of re-integratietraject? Of, wat is de huidige gezondheidstoestand van de inwoners of de leefbaarheid in de wijk? Het probleem dient (redelijk) in cijfers onderbouwd en beschreven te kunnen worden.

4.

Module II: Naar een indicatieve MKBA



Module 2 bestaat uit vijf stappen om te komen tot een (indicatieve) MKBA: het kwantificeren en waarderen van effecten, de kosten bepalen, de opstelling (het model) en de presentatie en interpretatie. Dit zijn stappen die u meestal niet zelf zult uitvoeren, maar door een gespecialiseerde partij laat doen.



De beschrijving van deze stappen is op onderdelen vrij technisch. Het is dan ook vooral bedoeld als naslagwerk, zodat u als opdrachtgever goed beslagen ten ijs komt in de aansturing van het bureau. Het maakt onderdeel uit van deze handreiking, omdat in deze stappen beslissingen worden genomen die van grote invloed (kunnen) zijn op het eindsaldo. Door inzicht te hebben in deze stappen, wordt de MKBA voor u geen 'black-box'. Transparantie en kennis helpen u als opdrachtgever om invloed uit te oefenen, en om draagvlak te creëren bij de belangrijkste stakeholders.

U kunt de paragraaf opzoeken die voor u relevant is:

- 4.1 beschrijft het omgaan met gebrekkig effectinformatie, het inschatten van de effectiviteit (indicatief) en de werking van een indicatieve MKBA;
- 4.2 gaat over het waarderen van effecten in euro's en het bepalen van de kosten;
- 4.3 behandelt het opstellen van kosten en baten in de tijd (discontovoet en tijdshorizon);
- 4.4 betreft de presentatie en interpretatie van de resultaten van de MKBA.

Het hoofdstuk sluit af met een checklist voor u als opdrachtgever van een (indicatieve) MKBA.

4.1 Hoe werkt een indicatieve MKBA?

Gebrekkige effectinformatie is het grootste probleem van MKBA's in het sociale domein. Het gaat dan met name om een inschatting van de projecteffecten (kwantificeren van de omvang of hoeveelheid). Effectenonderzoek is soms - in verband met een tekort aan tijd of de afwezigheid van vergelijkbare projecten - niet mogelijk, of is van onvoldoende kwaliteit. Bijlage III geeft een overzicht van de eisen waaraan effectinformatie moet voldoen om geschikt te zijn voor een volwaardige MKBA. Als de informatie voor een volwaardige MKBA niet voorhanden is, kan het opstellen van een indicatieve MKBA zinvol zijn.

Een indicatieve MKBA is een analyse gebaseerd op het MKBA-denkraam (de OEI-richtlijn), gecombineerd met aannames over effecten op basis van studies, kengetallen en expert-oordelen. De analyse biedt indicaties voor het maatschappelijk rendement van een project. Het geeft geen ‘hard’ of eenduidig saldo.

Op hoofdlijnen zijn twee toepassingen van de indicatieve MKBA mogelijk:

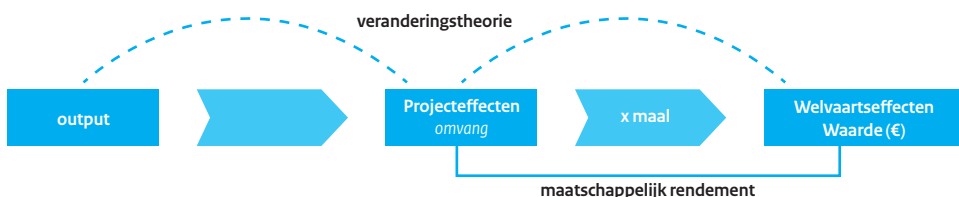
1. **Doelstellingen ‘doorrekenen’.** Getracht kan worden om de doelstelling van beleid (de beoogde effecten) te moneteriseren en daarmee een beeld te geven van de investering die gerechtvaardigd is om dit doel te bereiken. Zo is van het gezondheidsprogramma de doelstelling ‘doorgerekend’: de maatschappelijke baten van inwoners van de Schilderswijk die even gezond zouden zijn als de gemiddelde Haagse inwoner. Dit geeft de potentiële waarde van het gezondheidsprogramma. Tegelijkertijd biedt de MKBA-analyse handvatten voor het opzetten van onderzoek naar de omvang van effecten.
2. **Projecteffecten inschatten.** Effectinschattingen op basis van studies, kengetallen en expert-oordelen kunnen worden ingezet om voorlopige aannames te maken over de effectiviteit. Het effect wordt niet als harde waarde ingebracht, maar als onzekerheid waarmee gevoeligheidsanalyses kunnen worden gedaan. Vervolgens is de vraag hoe effectief het beleid moet zijn, wil het tot een maatschappelijk positief saldo leiden. In de presentatie van de MKBA staat niet het saldo centraal, maar de ‘omslagpunten’. Een kleine brede school in een aandachtswijk heeft voor een positief maatschappelijk rendement bijvoorbeeld een reductie schooluitval nodig van meer dan 3%.

In beide gevallen levert een MKBA geen maatschappelijk saldo op, maar een inschatting of de beleidsdoelstellingen de kosten rechtvaardigen, dan wel of de voorgestelde maatregel maatschappelijk efficiënt is, bij een gegeven aanname over de effectiviteit.

4.2 Waarderen van effecten

Om tot maatschappelijke baten te komen is – naast de inschatting van de omvang - bij elk effect ook nog een prijskaartje nodig.

Figuur 4.2. Definitie maatschappelijke baten (hoeveelheid x prijs)



Effecten

Er zijn verschillende methoden om de effecten in geld uit te drukken. De keuze van de methode wordt ingegeven door het type effect en de beschikbaarheid van gegevens. Daarbij bestaat een onderscheid tussen geprijsde en niet-geprijsde effecten.

Geprijsde effecten. Hier gaat het bijvoorbeeld om de prijs of de bijdrage die wordt betaald voor producten of diensten. Deze effecten zijn eenvoudig in geld uit te drukken.

Niet-geprijsde effecten. Hier gaat het bijvoorbeeld om de waarde van een mensenleven, de leefbaarheid in een wijk of minder schooluitval. Hoewel deze effecten geen directe marktwaarde hebben, is het van belang ze toch zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Vaak kan dat langs indirecte weg of via enquêtes. Er zijn diverse methoden om niet geprijsde effecten te waarderen:

- Revealed preference: Deze methode gebruikt de waargenomen prijs op een (afgeleide) markt, zoals bijvoorbeeld de woningmarkt. Minder overlast in de buurt komt tot uitdrukking in een hogere woningprijs (dit is de zogenoemde hedonische prijsmethode). Deze methode wordt in het ruimtelijke domein veel gebruikt en is zeer bruikbaar voor vraagstukken in de wijk. Een ander voorbeeld is de waarde van een mensenleven. Bij MKBA's van infrastructuurprojecten wordt voor een voorkomen verkeersdode de value of statistical life (VOSL) gebruikt. Dit is het bedrag dat mensen bereid zijn te betalen voor een bepaalde afname van het ongevalsrisico.
- Stated preference: Deze methode gebruikt enquêtes om zaken te waarderen. Hierin wordt gevraagd naar de bereidheid om voor een bepaalde verbetering te betalen (willingness to pay) of de compensatie die men zou willen ontvangen voor een niet gewenste ontwikkeling (willingness to accept). Een voorbeeld is de waardering van bepaalde landschappen door recreanten, maar ook reistijdwaarderingen worden op deze manier bepaald. Stated preference onderzoek is er in verschillende soorten en maten, zoals b.v. de contingent valuation method (CVM) of conjoint valuation¹³. Ook het waardespel¹⁴ dat is ontwikkeld in het kader van de SROI-methode is een vorm van stated preference. De kwaliteit van de (enquête)resultaten is sterk afhankelijk van de onderzoeksopzet. Over het algemeen hebben economen een voorkeur voor de revealed preference methoden. Wat mensen werkelijk betalen, is betrouwbaarder informatie dan wat mensen zeggen te willen betalen.
- Vermijdingskosten. Bij deze methode wordt gekeken naar de kosten die gemaakt moeten worden om het effect niet te laten plaatsvinden. Te denken valt aan geluidschermen of isolatie in geval van geluidsoverlast.
- Kengetallen: Deze methode gebruikt 'geleende' standaardgetallen uit onderzoeken van andere projecten, waarin een of meerdere van bovenstaande methoden zijn toegepast.

¹³ Voor meer informatie C. Koopmans, 2005, 'Zachte' beleidseffecten in maatschappelijke kosten-baten-analyses: hoe kan het beter? Tijdschrift voor Politieke Economie, jaargang 27 nummer 3.

¹⁴ Zie voor meer informatie www.valuegame.org

Uit onderzoek¹⁵ blijkt dat de meeste waarderingsmethodes in Nederlandse MKBA's van infraprojecten en gebiedsontwikkelingen zijn gebaseerd op de kengetallenmethode. Deze populariteit van kengetallen is verklaarbaar. De overige waarderingsmethoden zijn vaak - in verband met een tekort aan tijd en budget - niet mogelijk.

Verder blijkt dat er vrijwel altijd effecten zijn die niet in geld kunnen worden uitgedrukt: de zogenoemde Pro Memorie (PM)-posten. Het gaat dan om effecten die niet of moeilijk te kwantificeren (te meten) of te monetariseren (waarderen) zijn. Deze effecten worden ook wel 'zwakke' waarden genoemd. Een misvatting is dat deze waarden minder belangrijk zijn. Ze klinken in de praktijk echter minder hard door in de besluitvorming, omdat PM vaak wordt gelezen als 'verwaarloosbaar'.

Kosten

De kosten van een project of maatregel dienen net als de effecten afgezet te worden tegen het nulalternatief. Ook moet goed worden gekeken of de uitgaven van de initiatiefnemers in alle gevallen kosten zijn, of soms ook voorbeelden van herverdeling: overdrachten aan derden, waar geen kosten tegenover staan. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer grondeigenaren een speculatiewinst maken op te ontwikkelen landbouwgronden (herverdeling van ontwikkelaars naar grondeigenaar). Ook is het van belang om naast de initiële investering eventuele exploitatiekosten en beheer en onderhoud mee te nemen. Tot slot is de tijdsdimensie van groot belang. Het tijdstip waarop de kosten gemaakt worden in relatie tot het moment dat de baten worden gerealiseerd, is zeer bepalend voor de uitkomst van de MKBA.

Grenzen aan economisch waarderen

Sommige effecten zijn niet geloofwaardig te monetariseren. Daarbij gaat het vooral om zaken waarvan de waarde buiten het eigen gebruik ligt en samenhangt met altruïstische motieven of de zorg voor volgende generaties. Dit zijn de zogenoemde burgerwaarden. Te denken valt aan gewonnen mensenlevens, biodiversiteit, toegankelijkheid van basisvoorzieningen enzovoort.

Hiertegenover staan de consumentenwaarden, waarbij de waarde vooral in het eigen gebruik ligt. Er kan voor worden gekozen om consumentenwaarden zo veel mogelijk wel in euro's uit te drukken en burgerwaarden niet. Voor burgerwaarden zoals b.v. de biodiversiteit en kwaliteit van leven kan de uiteindelijke waardering en afweging in dat geval over worden gelaten aan de beslissers of de politiek.

Door de keuze om bepaalde waarden niet te monetariseren, verliest de MKBA een deel van zijn kracht. Er is dan geen eenduidig antwoord meer op de vraag of het project rendabel is; daarvoor moet een eigen afweging worden gemaakt, althans in theorie. In de praktijk gaf de MKBA al geen eenduidig antwoord door de PM-posten die in vrijwel

¹⁵ Annema en Koopmans, "Een lastige praktijk: ervaringen met waarderen van omgevingskwaliteit in de kosten-batenanalyse" Research Memorandum 2009-54

elke MKBA een rol spelen, maar ook door de risico's en verdelingseffecten, die apart gewaardeerd moeten worden.

De MKBA biedt daarbij wel nieuwe hulpmiddelen, zoals het inzichtelijk maken van de afruil tussen het MKBA-saldo en bijvoorbeeld de gewonnen levensjaren (Qaly's). Wanneer dit wordt vergeleken met hoeveel in andere projecten is 'betaald' voor een gewonnen levensjaar, dan geeft dit weer meer houvast. Zonder dat echter wordt vastgesteld welke 'prijs' een levensjaar heeft. Dit blijft onderwerp van politieke besluitvorming. Onderstaand is dit uitgewerkt voor de bodemsanering van alle saneringslocaties in Nederland en een gezondheidsprogramma in een krachtwijk. Conclusie is dat het gezondheidsprogramma zeer kosteneffectief is¹⁶.

Tabel 4.3. Voorbeeld afruil MKBA-saldo (in euro's) en kwaliteit van leven (in Qaly's)

	Kosten	Baten	MKBA-Saldo	Qaly's	'kosten' per Qaly
Bodemsanering in Ned	€ 7,1 mld	€ 1,6 mld	€ -5.5 mld	69.000	€ 80.000
Gezondheidsprogramma	€ 8,6 mln	€ -0,4 mln	€ - 9 mln	1.200	€ 7.500
Ondergrens RIVM					€ 20.000
Bovengrens (inter)nationale studies					€ 100.000

Bron: bewerkt o.b.v. MKBA Bodemsanering en MKBA Gezondheid in Haagse Schilderswijk

4.3 Kosten en baten opstelling in de tijd

In deze stap worden de kosten en baten in de tijd uitgezet en vervolgens uitgedrukt in euro's van een basisjaar. De kosten en baten zijn constante prijzen. Inflatie speelt geen rol, omdat gerekend wordt met een reële rentevoet. Ter illustratie het onderstaande voorbeeld van een project met kosten 100 euro in jaar 1 en jaarlijkse baten van 100 euro. Voor 3 jaar ziet het saldo er - bij verschillende rentepercentages - als volgt uit:

¹⁶ Merk op dat het in deze afweging niet uitmaakt op welk moment de levensjaren gewonnen worden.

Tabel 4.4. Voorbeeld van kosten en baten in de tijd

Rente	MKBA	NCW	jaar 1	jaar 2	jaar 3
0%	Kosten	€ 100	€ 100	€ -	€ -
0%	Baten	€ 200	€ -	€ 100	€ 100
	Saldo	€ 100			
2,5%	Kosten	€ 98	€ 100	€ -	€ -
2,5%	Baten	€ 188	€ -	€ 100	€ 100
	Saldo	€ 90			
5,5%	Kosten	€ 95	€ 100	€ -	€ -
5,5%	Baten	€ 175	€ -	€ 100	€ 100
	Saldo	€ 80			

Op basis van dit simpele voorbeeld wordt duidelijk dat er twee belangrijke factoren zijn in het uiteindelijke saldo:

1. Tijdshorizon: de looptijd van het project;
2. Discontovoet: het rentepercentage waarmee gerekend wordt.

Tijdshorizon

Bij investeringen in het sociale domein gaan de kosten vaak ver voor de baat uit. Zo zorgt het voorkomen van schooluitval ver na het project voor de meeste maatschappelijke baten: pas wanneer deze kinderen de arbeidsmarkt opgaan. De gekozen tijdshorizon is dan van cruciaal belang: is deze te kort dan vallen belangrijke baten buiten de afweging. Tegelijkertijd betekent een langere horizon dat baten steeds onzekerder worden.

Algemeen geldt als tijdshorizon de levensduur van het project, vanwege de directe samenhang met het optreden van de baten. Tips:

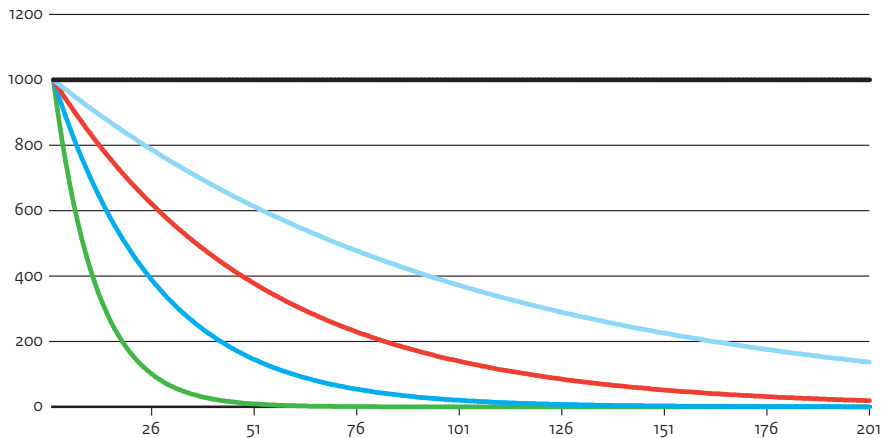
- Maak onderscheid tussen korte termijn baten, bijvoorbeeld binnen 5 jaar, en lange termijn baten (baten over looptijd van het project gediscoteerd naar jaar 6 (eventueel met hogere risico-opslag, zie hieronder). Dit is bijvoorbeeld gedaan in de MKBA Achter de voordeur.
- Bepaal de kosten en baten voor één (standaard) jaar als het project voor onbepaalde tijd blijft bestaan en de te beschouwen periode in beginsel niet begrensd is. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de MKBA Rookverbod.

Discontovoet

In een MKBA worden toekomstige kosten en baten gediscoteerd. Dit is een techniek die toekomstige euro's vertaalt in euro's van vandaag. Gedachte erachter is dat mensen een voorkeur hebben voor een euro vandaag boven een euro volgend jaar. Een euro kan immers vandaag op de bank worden gezet en is dan volgend jaar uitgegroeid tot een euro plus rente. De hoogte van de discontovoet is van grote invloed op de uitkomst van een MKBA. Hoe hoger de discontovoet, hoe minder kosten en baten in de toekomst meetellen. De volgende figuur toont dit aan. Hieruit wordt duidelijk dat bij een discontovoet van 4 procent een baat die over 50 jaar wordt gerealiseerd voor minder

dan 20% meedoet. Na 100 jaar is dit verwaarloosbaar. Bij een discontovoet van 10% hebben baten (of kosten) na 50 jaar al geen invloed meer op de Netto Contante Waarde.

Figuur 4.5 De invloed van de discontovoet op de NCW van toekomstige baten



Bron: Sijtsma, 2006

Volgens de MKBA-richtlijnen bestaat de reële discontovoet uit een risicovrije voet van 2,5%,¹⁷ plus een risico-opslag. Indien mogelijk dient deze risico-opslag specifiek voor een project of zelfs per post te worden berekend. Het vaststellen van de hoogtes van zulke specifieke opslagen is echter niet eenvoudig. Daarom is het gebruikelijk een algemene risico-opslag van 3% te hanteren. Wanneer geen specifieke risico-opslag is bepaald, komt de reële discontovoet dus op 5,5%.

¹⁷ Brief van de minister van Financiën d.d. 8 maart 2007, kenmerk IRF 2007-0090 M.

4.4 Presentatie van een indicatieve MKBA

De presentatie van een indicatieve MKBA verschilt van een volwaardige MKBA, doordat het resultaat niet een tabel is met een eenduidig saldo. Het resultaat is veel meer het model dan het rapport, met een centrale plek voor de aannames, waarover discussie mogelijk is. De presentatie van een indicatieve MKBA bevat dan ook tenminste de volgende elementen:

1. De belangrijkste aannames over de effectiviteit;
2. De omvang van de projecteffecten die daaruit volgen;
3. Het resultaat in termen van kosten en baten, met onderscheid in:
 - Korte termijn financiële baten
 - Lange termijn financiële baten
 - Immateriële baten
4. De verdelingseffecten: de kosten en baten per actor

Belangrijkste aannames

Hier staan de belangrijkste aannames over de effectiviteit. Voor de indicatieve MKBA Achter de voordeur gaat het bijvoorbeeld om: het percentage meer 'gevonden' multiprobleemhuishoudens of de toegenomen effectiviteit van de verschillende hulp- en zorgtrajecten als gevolg van één integraal plan voor het hele gezin. Belangrijk is om de inschatting te baseren op de huidige effectiviteit (nulalternatief) om overschatting te voorkomen.

Aanname		INVOER	
Effect verkleinen afstand (preventie)			
1. % minder MPH	4.932	0%	
2. % meer MPH 'gevonden'	1.000	1%	
3. % MDA	550	5%	
Effect 1 gezin - 1 plan (integraal)			
4. Aantal		huidig	verschil
meer (werk)trajecten			1%
minder (zorg)trajecten			-1%
5. Effectiviteit			
huisuitzettingen	50%	10%	60%
schuldhulpverlening	45%	5%	30%
opleiding en werk	2%	1%	3%
schooluitval	49%	+1%	48%
vermindering intensieve zorg	48%	0,0%	48%

Omvang van de projecteffecten

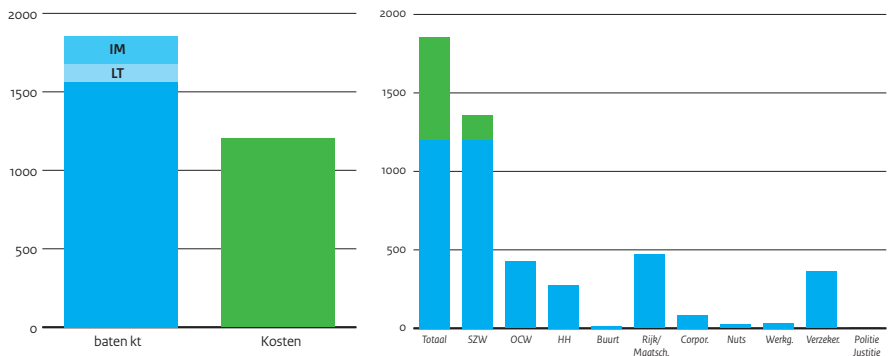
Uit de aannames over de effectiviteit volgt direct de omvang van de projecteffecten (hoeveelheid). Een overzicht hiervan geeft meer gevoel bij de berekening van kosten en baten, en maakt een realitycheck op de aannames mogelijk. Bijvoorbeeld 1% meer gevonden multiprobleemhuishoudens komt overeen met 10 gezinnen, die anders, zonder de aanpak, buiten beeld zouden zijn gebleven. Of, een verhoogde effectiviteit van schuldhulpverleningstrajecten met 5%, leidt tot 33 meer huishoudens waarvan de financiële situatie stabiliseert.,

Hoeveelheid		EFFECT
Aantal MPH 1 gezin 1 plan		550
Aantal MDA-trajecten		28
Meer MPH 'gevonden'		10
		verschil
Aantal MPH's in fin. stabilisatie		33
Aantal MPH's schuldenvrij na 3 jaar		12
Aantal mensen aan het werk		1
Aantal kinderen met startkwalificatie		1
Aantal voorkomen huisuitzettingen		20
Aantal minder intensieve zorgtrajecten		6
Aantal voorkomen MO		5

Het resultaat en de verdelingseffecten

De indicatieve MKBA geeft zicht op de totale projectkosten, de korte termijn baten (KT) die daar tegenover staan, mogelijk aangevuld met lange termijn - vaak wat meer onzekere - baten (LT) en immateriële baten (IM), die niet direct in de portemonnee zichtbaar zijn. Belangrijker misschien nog wel dan het uiteindelijk saldo voor de BV Nederland, zijn de verdeling van kosten en baten over de verschillende partijen. Onderstaand voorbeeld laat zien dat de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de voorbeeldgemeente de kosten draagt en daar zelf relatief weinig baten tegenover heeft staan. De grote 'winnaars' zijn de dienst OCW, het Rijk, verzekeraars en natuurlijk de huishoudens zelf.

Figuur 5.6. Voorbeeld resultaat indicatieve MKBA



Bron: algemene MKBA-model Adv

Naast het model met daarin de verschillende kosten- en batenposten, hoort bij het eindresultaat een korte toelichting per post, de wijze waarop de baat berekend is en welke kengetallen hiervoor gebruikt zijn. Tot slot kunnen op basis van het model statements geformuleerd worden, die nuttig kunnen zijn bij het communiceren van de resultaten, bijvoorbeeld richting politiek. Voorbeelden zijn:

- Het maatschappelijk rendement is 24 procent: één euro geïnvesteerd levert € 1,24 aan maatschappelijke waarde op.
- Een effectiviteitsstijging van het schuldhulpverleningstraject van 10% brengt ongeveer 100 extra huishoudens in een financieel stabiele situatie (=16 gewonnen levensjaren). Dit levert de maatschappij 300.000 euro aan baten.
- Een verhoogd slagingspercentage van de aangeboden reïntegratie-trajecten van 1% zorgt ervoor dat 2 mensen extra werk vinden (die dit anders niet zouden vinden). Dit voorkomt 200.000 euro aan maatschappelijke kosten.

4.5 Checklist bij module 2

Hieronder volgt een checklist bij de stappen naar een indicatieve MKBA. Het kan u helpen bij het gesprek met het bureau en de andere stakeholders.

Vorbereiding

Offerte-aanvraag opgesteld
Opnemen gedeelde probleemanalyse en doelstelling indien aanwezig
Oplevering spreadsheet (MKBA-model) als eindresultaat in de voorwaarde
Gedeeld opdrachtgeverschap als optie onderzocht
Voldoende capaciteit bij de opdrachtgever voor het aanleveren van informatie
Alle expertise bij het bureau en/of in huis aanwezig (economisch en inhoudelijk)
Second opinion ingebouwd

Stap 4. Effecten kwantificeren: indicatief

Inschatting omvang van de projecteffecten op basis van effectstudies, kengetallen en expertoordelen
Inschatting relateren aan effectiviteit van maatregelen die toch al genomen worden (nulalternatief) om overschattingen te voorkomen.

Stap 5. Effecten waarderen

Onderscheid tussen korte en lange termijn financiële effecten en immateriële baten
Alle immateriële waarden geloofwaardig te moneteriseren
Aanvullend onderzoek of waardenspel nodig vanwege gebrek geschikte kengetallen

Stap 6. Kosten bepalen

Investerings- en jaarlijkse kosten bepaald
Alle kosten die zorgen voor de baten meegenomen
Niet alleen (eenmalige) investeringen, maar ook veranderde organisatie- en beheerkosten

Stap 7. Kosten en baten opstelling

Kosten en baten in de tijd plaatsen en netto contante waarde berekenen
Nagedacht over tijdshorizon: hoe lang? Is dat nog geloofwaardig? welke lange termijn onzekerheden?
Nagedacht over discontovoet (risico-opslag): meegenomen in gevoeligheidsanalyse saldo

Stap 8. Presentatie

Eindresultaat indicatieve MKBA: model, toelichting en statements
Inzicht in de belangrijkste aannames
Inzicht in omvang projecteffecten
Onderscheid in financieel en maatschappelijk rendement
Verdelingseffecten zijn als eindresultaat gepresenteerd

Tot slot is het belangrijk te erkennen dat de rol van de opsteller van de MKBA verandert als dit een procesinstrument is. Hij is niet langer de 'expert' die op de achtergrond een oordeel velt over het project. Hij is meer een ondersteuner die effecten van keuzen inzichtelijk maakt. Dit kan in de praktijk nog wel eens spanning opleveren: een opsteller zal niet alle aannames kunnen en mogen accepteren. Er moet een toets op realisme zijn. De opsteller heeft hier een belangrijke verantwoordelijkheid. Ook is het zinvol om in het proces een second opinion in te bouwen.

Citaat

"De Arena gaf ons al een gedeelde visie, maar de werkelijk focus volgt pas na het uitdrukken van de effecten in euro's"

"Het geeft de vertaalslag naar besturing en borging binnen de organisatie en inzicht in wat we in de gaten moeten houden en welke onderdelen van de aanpak we kunnen verbeteren"

5. Module III: Effectonderzoek en monitoring



Effectmeting en monitoring is belangrijk. Het zorgt ervoor dat het succes van een project gevolgd kan worden en een ex-post MKBA opgesteld kan worden. Het levert informatie voor meer evidence based beleid elders. Daarnaast zijn monitoring en effectmeting belangrijk voor het verkrijgen van sturingsinformatie voor betrokken partijen en dragen ze bij aan de leercyclus. Door te reflecteren op ervaringen op de praktijk, kan deze weer verbeterd worden.

Effectonderzoek in het sociale domein is moeilijk. Maar zeker niet onmogelijk! Dit hoofdstuk geeft richtlijnen:

- 5.1 behandelt kenmerken van het sociale domein om rekening mee te houden?
- 5.2 beschrijft de opzet en uitvoering van het effectonderzoek.
- 5.3 behandelt de interpretatie en terugkoppeling van de resultaten.

Het hoofdstuk sluit af met een checklist (5.4). In de context van deze publicatie worden alleen de belangrijkste zaken aangestipt. Voor meer informatie verwijzen we de geïnteresseerde lezer naar de meer uitgebreide informatie in bijlage III. Daarin staan ook suggesties voor verder lezen.

5.1 Kenmerken van effectonderzoek in het sociale domein

Effectonderzoek is het op basis van (wetenschappelijk) onderzoek aantonen van een causaal verband tussen een interventie en een daaruit volgend resultaat¹⁸. In een ideale onderzoekssituatie krijgt een experimentele groep te maken met de interventie en een controle groep niet. De toewijzing van de groepen gebeurt at random. Verder zijn de omstandigheden 'gecontroleerd', dat wil zeggen dat er geen invloeden van buitenaf zijn die het resultaat kunnen beïnvloeden. Echter: in het sociale domein is de onderzoekssituatie verre van ideaal.

In de eerste plaats worden effecten van een interventie in grote mate beïnvloed of zelfs bepaald door de context waarin deze wordt uitgevoerd. Een gezondheidsprogramma in wijk X kan heel andere resultaten hebben dan een gezondheidsprogramma in wijk Y. Doordat de doelgroep anders was, de omstandigheden verschilden, de implementatie net even anders verliep, er een andere programmamanager aan het stuur stond of omdat er gelijktijdig andere interventies plaatsvonden.

In de tweede plaats betreft effectonderzoek in het sociale domein vaak een moving target. De interventies zijn steeds in ontwikkeling. Politiek, beleidsmakers en managers zoeken – ook tijdens de implementatie - naar optimalisatie van hun interventie. Ze leren van elkaar, van publicaties en worden beïnvloed door politieke ingrepen. Bovenstaande heeft gevolgen voor de opzet van effectonderzoek in het sociale domein. Centrale vraag daarbij is steeds: wat werkt wanneer voor wie en waarom?

¹⁸ Choy, Kwaliteitplus evaluatie, Hilversum 2009

5.2 Opzetten van effectonderzoek in het sociale domein

Een goed begin

Goed effectonderzoek start met een goede, specifieke beschrijving van de interventie, inclusief eventuele wijzigingen die in loop van de implementatie hebben plaatsgevonden. Ook de context waarbinnen de interventie plaatsvindt dient goed beschreven te worden. Hierdoor komen alle mogelijke variabelen die van invloed kunnen zijn op de resultaten in beeld. In de tweede plaats moet de beleids- of veranderingstheorie helder zijn. Door het opstellen van de beleidstheorie wordt inzichtelijk welke causale verbanden en effecten worden verwacht. Het uitvoeren van module 1 biedt dus een goede basis voor het opzetten van effectonderzoek.

In de beperking toont zich de meester. Voor het aantonen van effectiviteit hoeft niet alles te worden bijgehouden of onderzocht. Uit de beleidstheorie (en eventueel de indicatieve MKBA) komt een beperkt aantal concrete en bij voorkeur SMART geformuleerde sleuteffecten naar voren, die met effectonderzoek 'hard' gemaakt moeten worden.

Onderzoeksopzet

De praktijk is geen laboratorium, maar dat wil niet zeggen dat effectonderzoek niet mogelijk is. Voor wetenschappelijk verantwoord onderzoek staan de volgende methoden ter beschikking (en zijn in meer of mindere mate bruikbaar voor het sociale domein):

- Experimenteel onderzoek: een experimentele groep krijgt te maken met de interventie en een controlegroep niet. De toewijzing van de groepen gebeurt 'at random' en de omstandigheden zijn 'gecontroleerd'.
- Quasi-experimenteel onderzoek: een groep deelnemers wordt vergeleken met een controlegroep. De toewijzing aan de groepen is niet willekeurig zoals bij experimenteel onderzoek.
- Veranderingstheoretisch of statistisch onderzoek: onderzoek van de effectiviteit van een interventie door statistische exploratie van specifieke onderdelen daarvan.

Vaak is wetenschappelijk verantwoord onderzoek alleen haalbaar als dat door een collectief van opdrachtgevers wordt geïnitieerd. Dit vraagt immers een grote onderzoeksinspanning. In bijlage III wordt beschreven hoe dat wetenschappelijke onderzoek volgens bovenstaande methoden eruit zou kunnen zien.

Maar ook als individuele opdrachtgever kunt u effectonderzoek (laten) uitvoeren. Een goed uitvoerbaar alternatief voor (quasi-)experimenteel onderzoek is het gebruik van pre- en posttestonderzoek: het vergelijken van dezelfde groep voor en na invoering van de interventie. Bijvoorbeeld: zijn mensen weer financieel stabiel na afloop van een schuldhulpverleningstraject? Zijn werklozen weer aan het werk na een werkervaringsplek? Is de veiligheidsbeleving van bewoners verbeterd na invoering van cameratoezicht?

Tips voor het uitvoeren van pre- en posttestonderzoek:

- Formuleer vooraf scherpe doelen of verwachte effecten (SMART), zodat goed getoetst kan worden of deze ook behaald zijn.
- In dit soort onderzoek is het meestal niet goed mogelijk om te corrigeren voor eventuele andere invloeden (zoals werkervaring, opleiding et cetera bij het zoeken naar werk en andere veiligheidsmaatregelen bij de veiligheidsbeleving). Probeer daarom een 'alternatieve' controlegroep te creëren, bijvoorbeeld door de ontwikkeling in de experimentgroep te vergelijken met landelijke ontwikkelingen, of kengetallen uit het verleden. Deze controlegroep dient (min of meer) vergelijkbaar te zijn met de experimentgroep.
- Deze onderzoeksmethode vraagt ook veel aandacht voor de interpretatie van de resultaten. Met name dient nagedacht te worden over welk deel van het gevonden effect toe te rekenen is aan de interventie en wat door andere factoren verklaard kan worden (zie ook de volgende paragraaf).

Voorbeeld

Om de resultaten of effecten te kunnen aantonen van bijvoorbeeld één-gezin-één-plan, moeten mensen die een traject in het kader van één-gezin-één-plan hebben doorlopen worden vergeleken met mensen die dat niet hebben gedaan (controlegroep). De controlegroep bestaat bijvoorbeeld uit andere huishoudens in de gemeente, die wel hulpverleningstrajecten krijgen, maar niet op basis van de integrale werkwijze van één-gezin-één-plan. Maar ook vergelijking met landelijke kengetallen of gegevens uit een andere grote stad, is een mogelijkheid. Zo is bijvoorbeeld bekend dat landelijk gezien circa 45% van de schuldhulpverleningstrajecten leidt tot financiële stabilisatie.

De één-gezin-één-plan-groep en de controlegroep kunnen dan worden vergeleken, zowel vóór als na het volgen van een traject. Voorbeelden zijn:

Schuldhulpverlening: welk percentage van de huishoudens rondt het traject succesvol af, m.a.w. is financieel stabiel? Vergelijk daarbij de mensen met een één-gezin-één-plan aanpak en mensen zónder zo'n aanpak. Is het percentage succesvol afgeronde trajecten hoger bij de één-gezin-één-plan-groep? En hoeveel?

Re-integratie: welk percentage van degenen die een re-integratietraject volgen stroomt door naar betaald werk? Vergelijk daarbij de mensen met één-gezin-één-plan en mensen zónder. Maak ook onderscheid naar type uitkering (WAO, WW en WWB). Is het percentage uitstroom naar werk groter bij de één-gezin-één-plan-groep?

Let op: bij de interpretatie van de resultaten moet rekening worden gehouden met andere factoren die mogelijk een rol spelen. Zo kan het zijn dat mensen in de één-gezin- één-plan-groep veel meer moeite hebben om financieel stabiel te worden, omdat zij gemiddeld te maken hebben met veel meer problemen dan alleen schulden. In de analyse kan hiervoor gecorrigeerd worden door in de controlegroep alleen diegenen mee te nemen die óók meerdere problemen hebben, of (andersom) door in de één-gezin- één-plan-groep de zwaarste gevallen eruit te filteren. Met andere woorden: het is van belang dat de experimentgroep en de controlegroep uit enigszins vergelijkbare groepen mensen bestaan.

Monitoring

Monitoring is, anders dan effectonderzoek, primair bedoeld om de voortgang in de uitvoering in beeld te brengen en te sturen op de realisatie van ambities. De uitgangspunten voor het ontwerpen van een monitorinstrument zijn echter grotendeels hetzelfde als bij effectonderzoek:

- Keep it simple, het instrument moet bruikbaar zijn in de praktijk. Het gaat om het identificeren van een beperkt aantal indicatoren waarop de voortgang bijgehouden kan worden.
- De indicatoren moeten aansluiten bij SMART geformuleerde doelstellingen.
- Definities moeten éénduidig zijn en zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande registratiesystemen.

5.3 Interpretatie en terugkoppeling

Interpretatie

Centrale vraag bij de interpretatie van de resultaten is steeds: wat werkt wanneer voor wie en waarom? De uitkomst is nooit 'gewoon' een getal, maar altijd een getal in een context. De belangrijkste vragen daarbij zijn:

- Is de context voldoende in beeld? Zijn alle mogelijke verklarende variabelen (doelgroep, omstandigheden, wijze van implementeren) meegenomen in de analyse? En zo niet, zijn ze dan wel benoemd? De eerder gemaakte beleidstheorie helpt bij het in kaart brengen van alle relevante variabelen.
- In hoeverre is het gevonden effect toe te rekenen aan de interventie? Of was er ook een effect geweest zonder interventie? Zo blijkt uit onderzoek van SEO dat re-integratietrajecten maar relatief weinig bijdragen aan de kans op werk van bijstandsgerechtigden. De meeste mensen vinden ook zonder traject weer een baan. Ook kan het effect deels veroorzaakt worden door andere factoren. Zijn de gevonden positieve ontwikkelingen op het gebied van sociale veiligheid in de Rotterdamse Tarwewijk toe te rekenen aan de inzet van een stadsmarinier, de opgehangen camera's, de aanpak van jongerenoverlast of de extra manuren stadstoezicht?¹⁹

¹⁹ Veiligheidsindex Rotterdam, gemeente Rotterdam, 2007

- En, last but not least: de realitycheck. Een effectonderzoek is vaak ‘bureauwerk’, uitgevoerd door mensen die niet in de praktijk werkzaam zijn. Belangrijke vraag is daarom: herkennen professionals uit de praktijk de gevonden effecten?

U kunt gebruikmaken van vergelijkingsmateriaal (uit bijvoorbeeld andere steden, van vergelijkbare aanpakken et cetera) en van expertoordelen voor de interpretatie van de resultaten, en om vast te stellen in welke mate het effect kan worden toegeschreven aan de interventie.

Terugkoppeling

U kunt de resultaten van het effectonderzoek gebruiken voor het opstellen van een ex-post MKBA (of volwaardige MKBA), waarmee u kunt vaststellen of de interventie rendabel is geweest. Daarnaast zullen uw collega’s uit zusterorganisaties, andere steden of belendende werkvelden graag kennismaken van de uitkomsten. Zij kunnen deze immers weer gebruiken voor het verbeteren van hun eigen interventies of het opstellen van een indicatieve MKBA. U kunt de resultaten bijvoorbeeld laten opnemen in een databank, zoals de databank effectieve jeugdinterventies van het NJI, de databank effectieve sociale interventies van Movisie of in het instrumentenoverzicht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid²⁰.

5.4 Checklist bij module 3

Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten uit dit hoofdstuk samengevat in een checklist voor het effectonderzoek.

Opzetten van effectonderzoek

Interventie beschreven, inclusief eventuele wijzigingen in de aanpak gedurende implementatie
Context beschreven, inclusief overige maatregelen die mogelijk van invloed zijn
Verwachte werking (veranderingstheorie) beschreven
Belangrijkste verwachte effecten benoemd, en SMART geformuleerd
Keuze van type onderzoek: (quasi-)experimenteel, statistische analyses¹, pre- en posttest
Voldoende vergelijkbare controlegroep of kengetallen

Interpretatie en terugkoppeling

Experimentele groep en controlegroep voldoen aan de vooraf gestelde eisen
Alle mogelijke verklarende variabelen zijn meegenomen of benoemd
Analyse of aanname over de mate waarin het gevonden effect toe te rekenen is aan de interventie
Realitycheck: professionals uit de praktijk herkennen de gevonden resultaten

²⁰ Zie www.nji.nl, www.movisie.nl en www.hetccv.nl

Bijlage I.

Beschrijving van gebruikte MKBA's

Hieronder staat een overzicht van de in dit rapport gebruikte MKBA's. In de rest van bijlage staat voor elk van deze MKBA's een korte beschrijving.

Thema	MKBA
Onderwijs	Brede School (Berenschot, Atlas voor gemeenten)
	Voortijdig schoolverlaten (Ecorys)
Gezondheid	Gezondheid in de wijk (Lubbe & Larsen)
Maatschappelijk vastgoed	Timorplein (Rigo)
	Investeren in mensen (Rigo)
Stedelijke Vernieuwing	Hoogvliet (LPBL, Atlas voor gemeenten obv SEO)
Participatie	MKBA Reintegratie (SEO)
Hulpverlening	Achter de voordeur (LPBL)
	Schuldhelpverlening (Atlas voor gemeenten)
Veiligheid	Cameratoezicht (SEO, Atlas voor gemeenten, LPBL)

1. MKBA Brede school

De brede school is een samenwerkingsverband rond de school tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Het samenwerkingsverband richt zich op het vergroten van de ontwikkelingskansen van de kinderen. Een ander doel is het verbeteren van de participatiemogelijkheden van ouders door een doorlopende, en op elkaar aansluitende, opvang te bieden. Het ministerie van OC&W heeft opdracht gegeven voor een MKBA van het concept brede school om te achterhalen of de brede school uit maatschappelijk oogpunt een gewenste ontwikkeling is. Conclusie van de kengetallen MKBA is dat de belangrijkste baten samenhangen met grotere kansen op de arbeidsmarkt en dat investeringen in brede scholen lonen, wanneer daarmee de schooluitval afneemt met circa 3 procent of meer. De kans daarop is het grootst voor primair onderwijs in aandachtswijken en het voortgezet onderwijs in het algemeen. Een enquête onder schooldirecteuren wijst in de richting van een afname met ongeveer 5 procent.

2. MKBA Voortijdig schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaten kan ertoe leiden dat jongeren met een achterstand beginnen aan hun volwassen leven. Dit brengt maatschappelijke kosten met zich mee. In de MKBA van Ecorys is nagegaan wat het beleid tegen vroegtijdige uitval maatschappelijk kost en oplevert. Uitkomst is dat tegenover de kosten van € 575 tot 790 miljoen per jaar baten (kunnen) staan van tussen de € 634 en 909 miljoen. Dit leidt per saldo tot een robuust positieve MKBA, mede omdat de aannames voorzichtig zijn en er ook positieve effecten zijn die niet in geld uitgedrukt worden. De belangrijkste baat is de hogere arbeidsproductiviteit na het behalen van een startkwalificatie. Dit komt ten goede aan de leerling zelf (hoger inkomen) en aan de belastingbetaler (meer belastinginkomsten en lagere uitkeringen). In de MKBA is ervan uitgegaan dat de ambitie van OC&W – een halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters tot 35.000 - wordt gerealiseerd.

Er is geen onderzoek gedaan naar de werkelijke effectiviteit van het beleid. Daarmee brengt de MKBA met name het potentiële maatschappelijk rendement in beeld. In meerdere casestudies (RebelGroup en Ecorys) is een aantal concrete projecten geanalyseerd. De resultaten hiervan lopen uiteen.

3. MKBA Gezondheid in de wijk

De MKBA van het gezondheidsprogramma in de Haagse Schilderswijk had twee opdrachtgevers en daarmee twee doelen. Het Ministerie van VROM/WWI had een handleiding laten maken voor het opstellen van MKBA's in het sociale domein²¹, en wilde de bruikbaarheid ervan toetsen in de praktijk. En de gemeente Den Haag wilde (meer) inzicht in de kosten en mogelijke baten van het gezondheidsprogramma en input voor de concrete invulling van het gezondheidsprogramma in de krachtwijken. Conclusie van de MKBA is dat activiteiten gericht op meer bewegen en gezonder eten in potentie een positief maatschappelijk rendement opleveren. De belangrijkste baten zijn de gezondheidswinsten. Het saldo is vooral afhankelijk van de manier waarop deze worden gewaardeerd. In deze MKBA geldt dat een waardering van een gewonnen (gezond) levensjaar circa € 44.000 moet zijn om tot een positief saldo te komen. Een lagere waardering leidt tot een negatieve case.

4. MKBA Timorplein

Timorplein 21 is een cultureel en economisch centrum in de Indische Buurt in Amsterdam. Het gebouw geeft sinds 2007 onderdak aan o.a. een hostel, een café/restaurant, een bioscoop, podia en bedrijfsruimtes voor startende ondernemers. Voor corporatie Ymere gaat het om een onrendabel project en de gemeente heeft er € 2,9 miljoen subsidie aan gegeven. In 2009 heeft Rigo onderzocht of deze investering maatschappelijk rendabel is. Het gaat om een beknopte MKBA (een zogenoemde MKBA Lyte) ex post. De investering wordt dus achteraf beoordeeld. De conclusie is positief. Zelfs wanneer maar een beperkt deel van de waardestijging van het vastgoed in de buurt wordt toegeschreven aan het project, is sprake van een positief eindsaldo. Vooral omwonenden profiteren.

5. MKBA investeren in mensen

Steeds vaker begeven corporaties zich buiten het terrein van wonen. Ze investeren niet alleen in stenen, maar ook in mensen. De diversiteit van de sociale projecten is groot en inzicht in wat deze projecten opleveren ontbreekt. Voor de SEV was dit de reden om een start te maken met het systematisch volgen en evalueren van een zevental projecten bij vier corporaties in het land. Een van de gebruikte instrumenten was een MKBA (ex post). Conclusie is dat de meeste projecten maatschappelijk rendabel zijn, hoewel de baten bij bewoners of de overheid terechtkomen en niet bij de corporatie.

²¹ Handleiding KBA in het sociale domein, Ecorys, maart 2008

6. MKBA Hoogvliet

In 2006 heeft SEO MKBA's gemaakt van drie herstructureringsprojecten, als casestudies voor het beleidsterrein als totaal. In 2010 onderzocht VROM de wenselijkheid van een rijksinvesteringsbudget, een mogelijke opvolger voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Hiervoor is een van de cases uit de MKBA Stedelijke vernieuwing – Hoogvliet – verder uitgewerkt als onderdeel van een breder verhaal over de sociale baten van fysieke investeringen. Conclusie is dat de herstructurering van Hoogvliet een exploitatietekort kent van € 113 miljoen, maar dat tegenover deze (netto) kosten grotere maatschappelijke baten staan. Positief is vooral de toename van het woongenot in de wijk als gevolg van de nieuwe woningen en de verbeterde leefbaarheid.

7. MKBA Re-integratie

Doel van re-integratie is om mensen met een (langdurige) uitkering, die de weg naar de arbeidsmarkt niet op eigen kracht kunnen vinden, te ondersteunen. Om antwoord te kunnen geven op de vraag of het geld aan re-integratietrajecten goed is besteed, heeft Boaborea, de branchevereniging van arbo- en re-integratiebedrijven, SEO opdracht gegeven voor een MKBA. Hierbij is teruggekeken op voltooide re-integratietrajecten. Men concludeert dat de baten van het weer aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden, WW-ers, WAO-ers en zieke werknemers groter zijn dan de kosten. De MKBA laat een positief saldo zien van € 1,1 miljard. Dit positieve saldo wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de productie van de mensen die weer aan het werk gaan. Hoewel het totale rendement positief is, gaat de sociale zekerheid er in het geval van bijstandsgerechtigden en WW-ers niet op vooruit: de vermindering van de uitkeringslasten weegt niet op tegen de kosten van de ingezette trajecten. Er ligt nog een verschil van inzicht tussen SEO en CPB over de waardering van vrije tijd. Deze inschatting is bepalend voor de uitkomst van de MKBA.

8. MKBA Achter de voordeur

Direct en vroegtijdig ingrijpen is kenmerkend voor de achter de voordeur-aanpak. Hierdoor worden meer huishoudens met meervoudige problematiek eerder bereikt. De outreachende manier van werken is tijdsintensief en meer huishoudens die geholpen worden betekent automatisch hogere project- ofwel interventiekosten. Daartegenover staat dat de nieuwe (frontlijn)organisatie werk wegneemt bij de reguliere spelers in het veld van welzijn, jeugdzorg, opbouwwerk, politie en werk en inkomen. De bestaande hulp- en dienstverleners kunnen (mogelijk) direct tijdswinst boeken in de plan- of analysefase en besparen in coördinatiekosten. Daarnaast kunnen de betrokken organisaties ook indirect besparen wanneer bij een succesvolle aanpak minder (duurdere) specialistische hulp en interventies nodig zijn.

De verduurzaming van de aanpak komt moeilijk van de grond. De MKBA is ontwikkeld vanuit de behoefte aan inzicht in het maatschappelijk rendement en de verdeling hiervan over verschillende partijen. Er is een algemeen landelijk model ontwikkeld (gefinancierd door het Rijk) dat per experimentgemeente specifiek is gemaakt. De MKBA geeft – door het ontbreken van systematische effectstudies - geen ‘hard’ saldo, maar inzicht in de belangrijkste omslagpunten.

9. MKBA Schuldhulpverlening

Problematische schulden leiden tot verarming van huishoudens en kunnen mensen belemmeren in hun deelname aan de maatschappij. Bijna alle gemeenten bieden schuldhulpverlening (SHV) aan. In een gemeente is een idee ontstaan om de schuldhulpverlening op een andere wijze vorm te geven, met als doel dat meer mensen de weg naar de hulpverlening weten te vinden en meer huishoudens het einddoel van een schone lei halen. Om te onderzoeken of dit idee uit maatschappelijk oogpunt gewenst is, heeft de gemeente opdracht gegeven voor een MKBA. Conclusie van de indicatieve MKBA is dat het idee veel potentie heeft en het maatschappelijk rendement zeer waarschijnlijk positief is. De belangrijkste batenpost is de toename aan kwaliteit van leven voor de schuldenaren en hun directe (gezins)omgeving.

10. MKBA cameratoezicht

De MKBA Toezicht is een casus over een fictieve gemeente in het rapport Kostenbatenanalyses voor BZK. Een middelgrote stad heeft een veiligheidsprobleem in de binnenstad: veel incidenten en toenemende onveiligheidsgevoelens, waardoor bezoek aan de binnenstad afneemt. Er is ook een veiligheidsprobleem in een woonwijk met overlast en criminaliteit van jongeren. De gemeente heeft besloten tot een breed veiligheidspakket met daarbij extra toezicht, ofwel door camera's, ofwel door toezichthouders. Met de indicatieve MKBA wordt inzichtelijk gemaakt welke van deze twee opties maatschappelijk het meeste rendement oplevert. Conclusie is dat met name toezichthouders in de woonwijk een groot potentieel rendement hebben. De casus geeft geen uitsluitsel over de effectiviteit van cameratoezicht in de woonwijk. Deze analyse neigt naar een negatief saldo. De kosten zijn niet hoog, maar de baten blijven ook achter. De camera's in de binnenstad geven wel een positief totaalsaldo, ook bij een beperkt uitstralingsgebied. Dit hangt samen met het grote aantal vermogensdelicten in een klein gebied (hoge dichtheid) dat wordt voorkomen door camera's op deze plek.

Bijlage II.

Onderbouwing van
de aanpak met drie
modules

Deze handreiking beschrijft een methode om maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken aan de hand van drie modules. Idealiter worden alle drie de modules ingezet, maar ook los van elkaar hebben de modules hun waarde. In deze bijlage wordt in meer detail onderbouwd waarom deze methode de voorkeur heeft.

II.1 beschrijft de verschillende bestaande instrumenten en hun sterke en zwakke kanten. Conclusie uit deze paragraaf is dat de sterke punten van de verschillende methoden gecombineerd kunnen worden in de aanpak met drie modules. Het denkraam van de MKBA en het gebruik van de Effectenarena MKBA daarin fungeren als basis.

Daarbij is het de kunst om de dilemma's en valkuilen bij het opstellen en gebruik van MKBA's te vermijden. Als u wilt weten wat deze valkuilen en dilemma's zijn, dan kunt u II.2 en II.3. lezen. II.2 geeft drie voorbeelden van MKBA's in het sociale domein: de conclusies en wat er in de praktijk mee is gebeurd. Paragraaf II.3 geeft een overzicht van de inhoudelijke lastige punten en II.4 een overzicht van de procesmatige aandachtspunten. Deze zijn zoveel mogelijk verwerkt in de handreiking.

II.1 Verschillende instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken. We bespreken achtereenvolgens de Effectenarena, de Social Return on Investment (SROI), de Maatschappelijke businesscase (MBC), en de MKBA in diverse vormen (volwaardige MKBA, de MKBA light, lite, Lyte, kengetallen MKBA, indicatieve MKBA enzovoort)

1. De EffectenArena

De EffectenArena is van oorsprong ontstaan in de wijkontwikkeling, maar inmiddels aangepast zodat het instrument in meer domeinen ingezet kan worden. Hiermee richt men zich op het gezamenlijk doordenken en doorleven van de essentie van een project. In een workshop met projectleden en/of andere stakeholders worden de relaties tussen investeringen, maatregelen en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een groot vel: de Arena.

De EffectenArena helpt op deze manier bij het verkrijgen van draagvlak en het verbeteren van projecten. Er is een speciale effecten Arena ontworpen die kan ondersteunen bij de eerste stappen van de MKBA. Dit is de Effecten Arena MKBA. Zie verder paragraaf 3.3, maar ook www.effectenarena.nl voor meer informatie.

De Arena scoort sterk op het betrekken van stakeholders en het bieden van inzicht. Het is ook een snelle, goedkope methode. De Arena leidt echter niet tot kwantitatieve uitkomsten.

2. Social Return On Investment (SROI methode)

Social Return on Investment is een methodiek die maatschappelijke organisaties gebruiken om het maatschappelijk rendement van een investering te berekenen of in kaart te brengen. Gekeken wordt wat de doelen van een project of investering zijn, welke andere organisaties/financiers/mensen daar een belang bij hebben (de stakeholders), welke doelstellingen deze stakeholders hebben met het project en welke maatschappelijke impact zij verwachten. De methode gebruikt veel inzichten van de stakeholders zelf voor het kwantificeren en moneteriseren van effecten. Zie voor meer informatie www.sroinewerk.nl en www.socialevaluator.eu.

Deze methode leidt tot een kwantitatieve uitkomst (een sociaal rendement) en maakt daarmee afwegingen mogelijk, hoofdzakelijk tussen vergelijkbare projecten bij dezelfde organisatie. Sterk is de aandacht voor stakeholders en belangen en de aandacht voor monitoring van resultaten. Minder sterk is de methodologische verankering van de methode. Er is bijvoorbeeld weinig tot geen aandacht voor de onbedoelde neveneffecten van het project (externe effecten), aangezien geredeneerd wordt vanuit het project en de betrokken stakeholders (wat nogmaals ook een kracht is) en maatschappelijke effecten van het project worden door de stakeholders zelf ingeschat. Het gevaar schuilt in het (te) positief beoordelen van de eigen impact en het daarmee rijk rekenen van het project²².

3. Maatschappelijke businesscase (mBC)

Een maatschappelijke businesscase brengt eveneens het maatschappelijk rendement in beeld. Het instrument wordt evenals de SROI veel gebruikt in sectoren, waar sprake is van een maatschappelijke context, maar in toenemende mate ook van klantgericht werken en marktwerking. Bijvoorbeeld de zorg, welzijn en corporaties. De mBC werkt vanuit meerdere perspectieven: eerst de klant, vervolgens de organisatie en tenslotte de maatschappij. Met deze opbouw streeft de mBC geen volledige precisie en wetenschappelijkheid na, maar functioneert in een gezamenlijk afwegingsproces waarin ieders kennis en doelen samen komen. Zie voor meer informatie en verschillende voorbeelden www.transiatieprogramma.nl.

Sterk in deze aanpak is het vertrekpunt vanuit 'de klant'. Voorkomen wordt dat projecten centraal komen staan waar de klant geen behoefte aan heeft. Ook is in de presentatie het onderscheid tussen de businesscase en de maatschappelijke case inzichtelijk. De mBC is een 'levend document', dat wil zeggen dat het document op een aantal momenten wordt aangepast op basis van voortschrijdend inzicht.

²² Uitkomsten worden gecorrigeerd voor attributie en deadweight. Attributie is inschatting (door de stakeholder) van de omvang van de bijdrage van het project aan het beoogde effect. Deadweight geeft een inschatting van de kans dat het probleem zonder het project ook zou zijn opgelost. Beiden worden in de praktijk te positief ingeschat.

Evenals bij de SROI (zie ook punten hierboven) is het zwakke punt gelegen in de methodologische basis voor het vaststellen van maatschappelijke effecten en de koppeling met de projectkosten (alle baten, maar niet alle kosten worden beschouwd).

4. MKBA (volwaardig)

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) geeft een inschatting van de kosten en baten van een project of maatregel om te kunnen bepalen of uitvoering wenselijk is. Hiertoe brengt de MKBA op systematische en samenhangende manier alle effecten die een project veroorzaakt in kaart en vergelijkt deze met de situatie waar het project niet wordt uitgevoerd (het nulalternatief). De baten van het project worden, net als de kosten, uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten vervolgens groter zijn dan de kosten, dan kan het project voor een grotere maatschappelijke welvaart zorgen. Sterk is dat de MKBA veelgebruikt is in vrijwel alle beleidssectoren en een stevige theoretische basis heeft. Het instrument structureert en rationaliseert discussies en biedt een manier om voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen. Ook maakt het helder wie betaalt en profiteert. Het meest onderscheidende sterke punt is dat er strakke redenerlijnen worden gehanteerd die voorkomen dat baten worden overschat of meerdere keren worden meegeteld. Vooral om deze reden is de methode vanuit het Rijk opgelegd om investeringen in infrastructuur af te wegen (OEI-methodiek). Daarnaast is het met een MKBA makkelijker dan met de andere methoden om een bepaald concept te beschouwen dat op verschillende plaatsen anders wordt ingevuld. Omdat de andere methoden sterker gericht zijn op de specifieke omgeving van het project met eigen stakeholders enzovoort zijn deze lastiger op te schalen.

Het theoretisch karakter en de beperkte betrokkenheid van stakeholders is tegelijkertijd de zwakte van de MKBA. Ook leunt de MKBA in de praktijk nogal eens sterk op kengetallen en theoretische aannames, waardoor de uitkomsten impact en zeggingskracht kunnen missen. Ten slotte is het in zijn volwaardige vorm een arbeidsintensieve en kostbare methode.

De MKBA kan voor alle doelen zoals genoemd in hoofdstuk 2.2 worden ingezet. Wel vragen het gebruik als procesinstrument en de presentatie om extra aandacht.

Samenvattend geven de sterke en zwakke punten van de diverse methoden het volgende beeld:

Tabel. Overzicht sterke en zwakke punten

	EffectenArena	SROI	mBC	MKBA
Problemanalyse	0	0	0	+
Methodologische basis*	0	--	-	+
Rol stakeholders	+	+	0	-
Aandacht voor monitoring	0	+	0	0
Geschikt voor interne afweging	0	+	+	++
Geschikt voor externe vergelijking	-	-	-	+
Inspanning / kosten	++	0	-	-

* Aandacht voor nulsituatie, dubbeltellingen (indirecte, externe en verdelings-effecten) en rijk rekenen

Tussenvormen: MKBA light, kengetallen MKBA, indicatieve MKBA enzovoort

Omdat de informatie en/of de tijd en middelen voor een volledige MKBA vaak ontbreken, is in de praktijk een groot aantal 'lichtere' vormen van MKBA's ontstaan. Hiervoor zijn verschillende benamingen in omloop, zoals de MKBA light (of lite of lyte), de kengetallen MKBA of de indicatieve MKBA. In alle gevallen gaat het om een analyse die volgens het MKBA stappenplan (zie paragraaf 3.1.) is opgesteld, maar waar specifieke informatie over projecteffecten wordt vervangen door kengetallen of expert-inschattingen.

De kracht van deze analyses is dat deze volgens dezelfde redeneerlijnen worden opgezet als een MKBA, maar wel minder kostbaar zijn. De zwakte is dat de uitkomsten met veel voorzichtigheid moeten worden beschouwd. Deze zijn immers met veel aannames gemaakt en daarmee met grote onzekerheid omgeven. De presentatie van de uitkomsten is daarom een belangrijk aandachtspunt. Bij de indicatieve MKBA gebeurt dit door omslagpunten te presenteren in plaats van een saldo: het project is maatschappelijk rendabel indien.... De analyses kunnen veel inzicht geven en vormen een goed startpunt om later verder te staven met effectonderzoek en monitoring (module 3). Omdat deze aanpak veel van de pluspunten van de verschillende methoden combineert, wordt deze als basis genomen voor de uitwerking in deze handreiking.

II.2 MKBA's in het sociale domein: inhoudelijke aandachtspunten

In het gebruik van de MKBA moet een aantal valkuilen en lastige punten worden vermeden. Om scherp te krijgen waar opstellers en gebruikers van MKBA's tegenaan lopen zijn twaalf MKBA's in het sociale domein bestudeerd (zie bijlage I). Over het algemeen geldt dat het maken van deze MKBA's veel creativiteit heeft gevergd. We kunnen uit de casuïstiek concluderen dat partijen de meerwaarde zien van de gestructureerde analyse die de MKBA biedt. Tegelijkertijd zijn er nog veel inhoudelijke problemen bij het opstellen. Dit heeft invloed op de manier waarop met de resultaten wordt omgegaan. Als de aannames immers niet overeind blijven, mist de MKBA zijn uitwerking. Hieronder geven we de belangrijkste twee inhoudelijke punten waarvoor een oplossing is gezocht in de handreiking:

- **Ontbrekend effectonderzoek.** Om een MKBA te kunnen uitvoeren moet bekend zijn welke effecten een investering of beleidsmaatregel heeft. Hiervoor wordt bij voorkeur effectonderzoek gebruikt van voldoende kwaliteit. In de praktijk blijkt dat dit vrijwel nooit aanwezig is. Het scala aan sociale interventies is groot en de hoeveelheid wetenschappelijk verantwoord onderzoek beperkt. Als er al wetenschappelijk verantwoord onderzoek is gedaan, dan is dit vrijwel nooit één op één toepasbaar op een ander project, omdat een project onder andere omstandigheden tot andere resultaten leidt. Dit laatste geldt met name in het sociale domein, want sociale interventies zijn mensenwerk. Er wordt geen weg aangelegd met een vaste capaciteit. Huismeester 1 werkt anders dan huismeester 2. Hij kan zich heel actief of afwachtend opstellen, een juiste toon aanslaan tegende bewoners of juist niet, op het juiste moment extra hulp inschakelen, enzovoort. Hetzelfde geldt voor een onderwijzer of een toezichthouder. De effecten kunnen daarom dramatisch verschillen, puur door de persoonlijke vaardigheden van degene die het project uitvoert. In de bestudeerde MKBA's was ontbrekend effectonderzoek het belangrijkste probleem. In negen van de tien onderzoeken was er geen of kwalitatief onvoldoende bruikbaar effectonderzoek beschikbaar. De aanpak in drie modules is het antwoord op dit probleem.
- **Waarderen van immateriële baten.** Voor het bepalen van de waarde, leunt de MKBA sterk op het begrip betalingsbereidheid (willingness to pay). De waarde van goederen en diensten is gelijk aan het bedrag dat mensen bereid zouden zijn ervoor te betalen. Voor producten of diensten die geproduceerd kunnen worden of op een markt te verhandelen zijn, is dit het makkelijkst te doen. Daarnaast kan waardering soms ook eenvoudig indirect plaatsvinden: zo is de waardering voor meer veiligheid en woongenot bijvoorbeeld (grotendeels) terug te vinden in vastgoedwaarden en zijn betere schoolprestaties te vertalen in een hogere productiviteit op latere leeftijd. Veel lastiger wordt het bij waarden als de kwaliteit van leven. In de MKBA gezondheid in de wijk leidt meer bewegen tot extra gezonde

levensjaren²³ voor de bewoners van de schilderswijk. De bandbreedte voor de waardering van een gewonnen gezond levensjaar is in deze MKBA zeer breed van € 20.000 tot € 100.000 en heel bepalend voor het uiteindelijk saldo (negatief of positief). Deze bandbreedte weerspiegelt de discussies die over de waardering van Qaly's worden gevoerd. Daarnaast blijkt in de praktijk dat degenen die de MKBA moeten gebruiken weinig gevoel hebben bij de betekenis van de bedragen en er daarom weerstand tegen hebben. Achterliggend gaat het daarom eigenlijk om de vraag of het de besluitvormers helpt om er vooraf een bedrag op te plakken dat standaard gerechtvaardigd is voor het verbeteren van de gezondheid of voorkomen leed. In hoofdstuk 4 bespreken we een mogelijke oplossing voor dit dilemma.

11.3 Procesmatige aandachtspunten

Op 18 november 2010 vond een consultatiebijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van Rijk, gemeenten, corporaties en welzijnsorganisaties die in het verleden opdrachtgever zijn geweest van MKBA's. Hier is een aantal tips bij de huidige MKBA-praktijk meegegeven:

1. Denk goed na over het doel dat de analyse moet dienen en geef dit - als wordt uitbesteed - mee in een offerte-uitvraag.
2. Soms is het betrekken van stakeholders voldoende om betrokkenheid te krijgen, soms is – om gelijkwaardigheid te creëren - een gecombineerd opdrachtgeverschap beter. Meer opdrachtgevers betekent meer inspanning, maar vaak ook een beter gedragen resultaat.
3. Scheid onderzoek en beleidsrol. Tijdens de MKBA worden opties onderzocht en wordt niet onderhandeld en geen beleid gemaakt. Dit volgt later.
4. Maak belangen expliciet. Zoek elkaar vervolgens op de inhoud.
5. Een CPB toets of andere second opinion kan helpen om inhoudelijk scherp te blijven redeneren en impasses te doorbreken.
6. Voor een MKBA is zowel methodologische (economische) kennis als beleidsinhoudelijke expertise nodig. Deze twee zaken zijn slechts zelden in voldoende mate gecombineerd bij een bureau aanwezig. De keuze is om in dit geval twee of meerdere bureaus te laten samenwerken of om als opdrachtgever zelf de expertiserol in te vullen. In het laatste geval moet rekening worden gehouden met een forse (extra) tijdsinspanning.
7. Zorg dat in de presentatie de financiële en de niet-financiële waarden worden onderscheiden om beter aan te sluiten bij de belevingswereld van gebruikers. Hetzelfde geldt voor korte termijn en lange termijn baten.
8. Houd er rekening mee dat het laten uitvoeren van een MBKA veel tijd en inspanning vergt van de organisatie om alle informatie boven tafel te krijgen.

²³ QALY (Quality Adjusted Life Years) staat voor gewonnen gezonde levensjaren, waarbij de kwaliteit van leven wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 en 1.

Bijlage III.

Effectenonderzoek

Voor het opstellen van een volwaardige MKBA is gedegen effectonderzoek nodig. Deze bijlage beschrijft achtereenvolgens:

- De criteria waaraan effectinformatie moet voldoen om geschikt te zijn voor een volwaardige MKBA.
- Het uitvoeren van wetenschappelijk verantwoord effectonderzoek in het sociale domein.

De bijlage sluit af met literatuursuggesties.

III.1 Gewenste effectinformatie

Om te komen tot een gekwantificeerde MKBA moet bekend zijn wat de verwachte omvang van de (project)effecten is. De (verwachte) ontwikkelingen bij het projectalternatief worden afgezet tegen de (verwachte) ontwikkelingen bij het nulalternatief en kwantitatief ingevuld. Het gaat om het netto-effect van beleid. Het is een veelvoorkomende misvatting dat een MKBA deze informatie oplevert. Een MKBA maakt echter juist gebruik van deze informatie. Het vormt de belangrijkste input voor de analyse. De beschikbaarheid van informatie is daarom een belangrijke voorwaarde om tot een (eenduidig) MKBA-saldo te kunnen komen. Het ontbreken van bruikbaar effectonderzoek komt in deze handreiking diverse malen aan de orde. Hieronder wordt dieper ingegaan op het begrip 'bruikbaar effectonderzoek'.

Wanneer is effectonderzoek van voldoende kwaliteit voor harde uitspraken?

Bij voorkeur wordt hiervoor effectenonderzoek gebruikt. Als het gaat om een evaluatie achteraf, dan kan dit onderzoek zijn binnen het project zelf. Als het gaat om een ex ante evaluatie (vooraf) dan is onderzoek naar effecten van de maatregel in een vergelijkbaar project bruikbaar. Om te bepalen of voldoende bruikbaar effectenonderzoek aanwezig is moet een check worden gedaan op aanwezige wetenschappelijke studies in binnen- en buitenland, bestaande beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen. Bruikbare studies voldoen aan de volgende criteria:

1. Externe validiteit: het onderzoek is gedaan in omstandigheden (tijd, locatie) die vergelijkbaar zijn met die van het project
2. Interne validiteit: de kwaliteit van de studies is voldoende. Voor een beoordeling van de kwaliteit van de studies is de classificering die het SCP gebruikt in het rapport 'Sociale Veiligheid ontsleuteld' een goed uitgangspunt. Dit is de (Maryland) Scientific Methods Scale (SMS). In het genoemde SCP-rapport is deze methode uitgewerkt voor sociale veiligheid (zie Kader III.1. voor uitleg). De schaal is algemeen bruikbaar, ook voor andere beleidsterreinen.

Uitgaande van deze schaal definiëren we voldoende kwaliteit effectinformatie voor een MKBA als: onderzoek in een vergelijkbare situatie met minimaal score 3, ondersteund door ander onderzoek dat op dezelfde conclusie wijst.

Kader III. 1. Kwaliteit van effectonderzoek sociale veiligheid

De Maryland Scientific Methods Scale (SMS) is een vijfpuntschaal die de methodologische kwaliteit van verschillende effectstudies classificeert. Het SCP schrijft daarover:

“Op de SMS is score 3 (quasi-experimenteel design) de minimale onderzoeksoptzet die benodigd is om verantwoorde conclusies te trekken over de effectiviteit van een maatregel. Evaluaties met score 1 of 2 bieden onvoldoende mogelijkheden om een causaal verband vast te stellen tussen de invoering van een maatregel en vergroting van de sociale veiligheid. Gebaseerd op de SMS gebruiken we de volgende indeling.

- Score 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en sociale veiligheid op een bepaald tijdstip gemeten op basis van eenheden waar de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controlegroep) is ingevoerd. Ook studies waarin maatregelen onderling worden vergeleken (dus met meerdere experimentele groepen) waarbij op één moment wordt gemeten krijgen deze score.
- Score 2: Sociale veiligheid voor en na de invoering van een beleidsmaatregel, gemeten aan bepaalde eenheden (experimentele groep) zonder (vergelijkbare) controlegroep. In aanvulling op de SMS hebben we de SMS-score 2 opgedeeld in 2A en 2B. Score 2A is toebedeeld aan evaluatie met een onderzoeksoptzet zonder controlegroep. Score 2B aan evaluaties waarbij wel een controlegroep is gebruikt, maar die niet vergelijkbaar is met de experimentele groep (bv een experimentele buurt is vergeleken met de rest van de stad of afmakers van een traject zijn vergeleken met afhakkers) en waarbij ook niet gecontroleerd wordt voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden.
- Score 3: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten op basis van eenheden waarbij de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controlegroep) is ingevoerd. De eenheden in de controlegroep moeten voldoende vergelijkbaar zijn met de eenheden in de experimentele groep (quasi-experimenteel design), maar er wordt niet voor gecorrigeerd.
- Score 4: sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in experimentele en controlegroepen die uit meerdere eenheden bestaan, gecorrigeerd voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden. (bv. door matching of statistische controle).
- Score 5: sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten, waarbij groepen willekeurig al dan niet een maatregel krijgen toegekend (experimenteel design).

Sherman et al. (2002) trekken de conclusie dat een maatregel werkt als er ten minste twee studies zijn met minimaal SMS-score 3 waarin de effectiviteit wordt aangetoond en als ander onderzoek op dezelfde conclusie wijst. Vergelijkbare eisen worden gesteld om te concluderen dat een maatregel niet werkt. Maatregelen worden als veelbelovend geclassificeerd wanneer er één studie is met SMS-score 3 die effectiviteit aantoont, gesteund met ander onderzoek dat hier eveneens op wijst. Elke maatregel die niet in de drie eerdergenoemde categorieën valt, komt terecht in de categorie “onbekend”

Bron: SCP, 2008: *Sociale veiligheid ontsleuteld*, p. 88-89

Dit is de theorie. In de praktijk van het sociale domein kan aan deze voorwaarden zelden tot nooit worden voldaan.

- Soms is effectinschatting lastig omdat er geen uitgewerkte beleidstheorie is, oorzakelijke verbanden zijn onvoldoende inzichtelijk, waardoor kwantificering problematisch is. De maatregel is bijvoorbeeld zeer vernieuwend en zonder precedent.
- Of er is wel ervaring, maar daar is geen effectenonderzoek uitgevoerd.
- In andere gevallen zijn de resultaten van effectstudies niet eenduidig of van onvoldoende kwaliteit. Dat is bijvoorbeeld het geval met de studies naar camera-toezicht. Er zijn meerdere studies uitgevoerd, maar de resultaten variëren sterk.

Eenzijds heeft dit te maken met de kwaliteit van het onderzoek. Niet in alle gevallen wordt gemeten wat men beoogt te meten. Een goede evaluatie kent op zijn minst een voor- en een nameting en maakt onderscheid tussen het cameragebied en een vergelijkbaar controlegebied. Daarnaast moet worden gecontroleerd voor mogelijke andere verklaringen voor effecten die worden gevonden. Anderzijds zijn de projecten die zijn geëvalueerd ook niet gelijkvormig. Waar hangt een camera? Worden de beelden live uitgekeken? Hoe goed is de opvolging als ongeregelheden worden geconstateerd? Met andere woorden, de uitvoering en daarmee het resultaat van het project verschilt te sterk.

In de praktijk worden verschillende oplossingen gekozen voor het ontbreken van systematisch effectonderzoek:

- Effectmeting (ex post) gecombineerd met aannames: Zowel in de MKBA Timorplein als in de MKBA Investeren in mensen is gebruik gemaakt van (kleinschalige) ex post effectmeting. In de eerste MKBA in de vorm van gestegen vastgoedwaarde en in de tweede door het volgen van de deelnemers, bijvoorbeeld drie van de acht vinden na deelname aan een traject een baan. In beide gevallen kon door het ontbreken van een controlegroep lastig worden bepaald welk deel van het gevonden effect veroorzaakt werd door de interventie. Hiervoor zijn aannames gedaan.
- Kengetallen: In drie van de onderzochte MKBA's is gebruik gemaakt van 'geleende' resultaten uit ander onderzoek. In de MKBA Gezondheid in de wijk zijn gezondheidsresultaten gebruikt die elders in Nederland haalbaar zijn gebleken in een qua omvang vergelijkbaar programma. Voor de herstructurering in Hoogvliet zijn landelijke resultaten uit systematisch effectonderzoek naar effecten van herstructurering toegepast op een specifieke wijk. Voor de MKBA Toezicht zijn effecten uit de bestaande effectstudies samengevat en als gemiddelden, met veel slagen om de arm, doorgerekend. Lastige punten bij investeringen in leefbaarheid en veiligheid zijn altijd het uitstralingsgebied (hoe ver reikt de invloed van een maatregel) en de waterbedeffecten (wordt de onveiligheid echt voorkomen of verplaatst deze zich (gedeeltelijk) naar een andere locatie).
- Expertinschattingen: Voor de MKBA brede school is een enquête onder circa 80 schooldirecteuren uitgevoerd, aangevuld met expertoordelen. Feitelijk is hiermee een inschatting gemaakt van de potentie van de brede school.
- Ambitie doorrekenen: In de MKBA vroegtijdig schoolverlaten is de ambitie van OC&W - een halvering van het aantal vroegtijdige schoolverlaters - doorgerekend. De MKBA maakt inzichtelijk wat het beleid kost en wat het oplevert wanneer de beleidsdoelstelling wordt behaald. De effectiviteit van het beleid is niet onderzocht. Deze 'oplossing' is ook gekozen in de MKBA gezondheid in de wijk. Daarin zijn de beoogde effecten van het gezondheidsprogramma in de wijk na 10 jaar doorgerekend op hun maatschappelijke waarde (in euro's). De MKBA geeft antwoord op de vraag: Wat levert het op als bewoners uit de krachtwijken door het programma even gezond worden als de gemiddelde inwoner van Den Haag? Of de

ambitie ook behaald wordt met het programma is niet onderzocht. Wel tonen behaalde resultaten uit een soortgelijk programma aan dat de ambitie niet realistisch is. Deze resultaten zijn als kengetallen - naast de ambitie - in een apart scenario doorgerekend.

- Indicatieve scenario's: Het gaat hier om een MKBA met verschillende onderbouwde scenario's waarbij niet zozeer het saldo uitkomst is, maar de zogenaamde 'omslagpunten'. Hoe effectief moet een maatregel zijn om maatschappelijk rendabel te zijn? Deze oplossing is gekozen in de MKBA Schuldhulpverlening, de MKBA Achter de voordeur en uiteindelijk ook in de MKBA Toezicht.

In de praktijk worden conclusies dus vaak geformuleerd in termen van omslagpunten: de interventie is rendabel onder een aantal voorwaarden. Effectonderzoek kan vervolgens bijdragen aan de verbetering van de MKBA, of aan het opstellen van een ex-post MBKA. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd of de maatregel rendabel is geweest.

III.2 Typen effectonderzoek

Deze paragraaf beschrijft drie methoden van praktijkgestuurd effectonderzoek die tenminste quasi-experimenteel zijn en die dus een SMS-score van tenminste 3 hebben. Achtereenvolgens komen aan bod²⁴:

- quasi-experimenteel onderzoek;
- veranderingstheoretisch onderzoek (statistische analyses);
- experimenteel onderzoek.

Quasi-experimenteel onderzoek

In quasi-experimenteel onderzoek wordt een groep (cliënten, of een hele wijk) met een specifieke interventie vergeleken met een controlegroep, zonder interventie of met een andere ingreep. Kenmerk van quasi-experimenteel onderzoek is dat de toewijzing aan de groepen niet willekeurig is (zoals bij experimenteel onderzoek). Er zijn verschillende manieren van toedeling, bijvoorbeeld:

- Post-hoc experimentele- en controlegroepen. Als men beschikt over een groot bestand met gegevens over interventies en resultaten bij individuele cliënten, kan men op basis daarvan groepen formeren en gegevens vergelijken. Een goed voorbeeld is effectonderzoek naar re-integratietrajecten: op basis van meerjarige gemeentelijke bestanden van bijstandsgerechtigden wordt de kans op werk met een traject vergeleken met de kans op werk zónder een traject (waarbij wordt gecorrigeerd voor eventueel andere verklarende factoren)²⁵.

²⁴ Deze paragraaf is deels ontleend aan Van Yperen en Veerman, Zicht op effectiviteit – handboek voor praktijkgestuurd onderzoek in de jeugdzorg, Delft 2008.

²⁵ SEO, Kosten en baten van re-integratie, Amsterdam 2006

- Gematchte opzet. Voor iedere cliënt met een specifieke interventie wordt een vergelijkbare cliënt – leeftijd, geslacht, opleiding, aard van de problematiek etc - zonder interventie gezocht. Op die manier worden vergelijkbare koppels gevormd. Op basis van grote aantallen koppels kan vervolgens een effectmeting worden gedaan. Een aardig voorbeeld hiervan is de evaluatie van Justitie in de Buurt door het WODC. De doorlooptijden van zaken in de nieuwe werkwijze worden vergeleken met de doorlooptijden van een gematchte steekproef van vergelijkbare zaken in de reguliere werkwijze²⁶.
- Multicentrum studies. Voor organisaties met dezelfde doelgroep maar verschillende werkwijzen kunnen de resultaten vergeleken worden om uitspraken te doen over de effectiviteit van de verschillende aanpakken. Deze methode laat zich goed combineren met het matchen van cliënten van de verschillende organisaties. Deze methode zou bijvoorbeeld bruikbaar zijn voor het vergelijken van de verschillende werkwijzen bij de achter de voordeur-aanpak in verschillende steden.
- Cohortonderzoek. Indien men over grote bestanden beschikt met gegevens vóór en na de invoering van een interventie, kan men met behulp van cohortonderzoek uitspraken doen over de effectiviteit ervan. De meerjarige studieresultaten van studenten vóór de invoering van het bindend studieadvies, kunnen dan bijvoorbeeld worden vergeleken met de resultaten na invoering.

Valkuilen van quasi-experimenteel onderzoek:

- De groepen zijn onvoldoende vergelijkbaar en daardoor zijn de uitkomsten vertekend. Bijvoorbeeld de bevolkingssamenstelling in een wijk met een brede school (hoog aandeel kinderen met een achterstand) versus de bevolkingssamenstelling in een wijk met een reguliere school (hoogopgeleide ouders). Dit kan worden voorkomen door van tevoren statistische analyses uit te voeren op de experimentele en de controlegroep en de groepen waar nodig aan te passen, door bijvoorbeeld gewichten toe te kennen aan de uitkomsten per bevolkingsgroep of door een andere controlegroep te kiezen.
- De toedeling van de groepen kampt met auto-selectiviteit. Dat wil zeggen dat kenmerken die van belang zijn voor de uitkomst, van invloed zijn op de indeling in de experimentele- of de controlegroep. Bijvoorbeeld motivatie om werk te vinden, bij deelname aan een re-integratietraject. Corrigeren hiervoor is lastig. Indien het vermoeden van auto-selectiviteit bestaat, dient men hier bij de interpretatie van de resultaten rekening mee te houden.
- De uitval verschilt sterk per groep en is mogelijk selectief, dat wil zeggen gekoppeld aan de interventie. Een goed voorbeeld zijn de hoge eisen aan deelname aan een WSNP-traject²⁷ in vergelijking met de reguliere schuldhulpverlening. Hiervoor kan alleen gecorrigeerd worden door na te gaan welke factoren een rol hebben gespeeld bij die uitval, of door de uitval mee te nemen als effect van de interventie.

²⁶ WODC, Justitie in de Buurt – een evaluatie van vier experimenten, Den Haag, 1999, paragraaf 3.3.5

²⁷ Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen

Veranderingstheoretisch onderzoek of statistische analyses

Veranderingstheoretisch onderzoek is erop gericht de effectiviteit van een interventie te onderzoeken door specifieke onderdelen daarvan statistisch te exploreren. Een goed voorbeeld is de evaluatie van het grotestedenbeleid²⁸. Door de statistische samenhang te onderzoeken tussen verschillende onderdelen van het GSB-beleid (stedelijke vernieuwing, sociale budgetten) en de ontwikkeling van steden op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid en leefbaarheid, kunnen uitspraken worden gedaan over enerzijds de effectiviteit van de ingezette middelen, maar anderzijds ook over de validiteit van de onderliggende beleidstheorie. Dat statistische onderzoek gaat verder dan alleen het bepalen van correlaties. Er dient rekening gehouden te worden met andere mogelijke verklarende variabelen, in bijvoorbeeld een multivariate regressie-analyse. In het voorbeeld van het GSB-beleid kan worden gedacht aan bevolkingssamenstelling, woningvoorraad en veiligheid en leefbaarheid bij aanvang.

Een dergelijke studie vraagt veel tijd en aandacht. In de eerste plaats is een goed uitgedachte beleidstheorie nodig, met heldere aannames over de manier waarop de interventies werken. Daarbij kan een groot aantal factoren in het spel zijn. Kennis van de praktijk is hierbij onmisbaar (zie ook hoofdstuk 4). In de tweede plaats moeten er grote gegevensbestanden beschikbaar zijn met informatie over effecten en mogelijke verklarende factoren. Daarbij is informatie over de interventie (wijze van implementeren) van belang én informatie over de objecten (cliënten, wijken, bewoners...).

Valkuilen veranderingstheoretisch / statistisch onderzoek²⁹:

- Een hoge statistische correlatie zegt nog niets over de causaliteit van het verband. In ieder statistisch handboek is het voorbeeld te vinden van de correlatie tussen de afname van het aantal broedende ooievaarsparen in Duitsland in de periode 1960-1980 en het dalende geboortecijfer. En een toegenomen aantal woninginbraken in een wijk hoeft niet veroorzaakt te worden door een toegenomen aantal hangjongeren, ook al is er misschien wel een statistisch verband.
- De gemiste variabele (omitted variable): soms lijkt er een statistisch verband te zijn, dat eigenlijk verklaard wordt door een extra variabele die (nog) niet is meegenomen. Zo kan een statistisch verband gevonden worden tussen het succes van sociaal casemanagers en hun werkervaring: hoe minder werkervaring, hoe groter het succes van de aanpak. Echter: onervaren medewerkers krijgen wellicht de 'eenvoudige' zaken toebedeeld. Dat zou dan de werkelijke verklaring voor het verband kunnen zijn.

²⁸ Atlas voor gemeenten, De effectiviteit van Grotestedenbeleid, Utrecht 2006

²⁹ Dit zijn er velen en er zijn boeken over vol geschreven. We beschrijven hier de belangrijkste

- Standaard statistische technieken zoeken naar lineaire verbanden, terwijl er in de praktijk complexere relaties kunnen zijn. Bijvoorbeeld: hoe meer blauw op straat, hoe hoger het veiligheidsgevoel van burgers. Echter: er kan sprake zijn van een omslagpunt: als er heel veel politie op straat actief is, gaan mensen zich juist onveilig voelen. Dit soort niet-lineaire verbanden vraagt om complexe statistische technieken.

Experimenteel onderzoek

Bij experimenteel onderzoek gebeurt de verdeling in een experimentele en controle-groep, anders dan bij quasi-experimenteel onderzoek, at random. In de praktijk van het sociale domein is de at random toewijzing moeilijk uit te voeren. Het is meestal alleen mogelijk bij interventies die individuen betreffen (bijvoorbeeld type behandeling in de jeugd- of ouderenzorg) of kleine eenheden (bijvoorbeeld scholen of wijkcentra) en is minder geschikt voor interventies die hele wijken, doelgroepen of steden betreffen. Verder bestaan er in sommige gevallen ethische bezwaren tegen het uitsluiten van cliënten of groepen van specifieke interventies.

III.3 Meer lezen

Er is veel geschreven over het belang van wetenschappelijk verantwoord effectonderzoek en hoe dit vorm kan worden gegeven in het sociale domein. De geïnteresseerde lezer wordt verwezen naar onder meer:

- Doorten, I. & R. Rouw (red.) / Raad voor de Maatschappelijke ontwikkeling (RMO), Opbrengsten van sociale investeringen, Amsterdam, 2006;
- Pawson, R. Evidence-based Policy - a realist perspective, Londen 2006;
- Swanborn, P.G, Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Inleiding in ontwerpstrategieën, Amsterdam, 1982;
- Yperen, T.A. van en J.W. Veerman, Zicht op effectiviteit – handboek voor praktijk-gestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg, Delft 2008.

