

Handleiding voor kosten- batenanalyses in het sociale domein



Opdrachtgever: Ministerie van VROM

ECORYS i.s.m. Verwey-Jonker Instituut



Rotterdam, april 2008

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Regio, Strategie &
Ondernemerschap
T 010 453 87 99
F 010 453 86 50

Inhoudsopgave

Leeswijzer	7
1 Wat is de meerwaarde van kosten-batenanalyses in het sociale domein?	11
2 Wat is een kosten-batenanalyse?	15
2.1 Wat is een kosten-batenanalyse en wat kan je ermee?	15
2.1.1 Waarvoor is een kosten-batenanalyse interessant?	15
2.1.2 Wat is de plaats van een kosten-batenanalyse in de besluitvorming?	17
2.1.3 Zijn er alternatieven voor de kosten-batenanalyse?	19
2.2 Voor welk type projecten is een kosten-batenanalyse relevant?	20
2.3 Wanneer is een kosten-batenanalyse wel/niet interessant?	23
2.4 Wat zeggen de resultaten van een kosten-batenanalyse?	28
3 Hoe maak je een kosten-batenanalyse?	29
3.1 Uit welke stappen bestaat een kosten-batenanalyse?	29
3.2 Hoe ziet de probleemanalyse eruit?	31
3.3 Hoe kan het projectalternatief worden gedefinieerd?	33
3.4 Hoe kan het nulalternatief worden gedefinieerd?	36
3.5 Hoe kunnen de kosten worden bepaald?	37
3.6 Hoe kunnen de effecten worden bepaald?	39
3.7 Hoe kunnen de baten worden bepaald?	40
3.8 Hoe kan het saldo van de kosten en baten worden bepaald?	40
3.9 Hoe kan de varianten- en risicoanalyse worden bepaald?	41
3.10 Hoe moeten de resultaten worden gepresenteerd?	43
4 Hoe kunnen effecten en baten worden bepaald?	47
4.1 Volgens welk raamwerk kunnen effecten en baten worden bepaald?	48
4.2 Hoe kunnen de effecten geïdentificeerd worden?	49
4.2.1 Hoe kan een overzicht van de doelen worden opgesteld?	51
4.2.2 Hoe kan een actorenanalyse worden gemaakt?	53
4.2.3 Hoe kunnen hoeveelheidseffecten worden geïdentificeerd?	54
4.2.4 Hoe kunnen welvaartseffecten worden geïdentificeerd?	57
4.2.5 Hoe kan worden omgegaan met de verdeling van effecten?	59
4.2.6 Hoe kan worden omgegaan met de interactie van effecten?	62
4.3 Hoe kunnen effecten gekwantificeerd worden?	63
4.3.1 Hoe ziet het stappenplan voor de kwantificering van effecten eruit?	63
4.3.2 Hoe kunnen directe en indirecte effecten worden onderscheiden?	64
4.3.3 Welke effecten kunnen het beste worden gekwantificeerd?	65
4.3.4 Welke methoden zijn geschikt om de effecten te kwantificeren?	66

4.4	Hoe kunnen de baten bepaald worden?	73
5	Wat is van belang voor het saldo van de kosten-batenanalyse?	77
5.1	Welke discontovoet moet gehanteerd worden?	77
5.2	Welke tijdshorizon moet gehanteerd worden?	78
5.3	Welke financiële indicatoren komen er uit een kosten-batenanalyse?	79
6	Technische bijlage	81
6.1	Wat is het verschil tussen welvaart en welzijn?	81
6.2	Hoe is de aansluiting tussen de OEI-leidraad en deze handleiding?	81
6.3	Hoe is deze handleiding tot stand gekomen?	85
6.4	Welke literatuur is gebruikt voor deze handleiding?	86

Leeswijzer

Bij veel projecten in het sociale domein is het lastig om vast te stellen wat de gevolgen van het project zijn. Bereiken wij wel de doelen die wij nastreven? Is er een alternatieve en meer geschikte manier om sociale problemen op te lossen? Levert het project voor de maatschappij wel meer op dan het heeft gekost? Als dit vragen zijn waar u mee te maken heeft, dan is deze handleiding voor u bedoeld.

Kosten-batenanalyses kunnen interessante inzichten opleveren voor projecteigenaren en kunnen een antwoord geven op de bovengenoemde vragen. Om meer inzicht te geven in het instrument van de kosten-batenanalyse is deze handleiding geschreven.

Deze handleiding is geschreven voor twee type lezers:

- beleidsmakers / projecteigenaren, en
- opstellers van kosten-batenanalyses.

In het navolgende wordt kort aangegeven welke hoofdstukken voor welk type lezer interessant zijn en welke informatie hierin te vinden is. Het is overigens mogelijk dat beide type lezers verenigd zijn in dezelfde persoon.

Beleidsmakers / projecteigenaren

Wat hebben beleidsmakers / projecteigenaren aan deze handleiding?

Deze handleiding is onder meer geschreven voor beleidsmakers en projecteigenaren in het sociale domein. Het kan hier dan gaan om beleidsmakers of projecteigenaren bij gemeenten, maatschappelijke organisaties of de rijksoverheid. Voor beleidsmakers en projecteigenaren worden de volgende vragen beantwoord in deze handleiding:

- Wat is een kosten-batenanalyse?
- Welke varianten bestaan er van een kosten-batenanalyse?
- Welke informatie geeft een kosten-batenanalyse?
- Wanneer is het interessant om een kosten-batenanalyse te maken?
- Hoe ziet een kosten-batenanalyse eruit?
- Hoe moet ik de resultaten van een kosten-batenanalyse interpreteren?

Antwoorden op deze vragen zijn te vinden in de eerste drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt een korte inleiding gegeven in de meerwaarde van de kosten-batenanalyse voor het sociale domein. In hoofdstuk 2 worden de algemene achtergronden van het instrument van de kosten-batenanalyse gepresenteerd (wat is een kosten-batenanalyse, wanneer is een kosten-batenanalyse interessant, welke varianten bestaan er van de kosten-batenanalyse, wat zeggen de resultaten van een kosten-batenanalyse).

In hoofdstuk 3 wordt een uitleg gegeven van de stappen die genomen moeten worden om een kosten-batenanalyse op te stellen. De beleidsmaker of projecteigenaar kan daarmee beoordelen hoe het proces van het opstellen van de kosten-batenanalyse eruit hoort te zien en hoe de uitkomsten van de kosten-batenanalyse geïnterpreteerd moeten worden.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de manier waarop de effecten en de baten bepaald kunnen worden. Dit is het meest complexe onderdeel van de kosten-batenanalyse. Deze informatie is relevant voor beleidsmakers en projecteigenaren die zelf een *KBA Lite* op willen stellen dan wel om het bepalen van de effecten en de baten in een *diepgaande kosten-batenanalyse* te kunnen volgen.

Meer gedetailleerde (en technische) informatie over de achtergronden van de kosten-batenanalyse is opgenomen in hoofdstuk vijf. Deze informatie kan relevant zijn voor beleidsmakers en projecteigenaren om de uitkomsten op waarde te kunnen schatten.

Opsteller van kosten-batenanalyses

Verschillende onderdelen van de handleiding zijn in het bijzonder geschreven voor de opsteller van de kosten-batenanalyse. Van de opsteller van de kosten-batenanalyse wordt verwacht dat hij/zij ervaring en affiniteit heeft met het opstellen van kosten-batenanalyses en dat hij/zij voldoende kennis heeft van theorieën op het gebied van de welvaartseconomie. De handleiding is nadrukkelijk geen handboek aan de hand waarvan een niet-ingewijde in de materie zelf kosten-batenanalyse op kan stellen (hiervoor zijn inleidende publicaties meer geschikt¹).

Wat hebben opstellers van kosten-batenanalyses aan deze handleiding?

In vergelijking met een reguliere kosten-batenanalyse zal de opsteller van de kosten-batenanalyse in het sociale domein tegen verschillende vraagstukken aanlopen. Deze handleiding gaat in op de belangrijkste vraagstukken waar de opsteller mee te maken zal krijgen bij het opstellen van een kosten-batenanalyse in het sociale domein:

- Hoe moet worden omgegaan met het bepalen van effecten en baten?
- Waar moet rekening mee worden gehouden bij het bepalen van effecten?
- Welke methoden zij hiervoor geschikt?
- Van welke standaard uitgangspunten kan worden uitgegaan?

De eerste drie hoofdstukken zijn – als het goed is – bekend voor de opsteller van kosten-batenanalyses. Hoofdstuk vier gaat in op de vraag hoe effecten en baten bepaald kunnen worden. Hier wordt eerst een algemeen raamwerk gepresenteerd en vervolgens wordt aangegeven waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de effecten. Dit hoofdstuk is vrij technisch van aard.

Ook hoofdstuk vijf is eveneens van belang voor de opsteller van kosten-batenanalyses. In dit hoofdstuk worden verschillende te hanteren uitgangspunten voor de kosten-

¹ Bijvoorbeeld: Boardman, A., D. Greenberg, A. Vining & D. Weimer (2005), *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice. Third edition.*

batenanalyse gepresenteerd. In de technische bijlage worden tot slot technische achtergrondinformatie gegeven over deze handleiding.

Deze handleiding ten opzichte van de OEI-leidraad

In 2000 is in een kabinetsbesluit vastgesteld, dat voor alle projecten van nationaal belang een kosten-batenanalyse moet worden opgesteld conform de OEI-leidraad². De OEI-leidraad is de leidraad die als uitgangspunt fungeert voor het opstellen van kosten-batenanalyses.

Deze handleiding komt in grote mate overeen met de OEI-leidraad, maar kent ook een aantal belangrijke verschillen. Essentieel is het volgende: Het maakt niet uit of een kosten-batenanalyse volgens deze handleiding wordt opgesteld of volgens de OEI-leidraad. De stappen in het proces en de uitkomsten zullen hetzelfde zijn.

Deze handleiding heeft echter op twee gebieden een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige OEI-leidraad:

- Deze handleiding is toegankelijker voor beleidsmakers en projecteigenaren zonder kennis van de kosten-batenanalyse;
- Deze handleiding gaat in het bijzonder in op onderwerpen waar de opsteller van de kosten-batenanalyse tegenaan loopt bij het maken van een kosten-batenanalyse voor projecten in het sociale domein.

Tot slot

Deze leidraad gaat in op het opstellen van kosten-batenanalyses voor projecten in het sociale domein. Het is van belang om in te zien dat er een groot aantal verschillende varianten is van de kosten-batenanalyse. Hoe de kosten-batenanalyse er precies uit komt te zien is sterk afhankelijk van het moment waarop de kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd (voor, tijdens of na het project), van het type project, van de beschikbare informatie én van de beschikbare middelen voor het uitvoeren van de kosten-batenanalyse. Daarbij is het zeker niet in alle gevallen nodig om een diepgaande kosten-batenanalyse te laten uitvoeren, maar kan in voorkomende gevallen zelfs het denken langs de lijnen van de kosten-batenanalyse al nieuwe inzichten opleveren.

Wij presenteren in deze handleiding dan ook twee varianten van de kosten-batenanalyse. De **KBA Lite** is een instrument voor projecteigenaren aan de hand waarvan zij zelf een eerste kwalitatieve indicatie krijgen van de kosten en de baten van een project. Om een kwantitatief inzicht te krijgen in de kosten en baten van een project is de **diepgaande kosten-batenanalyse** geschikt. Voor een diepgaande kosten-batenanalyse is informatie nodig over de effectiviteit van een maatregel of een project.

² OEI staat voor overzicht effecten infrastructuur.

Het verdient dan ook de aanbeveling om altijd eerst te starten met een KBA Lite, daarna indien relevant en gewenst over te gaan op een analyse van de effectiviteit en pas als er inzicht is in de effectiviteit eventueel een diepgaande kosten-batenanalyse uit te voeren.

1 Wat is de meerwaarde van kosten-batenanalyses in het sociale domein?

Dagelijks staan de kranten er vol mee: problemen in de Nederlandse maatschappij, die mede veroorzaakt worden doordat niet iedereen mee kan doen in de Nederlandse samenleving. Problemen zoals gebrekkige integratie, verloedering van wijken, armoede, werkloosheid, criminaliteit en schooluitval staan volop in de belangstelling. Karakteristiek aan veel problemen binnen het sociale domein is dat deze niet eenvoudig opgelost of verminderd kunnen worden. In essentie komt het er namelijk op neer om het gedrag van burgers in de toekomst te veranderen in een door de samenleving gewenste richting. Desalniettemin werken gemeenten, maatschappelijke organisaties en de rijksoverheid hard aan de aanpak van sociale problemen. Hierbij is het veelal de vraag welke inspanningen leiden tot de meest gewenste resultaten. Deze vraag wordt in het bijzonder voor gemeenten steeds belangrijker, gegeven de huidige decentralisatie van verantwoordelijkheden in het sociale domein.

In het huidige tijdsgewricht wordt het steeds belangrijker om inzicht te vergaren in de effecten van sociale interventies.

Een aansprekend voorbeeld hiervan is de operatie Frankenstein in Amsterdam³, waarbij alle geldstromen rond jeugdhulpverlening en jeugdwelzijn worden doorgelicht. Daarbij worden ook alle projecten aan de basis gecontroleerd op hun effectiviteit. Directe aanleiding: de vaststelling dat ondanks een jaarlijkse injectie van ruim een kwart miljard euro veel klachten niet zichtbaar afnemen. In de woorden van het college: "Wij hebben bij veel sociale problemen onvoldoende zicht op de al dan niet behaalde resultaten. Bij veel initiatieven, uitgangspunten, voorzieningen en projecten in de stad is niet altijd duidelijk of en hoe die bijdragen aan onze doelstellingen."

Wat is de toegevoegde waarde van een kosten-batenanalyse?

De maatschappelijke kosten-batenanalyse kan een bijdrage leveren aan het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit en meerwaarde van projecten in het sociale domein. De kosten-batenanalyse biedt namelijk een gestructureerd denkkader om antwoorden te geven op vragen over de effectiviteit en de efficiëntie (of meerwaarde) van projecten.

Bij het bepalen van de **effectiviteit** wordt gekeken in hoeverre de doelen van het project worden gerealiseerd. Daarbij wordt gekeken naar de effecten die worden gerealiseerd als gevolg van het project. Dit geeft inzicht in de vraag of de doelgroep door het project wordt geholpen.

³ De Volkskrant (2007), *Amsterdam zet kaarten op operatie Frankenstein*, 5 september 2007.

Bij het bepalen van de **efficiëntie** wordt gekeken in hoeverre de beschikbare middelen optimaal worden ingezet (of wegen de baten tegen de kosten op?). Dit geeft inzicht in de vraag of de doelgroep met het project op de beste manier wordt geholpen (zijn er geen betere alternatieven?).

Wat is een kosten-batenanalyse?

In een kosten-batenanalyse worden de baten (of voordelen) van een project afgezet tegen de kosten⁴. Hiermee kan worden beoordeeld in hoeverre het vanuit maatschappelijk oogpunt interessant is om te investeren in een project. De inzichten uit de kosten-batenanalyse kunnen daarmee objectieve informatie bieden, die als hulpmiddel voor de besluitvorming kunnen dienen⁵. De kosten-batenanalyse vervangt de besluitvorming dus niet.

Is de kosten-batenanalyse in het sociale domein anders dan in andere domeinen?

De kosten-batenanalyse heeft zich in het verleden op diverse terreinen bewezen, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur of milieu. Sinds 2000 is zelfs in de wet vastgelegd, dat grote infrastructurele projecten vooraf met behulp van een kosten-batenanalyse moeten worden geëvalueerd. Van belang om te onderkennen is dat een kosten-batenanalyse voor economische projecten (bijvoorbeeld infrastructuur) en natuur in essentie niet heel veel verschilt van een kosten-batenanalyse voor thema's in het sociale domein. In de onderstaande tabel wordt dit kort uiteengezet.

Tabel 1.1 Vergelijking kosten-batenanalyses voor verschillende domeinen

	Economie	Natuur	Sociaal
Maatregel	Aanleg snelweg	Aanleg natuurgebied	Versterken zorgstructuur binnen onderwijssysteem
Fysiek effect / hoeveelheidseffect (voorbeeld)	Verkorting reisafstand	Extra aanbod recreatie	Extra leerlingen met diploma
Welvaartseffect (voorbeeld)	Reistijdwinst	Extra recreatie	Hogere arbeidsparticipatie
Hiervoor is inzicht nodig in:	Verandering reisgedrag	Verandering recreatiegedrag	Verandering gedrag schooluitval
Baten	Waarde reistijdwinst	Waarde extra recreatie	Waarde extra arbeidsparticipatie

In een kosten-batenanalyse wordt eerst gekeken naar de zogenaamde fysieke effecten of hoeveelheidseffecten van een maatregel⁶. Van deze effecten wordt vervolgens gekeken in hoeverre dit kan leiden tot welvaartseffecten. Het zijn dus effecten die *kunnen* leiden tot een hogere welvaart. Het begrip welvaart wordt in een kosten-batenanalyse breed gedefinieerd. Immers, leidt reistijdwinst voor burgers tot een stijging van euro's in de portemonnee? In een kosten-batenanalyse is er feitelijk dan ook geen verschil tussen de termen *welvaart* en *welzijn*⁷. Om inzicht te krijgen in de welvaartseffecten is er in alle gevallen inzicht nodig in gedragsveranderingen

⁴ In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de achtergronden van de kosten-batenanalyse en in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop een kosten-batenanalyse kan worden gemaakt.

⁵ Zie bijvoorbeeld KIM (2008), *De schijn tegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*.

⁶ Hier wordt uitgebreider op ingegaan in hoofdstuk 4.

⁷ Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 6.1.

(zowel bij infrastructurele projecten, natuurprojecten als bij projecten in het sociale domein). Tot slot wordt in alle gevallen gekeken wat de waarde is van de welvaartseffecten.

Zijn er al kosten-batenanalyse uitgevoerd in het sociale domein?

In het verleden is al een groot aantal kosten-batenanalyses in het sociale domein uitgevoerd, bijvoorbeeld voor alcoholzorg en –preventie, de brede school, cultuur, extramuralisering, inclusief beleid, justitiële interventies, participatiebeleid, reïntegratie, sociale activering, stedelijke vernieuwing en voortijdig schoolverlaten⁸. Ook in het buitenland wordt er vaak gebruik gemaakt van kosten-batenanalyses in het sociale domein. In België zijn bijvoorbeeld kosten-batenanalyses gemaakt van het tegengaan van alcoholmisbruik, van armoedebestrijding en de tewerkstelling en opleiding van kansarmen. En in het Verenigd Koninkrijk zijn bijvoorbeeld kosten-batenanalyse uitgevoerd van parenting en justitiële projecten.

Daarnaast heeft de toepassing van de Social Return On Investment (SROI) in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en tegenwoordig ook in Nederland een grote vlucht genomen. De SROI kan gezien worden als een variant op de kosten-batenanalyse⁹.

Social Return On Investment (SROI) is een methodiek die het rendement van maatschappelijke investeringen in economische en sociale zin meetbaar en zichtbaar maakt¹⁰. SROI is in het bijzonder bedoeld voor investeerders en managers van projecten en bedrijven met een financiële en maatschappelijke doelstelling.

De inzichten uit deze handleiding kunnen dan ook uitstekend gebruikt worden voor het opstellen van een SROI.

Is het altijd interessant om een kosten-batenanalyse op te stellen?

Overigens moet wel worden opgemerkt, dat het niet in alle gevallen mogelijk is om een diepgaande kosten-batenanalyse op te stellen. Het zal in het sociale domein regelmatig voorkomen, dat het niet mogelijk is om belangrijke effecten te kwantificeren of te monetariseren. Maar ook het kwantificeren van een deel van de effecten kan al additioneel inzicht geven voor de besluitvorming. Zelfs alleen al het hanteren van het denkkader van de kosten-batenanalyse kan al een bijdrage leveren aan het succes van projecten in het sociale domein. Hiervoor wordt in hoofdstuk 2 bijvoorbeeld de KBA Lite gepresenteerd.

⁸ In de literatuurlijst zijn de betreffende referenties opgenomen.

⁹ Een SROI wordt in het bijzonder gebruikt om te bekijken in hoeverre het interessant is voor de overheid om een subsidie te verstrekken aan projecten.

¹⁰ Bron: <http://www.sroi.nl>.

2 Wat is een kosten-batenanalyse?

De kosten-batenanalyse kan het besluitvormingsproces in het sociale domein verrijken. Het is een instrument waarmee het structureel denken over de effecten van interventies op een objectieve wijze (verder) kan worden verfijnd. Daarnaast geeft een kosten-batenanalyse inzicht in de afweging van verschillende alternatieven om de problemen op te lossen en in de vraag of de Nederlandse maatschappij erop vooruit gaat wanneer een project wordt uitgevoerd. Vrij vertaald verheldert een kosten-batenanalyse de vraag óf en in welke mate de maatregel bijdraagt aan het beoogde doel.

Allereerst wordt nader ingegaan op het fenomeen kosten-batenanalyse: wat is het en wat kan je ermee? Vervolgens wordt in beeld gebracht op welke werkvelden een kosten-batenanalyse uitvoerbaar is. Daarna wordt ingegaan op de vraag wanneer het wel en wanneer het niet interessant is om een kosten-batenanalyse uit te voeren. Tot slot wordt ingegaan op de vraag wat de resultaten van een kosten-batenanalyse zeggen.

2.1 Wat is een kosten-batenanalyse en wat kan je ermee?

In de meest eenvoudige definitie kan een kosten-batenanalyse worden omschreven als een analyse van de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten van een project of een maatregel. Het saldo van de kosten en de baten geeft daarbij aan hoe interessant het is om te investeren in een project¹¹.

2.1.1 Waarvoor is een kosten-batenanalyse interessant?

Een kosten-batenanalyse dient voor de ondersteuning van de besluitvorming

De kosten-batenanalyse is initieel ontwikkeld om tot betere besluitvorming te komen bij infrastructuurprojecten. Het instrument moest een objectieve keuze tussen diverse alternatieven in beeld brengen en aangeven óf en in welke mate de maatschappij gediend werd door de maatregel. In een omvangrijk dossier is het instrument tot in detail opgezet. Dit dossier draagt de titel OEI-leidraad (OEI = overzicht effecten infrastructuur). In de OEI leidraad, die de basis vormt van alle hieruit voortvloeiende leidraden en handleidingen is gekozen voor een iets gedetailleerdere definitie¹².

¹¹ Zie ook de gehanteerde definitie in hoofdstuk 1.

¹² Zie ook CPB/NEI (2000). *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). Ook in het vervolg van dit hoofdstuk is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de OEI-leidraad.

Een **kosten-batenanalyse** is een instrument voor de economische projectbeoordeling. In een kosten-batenanalyse wordt een opstelling gemaakt van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die alle partijen in de nationale samenleving ondervinden van de uitvoering van een project.

Feitelijk staat in deze definitie niets meer dan in de eerste zin van paragraaf 2.1, zij het dat er een aantal belangrijke uitgangspunten wordt genoemd. Een belangrijk onderdeel van deze definitie is de term *economisch projectbeoordeling*. Economisch heeft in deze zin een andere betekenis dan ‘financieel’. Economisch heeft hier meer betrekking op de wijze waarop tegen de materie wordt aangekeken en minder op de financiële achtergrond van een maatregel.

Vergelijk dit met het volgende. Een ondernemer maakt alvorens te investeren in een project altijd een beoordeling van de rentabiliteit van het project (kan het uit?). Een overheid denkt op dezelfde manier na over een investering (maatregel). Het verschil is dat niet de ondernemer, maar de overheid (namens de gehele samenleving) inzicht wil hebben in de rentabiliteit van het project alvorens de keuze te maken om al dan niet te investeren. De ondernemer kijkt op een andere manier naar de rentabiliteit dan de overheid. De centrale vraag voor de ondernemer is: *draagt het project bij aan de winst?* De centrale vraag voor de overheid is: *draagt het project bij aan een vergroting van de maatschappelijke welvaart?*

Bij een **economische projectbeoordeling** van een overheidsinvestering gaat het om de systematische, rationele onderbouwing van de maatschappelijke keuze tussen relevante alternatieven. Daarbij moeten alle maatschappelijke aspecten worden meegewogen, ook de niet-financiële, zoals veiligheid- of milieu- of sociale effecten. Tevens geeft een kosten-batenanalyse inzicht in de verdeling van de kosten en baten over relevante groepen in de samenleving.

Doordat er bij een economische projectbeoordeling wordt gekeken naar alle maatschappelijke aspecten is het beter om te spreken van een maatschappelijke kosten-batenanalyse dan van een kosten-batenanalyse. Waar in het vervolg van de handleiding de term *kosten-batenanalyse* wordt gehanteerd, wordt dan ook eigenlijk *maatschappelijke kosten-batenanalyse* bedoeld.

Een kosten-batenanalyse vergelijkt meerdere alternatieven

In een kosten-batenanalyse wordt niet alleen gekeken naar de effecten van de geselecteerde maatregel. Er wordt ook gekeken naar mogelijke alternatieve maatregelen. Er worden in ieder geval altijd minimaal twee alternatieven met elkaar vergeleken. In de terminologie van de kosten-batenanalyse spreken we van een projectalternatief (het uitvoeren van de maatregel) en een nulalternatief (beste alternatief zonder de maatregel¹³). Als er meerdere realistische alternatieven zijn, kunnen meerdere projectalternatieven geformuleerd worden. Dit is ook belangrijk om te voorkomen dat er al in een vroeg stadium wordt gefocust op één of slechts enkele alternatieven.

¹³ Een nadere en meer genuanceerde uitleg hierover is te vinden in hoofdstuk 3.

Veel projecten en maatregelen in het sociale domein hebben een wettelijke basis. Zo verplicht de WMO gemeenten onder meer vrouwenopvang te bieden bij huiselijk geweld en het voeren van een verslavingsbeleid. De wijze waarop gemeenten met deze prestatievelden omgaan is echter vrij. In een kosten-batenanalyse hoeft het dan ook niet om de vraag of er een verslavingsbeleid gevolgd moet worden, maar welke maatregelen (of welk alternatief) economisch gezien de voorkeur verdienen.

Kenmerkend voor een kosten-batenanalyse is verder dat alle effecten worden meegenomen, dus niet alleen naar de effecten voor de projectinitiator of de specifieke doelgroep, maar voor allen die er voor- en nadelen van ondervinden. Het gaat nadrukkelijk om de kosten en de baten van alle personen en groepen in de maatschappij.

In een kosten-batenanalyse worden dus twee stappen gezet die verder gaan dan vaak gebruikelijk bij beslissingen over maatregelen:

1. Er worden meerdere projectalternatieven expliciet vergeleken. Er wordt niet alleen gekeken of één bepaalde maatregel mogelijk en effectief is.
2. Er wordt gekeken naar de kosten en baten van het project voor alle relevante partijen.

2.1.2 Wat is de plaats van een kosten-batenanalyse in de besluitvorming?

Een kosten-batenanalyse ondersteunt de besluitvorming, ...

Een kosten-batenanalyse dient veelal de projectbeoordeling. Het kan daarmee de besluitvorming voeden. Dit wil echter niet zeggen dat de definitieve beslissing over het al dan niet investeren in een maatregel uitsluitend gebaseerd moet zijn op de uitkomsten van een kosten-batenanalyse. Er zijn verschillende momenten waarop een projectbeoordeling (en dus ook een kosten-batenanalyse) interessant is:

- voorafgaand aan het project (ex-ante);
- tijdens het project (in medias res); of
- na afronding van het project (ex-post).

In essentie ziet een kosten-batenanalyse ten behoeve van de projectbeoordeling er qua opzet steeds hetzelfde uit, ongeacht het moment waarop deze wordt uitgevoerd. Het doel van het opstellen van een kosten-batenanalyse is wel afhankelijk van het moment van de projectbeoordeling. Ex-ante dient de kosten-batenanalyse vooral als hulpmiddel om de meerwaarde en de reikwijdte van een project te beoordelen. Tijdens het project kan een kosten-batenanalyse inzicht bieden in de effecten van het project tijdens de uitvoering. Na afronding geeft een kosten-batenanalyse weer of de verwachte resultaten wel zijn behaald. Afhankelijk van het moment in het proces dient een kosten-batenanalyse dus een ander doel.

In deze handleiding staat de ex-ante kosten-batenanalyse centraal, aangezien dit het eerste moment is waarop een projectbeoordeling interessant is. Bovendien is een ex-ante kosten-batenanalyse een nuttig instrument om het project te optimaliseren. Doordat er voorafgaand aan het opstarten van het project meer inzicht ontstaat in de relatie tussen maatregelen en effecten is het mogelijk om een optimale mix te kiezen van de maatregelen. Aan de ene kant kan sterker worden ingezet op projectonderdelen waarvan bekend is dat deze een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de effecten.

Er zijn verschillende momenten in de tijd wanneer het interessant is om een kosten-batenanalyse op te stellen

Positieve effecten kunnen dan versterkt worden. Aan de andere kant kunnen projectonderdelen die een geringe bijdrage leveren aan de effecten uit het project worden gehaald. Effecten kunnen dan tegen lagere kosten worden gerealiseerd. Hiermee is een kosten-batenanalyse een zeer nuttig instrument voor de projecteigenaren zelf.

De toegevoegde waarde van een kosten-batenanalyse laat zich bijvoorbeeld ook heel duidelijk zien op het gebied van de elektronische overheid. Door het opstellen van een kosten-batenanalyse voor het stelsel van basisregistraties¹⁴ werd voor het eerst duidelijk wat de toegevoegde waarde (baten) van dit project waren, wat een enorme stimulans heeft gegeven aan de investeringen in het stelsel van basisregistraties. Hetzelfde zou bijvoorbeeld mogelijk zijn bij actuele discussies over het samenvoegen van loketten voor zorg en welzijn.

... waarbij meerdere afwegingen een rol spelen.

Bij de initiële projectafweging staat een kosten-batenanalyse natuurlijk niet op zichzelf. Voordat een gemeente of de rijksoverheid overgaat tot een investering staan meerdere vragen of afwegingen centraal. Naast de vraag of de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten spelen ook vragen betreffende welke partij verantwoordelijk is voor de maatregel en of er bestuurlijk draagvlak is et cetera. Binnen de economische benadering bestaat een goede afweging uit drie verschillende vragen, die hieronder kort worden toegelicht¹⁵.

1. **Legitimiteit:** ligt overheidsingrijpen in de rede (is er sprake van marktfalen of overheidsfalen)¹⁶?
Er is sprake van marktfalen wanneer er door het gedrag van burgers een maatschappelijk ongewenste situatie ontstaat, bijvoorbeeld vanwege het bestaan van externe effecten. Externe effecten zijn gevolgen van het gedrag van burgers voor derden, waar deze burgers zelf geen rekening mee houden in hun gedrag. Dit laatste speelt in het bijzonder in het sociale domein.
2. **Effectiviteit:** in hoeverre genereert het project additionele maatschappelijke baten ten opzichte van de situatie waarin de middelen niet worden verstrekt?
3. **Efficiëntie:** hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten?

Deze criteria staan niet los van elkaar. Projecten die niet of nauwelijks aangrijpen bij een marktfalen of overheidsfalen en daardoor legitimiteit ontberen, zullen ook ongunstig scoren in termen van effectiviteit en efficiëntie. Overheidssubsidies zullen dan immers tot gevolg hebben dat hetzij onrendabele marktactiviteiten toch worden uitgevoerd, dan wel voor overwinsten zorgen op al rendabele bedrijfsinvesteringen. Daar waar het overheidsingrijpen aangrijpt bij marktfalen, is het vervolgens de vraag of het project ook effectief aangrijpt bij het probleem. Een effectief project, waarvan de kosten bovendien in een redelijke verhouding staan tot de baten, is efficiënt. Daarbij spelen alternatieven ook een rol. Als er een duidelijk efficiënter alternatief beschikbaar is, dan is het project in beginsel niet efficiënt.

¹⁴ ECORYS (2002), *Kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties*.

¹⁵ De onderstaande criteria zijn in het recente verleden door het CPB gebruikt om projecten te beoordelen. Zie CPB (2006), *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs. Analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006*.

¹⁶ Wanneer overheidsingrijpen in de rede ligt (overheidsingrijpen is legitiem), dan is de tweede vraag voor welke bestuurslaag (denk aan gemeente, waterschap, provincie, rijk) hier een rol ligt (het beginsel van de subsidiariteit). Een rol van de rijksoverheid ligt bijvoorbeeld in de rede wanneer een project bijdraagt aan een bovenregionaal of nationaal belang of wanneer de lagere overheid niet de financiële middelen heeft om te investeren in een maatschappelijk aantrekkelijk project.

Een voorbeeld van een project met externe effecten is hieronder weergegeven.

Sociale activering wordt gebruikt om de aanwezige kwaliteiten en mogelijkheden van mensen te vergroten die al geruime tijd niet meer deelnemen aan de arbeidsmarkt of deel uitmaken van andere maatschappelijke verbanden. Daarmee worden sociale uitsluiting en isolement bestreden en maatschappelijk nuttige activiteiten uitgevoerd die anders achterwege zouden blijven¹⁷. Uiteraard heeft dit voordelen voor de deelnemers. Maar dit heeft ook belangrijke voordelen voor anderen in de maatschappij. Denk bijvoorbeeld aan de toename van de sociale cohesie of aan de grotere kans van de deelnemers op een reguliere baan waardoor er in de toekomst minder snel een beroep hoeft te worden gedaan op sociale voorzieningen.

In het bovenstaande voorbeeld is te zien dat de kosten-batenanalyse één van de elementen is van een goede projectbeoordeling. De overige criteria werken daarbij door in de resultaten van de kosten-batenanalyse. Een kosten-batenanalyse is derhalve een instrument dat overheden kunnen gebruiken om de besluitvorming meer vorm en inhoud te geven. Als zodanig kan het ook bijdragen in de verantwoording waarom het een projectalternatief de voorkeur boven andere (project)alternatieven.

Samenvattend, biedt een kosten-batenanalyse bouwstenen voor de besluitvorming ten aanzien van de volgende vragen:

- Wat zijn de te verwachten effecten van het project?
- Draagt het project daarmee bij aan de maatschappelijke welvaart?
- Welke invulling van het project (alternatieven) verdient de voorkeur?
- Zijn er mogelijkheden om het project te optimaliseren?
- Bij wie komen de voor- en nadelen van het project terecht?
- In welke mate ligt een financiële bijdrage (of subsidie) van de (rijks)overheid aan het project in de rede¹⁸?

2.1.3 Zijn er alternatieven voor de kosten-batenanalyse?

Welke alternatieven bestaan er voor de kosten-batenanalyse?

Een kosten-batenanalyse is niet het enige instrument voor een projectbeoordeling. De meest bekende instrumenten voor een economische projectbeoordeling zijn naast de kosten-batenanalyse: de kosten-effectiviteitsanalyse en de multicriteria-analyse. Deze worden voor de volledigheid hieronder kort toegelicht.

Een **kosten-effectiviteitsanalyse** is een analyse waarbij voor een aantal alternatieven of varianten van een project wordt nagegaan:

- met welk alternatief (of welke variant) de (ééndimensionale) projectdoelstelling tegen de laagste kosten gerealiseerd kan worden, of
- met welk alternatief of welke variant kan bij een gegeven kostenbudget het beste resultaat worden bereikt in termen van de doelstelling.

¹⁷ SCP (2003), *Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*.

¹⁸ Een financiële bijdrage van de overheid ligt over het algemeen in de rede, wanneer de baten groter zijn dan de kosten waarbij deze baten niet af te romen zijn (er kan geen rekening worden verstuurd naar partijen die het voordeel genieten).

Een voordeel van de kosten-effectiviteitsanalyse ten opzichte van de kosten-batenanalyse is dat effecten niet gemonetariseerd hoeven te worden (in euro's worden uitgedrukt). De mogelijkheden om een kosten-effectiviteitsanalyse te gebruiken zijn echter beperkter dan de mogelijkheden voor het gebruiken van een kosten-batenanalyse. Wanneer effecten meerdimensionaal zijn (lees: er zijn verschillende typen effecten), dan is een kosten-effectiviteitsanalyse minder geschikt. Effecten van projecten in het sociale domein leiden vaak tot effecten op meerdere terreinen. Denk aan onderwijsprojecten met gevolgen voor de arbeidsmarkt, voor de gezondheid en voor de veiligheid. Een kosten-effectiviteitsanalyse is bijvoorbeeld een geschikte methode voor het beoordelen van maatregelen voor de verbetering van de leefbaarheid in wijken¹⁹ of voor interventies op het gebied een verbetering van de gezondheid²⁰.

Een **multicriteria-analyse** is een methode om projecten te beoordelen waarbij gelijktijdig van verschillende beoordelingscriteria wordt uitgegaan (naast geld kunnen fysieke grootheden als criterium worden gebruikt). Aan de verschillende criteria worden (meestal door beleidsmakers) gewichten toegekend, alvorens de gewogen (kwantitatieve en kwalitatieve) scores worden samengevoegd. De basis voor de toegekende gewichten is niet altijd duidelijk.

Het meest bekende voorbeeld van de multicriteria-analyse is de zogenaamde “*Beste koop*” uit productvergelijkingen van de Consumentenbond. Een voordeel van de multicriteria-analyse ten opzichte van de kosten-batenanalyse is dat effecten niet gemonetariseerd hoeven te worden. Het toekennen van gewichten is in een multicriteria-analyse echter subjectief van aard, terwijl de effecten in een kosten-batenanalyse worden meegenomen op grond van objectievere criteria (de bijdrage aan de welvaart) gewogen.

De vraag of het interessant is om in een project te investeren is afhankelijk van meer elementen dan van de economische beoordeling. Wettelijke mogelijkheden en beperkingen, belangentegenstellingen, politieke voorkeuren en dergelijke zijn ook van belang. De kosten-batenanalyse biedt objectieve informatie die bestuurders kunnen gebruiken voor de besluitvorming. Zo is er bijvoorbeeld de proceseis aan de plannen van gemeenten voor de 40-wijkenaanpak, dat bewoners van de krachtwijken duidelijk een stem moeten hebben in de plannen. Het zal duidelijk zijn dat zo'n proceseis helemaal niet op gespannen voet hoeft te staan met een kosten-batenanalyse.

2.2 Voor welk type projecten is een kosten-batenanalyse relevant?

Wat is het sociale domein?

In het sociale domein gaat het om mensen. Het gaat om interventies in het geheel van interacties tussen personen en groepen in de samenleving vanuit het initiatief van een overheid. De interventies maken deel uit van tal van beleidsvelden. Dit kan variëren van nationaal veiligheidsbeleid of lokaal welzijnsbeleid. Naast de vele thema's die binnen het

¹⁹ Zie ook bijvoorbeeld Arcadis (2006), *Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein. Een vervolgonderzoek in het kader van early warning*.

²⁰ CPB & Institute for Medical Technology Assessment (2006), *QALY tijd. Nieuwe medische technologie, kosteneffectiviteit en richtlijnen*.

sociale domein aan de orde komen betreft het diverse overheden. Vele afdelingen van gemeenten, provincies en ministeries zijn actief in deze beleidsvelden. Binnen het omvangrijke sociale domein zijn overduidelijk tal van specifieke maatregelen te ontwaren die op het eerste gezicht weinig met elkaar te maken hebben. Deze paragraaf is erop gericht om inzicht te krijgen in de diversiteit aan maatregelen en de wijze waarop dit bepalend is voor de keuze voor het instrument.

Vele deelterreinen binnen breed begripkader

Kosten-batenanalyses zijn in principe mogelijk op alle denkbare beleidsvelden. Ongeacht de exacte aard van het beleidsveld biedt de kosten-batenanalyse inzichten die helpen bij goede besluitvorming. Het is derhalve niet noodzakelijk om het sociale domein volledig af te bakenen. Het instrument is immers ook toepasbaar op aangrenzende beleidsvelden.

Inhoudelijk zijn de volgende pijlers te onderscheiden:

- Opvoeding/thuissituatie;
- Onderwijs/scholing;
- Gezondheid;
- Vrije tijd/vervoer;
- Sociale samenhang;
- Veiligheid/openbare orde;
- Arbeid/inkomen;
- Wonen.

Bovenstaande onderverdeling is niet maatgevend, maar bedoelt als illustratie van mogelijke beleidsvelden waar kosten-batenanalyses conform deze handleiding kunnen worden uitgevoerd. Verderop in dit hoofdstuk worden specifieke karakteristieken van het werkveld nader belicht.

Naast vele deelterreinen ook vele schaalniveaus

Naast de hierboven beschreven deelterreinen strekt het sociale domein zich, zoals eerder aangegeven, uit over diverse overheidslagen. Interventies vinden plaats op verschillende schaalniveaus:

- Landelijk (invoering WMO);
- Regionaal (culturaanbod);
- Stedelijk (stimulering integratie);
- Wijk (wijkagent);
- Gezin (opvoedingsondersteuning);
- Individu (coaches).

Voor het opstellen van een kosten-batenanalyse is bovenstaande diversiteit aan schaalniveaus slechts ten dele van belang. Ten principale kan een kosten-batenanalyse worden uitgevoerd op alle niveaus. Vanzelfsprekend is het met name de omvang van de maatregel (met bijbehorende investering) die het belang bepaalt van de inzet van het instrument. Logischerwijs is de noodzaak tot een diepgaande analyse ten behoeve van de besluitvorming groter bij nationale projecten dan bij de beslissing die een individu maakt over het al dan niet deelnemen aan een cursus. Daar komt bij dat een groter schaalniveau over het algemeen ook betekent dat de te beantwoorden vragen complexer worden.

Schaalomvang is op zichzelf echter geen beperkende factor voor het uitvoeren van een kosten-batenanalyse.

Effecten op andere werkvelden

Projecten en beleid in het sociale domein streven naar een verbetering van het welzijn voor burgers. De beoogde effecten hangen dan ook nauw samen met deze verbetering van het welzijn. In tabel 2.1 is ter illustratie een voorbeeld gegeven van de elementen een positief of negatief verband hebben met welzijn. De inzichten uit deze tabel kunnen nuttige handvatten bieden voor het identificeren van de effecten in de kosten-batenanalyse²¹.

Zo is er bijvoorbeeld een positief verband tussen tolerantie in een land en het welzijn in dat land. Op individueel niveau blijkt bijvoorbeeld het element een goede omgang met het primaire netwerk (indicatoren hiervan zijn zijn familie en vrienden) bij te dragen aan het welzijn van het individu.

Tabel 2.1 Verklarende variabelen voor welzijn

Nationaal niveau		Individueel niveau	
Element	Indicator	Element	Indicator
Materiële welvaart	Koopkracht	Sociale positie	Inkomen
Bestaanszekerheid	<i>Moordcijfers</i>		Opleiding
	<i>Dodelijke ongelukken</i>	Status beroep	
Vrijheid	Uitgaven aan sociale zekerheid	Sociale participatie	Betaalde arbeid
	Economische vrijheid	Primair netwerk	Participatie in de maatschappij
	Politieke vrijheid		Relatie
Gelijkheid	Persoonlijke vrijheid	Gezondheid	Fysiek
	<i>Inkomensongelijkheid</i>	Persoonlijkheid	Psychisch
Broederschap	<i>Discriminatie</i>		Interne controle
	Tolerantie	Extravert	
	Vertrouwen in personen	<i>Agressie</i>	
Rechtvaardigheid	Houding t.a.v. vrijwilligerswerk	Waarden	Hedonisme
	Vertrouwen in de rechtstaat		<i>Materialisme</i>
	Respect van mensenrechten		Sociaal
	<i>Corruptie</i>		

* Cursief weergegeven factoren hebben een negatief verband met welzijn.

Bron: Veenhoven, R. & W. Kalmijn (2005), Inequality Adjusted Happiness in Nations. Egalitarianism and Utilitarianism Married in a New Index of Societal Performance, *Journal of Happiness Studies*, Special Issue on 'Inequality of Happiness in nations' 2005, vol.6, pp. 421-455

Kenmerkend van projecten in het sociale domein is dat effecten van maatregelen zich breder manifesteren dan uitsluitend het beoogde doel. Zo kunnen maatregelen die gericht zijn op het terugdringen van de schooluitval ook effecten hebben op het gebied van de veiligheid. Andersom kan het zo zijn dat de opbrengsten in het sociale domein liggen en de investeringen fysiek van aard zijn. Een voorbeeld hiervan is stedelijke vernieuwing.

²¹ Zie ook paragraaf 4.2.

Het feit dat de effecten van een maatregel breder zijn dan initieel beoogd hoeft geen beperking te zijn voor het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. Integendeel, juist een kosten-batenanalyse noodzaakt tot het in beeld brengen van het brede spectrum aan effecten, waardoor de onderlinge samenhang tussen de diverse werkvelden nadrukkelijk in beeld gebracht kunnen worden.

Het is bij een kosten-batenanalyse zaak om de effecten voor de maatschappij in beeld te brengen en niet te stoppen bij de grenzen van het werkveld.

Een kosten-batenanalyse kan worden toegepast voor alle projecten in het sociale domein

Het heeft derhalve geen zin om het sociale domein af te bakenen aan de hand van een theoretische exercitie. In beginsel kan deze handleiding informatie geven over alle mogelijke projecten binnen het sociale domein. Hierbij kan worden opgemerkt, dat het niet uitmaakt of de kosten-batenanalyse vanuit een ander werkveld (infrastructuur of woningbouw) wordt ingestoken of vanuit het sociale domein. De werkmethode is in alle gevallen hetzelfde. De stappen en de typen uitkomsten zijn volstrekt hetzelfde.

2.3 Wanneer is een kosten-batenanalyse wel/niet interessant?

Uit het voorgaande blijkt dat het opstellen van een kosten-batenanalyse mogelijk is op alle deelterreinen, ongeacht op welk schaalniveau de maatregel speelt. De vraag is dan ook: waarom doen we dat niet voor alle beslissingen die we nemen? Deze vraag staat centraal in deze paragraaf.

Het opstellen van een *diepgaande* kosten-batenanalyse is geen eenvoudige opgave. Er is economische kennis nodig en het vergt een bepaalde doorlooptijd (en daarmee middelen). Het opstellen van een diepgaande kosten-batenanalyse is dan ook niet in alle gevallen noodzakelijk of relevant. Er is een grote variatie mogelijk in de diepgang van de kosten-batenanalyse. Het mag duidelijk zijn dat logischerwijs meer tijd en energie in het opstellen van een kosten-batenanalyse wordt gestoken wanneer een beoordeling moet worden gemaakt van een investering van een paar miljard euro dan bij een beoordeling van een investering van tienduizend euro²².

De diepgang van de kosten-batenanalyse is sterk afhankelijk van de behoefte aan aanvullend inzicht. Echter, ook een kosten-batenanalyse waarin niet alle baten in euro's zijn uitgedrukt kan grote toegevoegde waarde bieden voor de beoordeling van een project. Alleen door op een systematische wijze naar de effecten en de reikwijdte van het project te kijken, kan veelal al een optimalisatieslag worden gemaakt, waardoor het project wordt versterkt.

²² De Europese Commissie beveelt voor de EU-structuurfondsen aan om een diepgaande kosten-batenanalyse uit te voeren voor investeringsprojecten vanaf 25 miljoen euro in het milieudomein en voor investeringsprojecten vanaf 50 miljoen euro in transport en andere domeinen.

Er bestaan verschillende varianten van de kosten-batenanalyse:

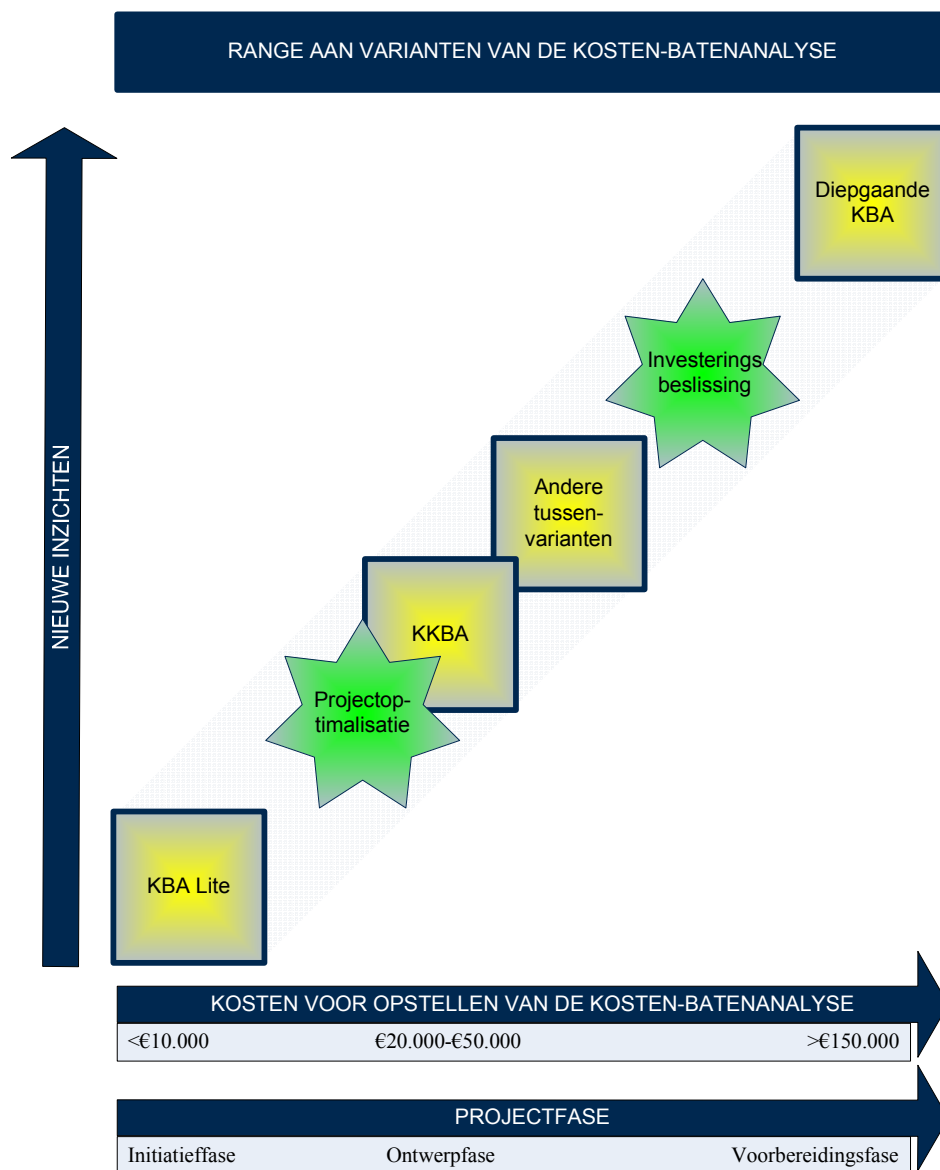
- KBA Lite
- KKBA
- Diepgaande KBA

In de figuur op de volgende pagina is de range aan mogelijke kosten-batenanalyses weergegeven variërend van een KBA Lite (een puur kwalitatieve kosten-batenanalyse) en de KKBA (kengetallen kosten-batenanalyse) tot een diepgaande KBA. De verschillende varianten zijn afgezet tegen de kosten / projectfase en de nieuwe inzichten die dit oplevert. Wanneer er nog maar weinig kwantitatieve informatie beschikbaar is, dan is de kosten-batenanalyse al een geschikt instrument voor projectoptimalisatie. Hier kan gedacht worden aan het anders inzetten van middelen om beter de effecten te kunnen realiseren. Naarmate er meer kwantitatieve informatie bekend is (over bijvoorbeeld kosten en de effectiviteit), dan wordt de kosten-batenanalyse interessanter als ondersteunend instrument voor de investeringsbeslissing.

Ook kan er overigens voor worden gekozen om een partiële kosten-batenanalyse te maken in plaats van een integrale kosten-batenanalyse. In een integrale kosten-batenanalyse worden de kosten en baten voor alle relevante actoren meegenomen in de analyse, in een partiële kosten-batenanalyse wordt echter naar de kosten en baten voor bepaalde groepen actoren gekeken²³. Dit hangt ook nauw samen met het schaalniveau van de kosten-batenanalyse zoals wijkniveau of stedelijk niveau. In het navolgende van de handleiding wordt de integrale kosten-batenanalyse als uitgangspunt gehanteerd.

²³ Een voorbeeld hiervan is: DSP groep (2005), *Kosten en baten van een 'sociaal contract' voor jongeren*.

Figuur 2.1 Varianten van de kosten-batenanalyse



Het blijft hoe dan ook altijd interessant om voor de aanvang van een project de stappen van een kosten-batenanalyse²⁴ langs te lopen. Vraag blijft hoeveel tijd en energie er gestoken moet worden in het opstellen van een kosten-batenanalyse. Uit de bovenstaande figuur is te lezen welk type kosten-batenanalyse in welke situatie het meest geschikt is.

Welke variant van de kosten-batenanalyse wordt opgesteld ligt aan de situatie

De twee belangrijkste vragen hier zijn:

- Wegen de kosten van de kosten-batenanalyse op tegen de kosten van het project?
- Is het project voldoende volwassen?

²⁴ Zie hoofdstuk 3 voor de uit te voeren stappen van de kosten-batenanalyse.

Wegen de kosten van de kosten-batenanalyse op tegen de kosten van het project?

Voorafgaand aan het (laten) uitvoeren van een kosten-batenanalyse is het wenselijk om een *kosten-batenanalyse van de kosten-batenanalyse* te maken (met andere woorden: wat zijn de kosten en wat levert de kosten-batenanalyse op?). Voor relatief kleine projecten is het niet raadzaam om al te veel geld te investeren. Een vuistregel is om in ieder geval 2,5% maar niet meer dan 5% van de totale (te verwachten) kosten te besteden aan het opstellen van een kosten-batenanalyse²⁵. Onderdeel van de kosten voor het opstellen van de kosten-batenanalyse zijn ook de kosten voor het bepalen van de effecten (waarbij verschillende methoden elk hun eigen kostenniveau hebben²⁶). Hierbij geldt uiteraard, dat extra inspanningen ook leiden tot extra inzichten.

Is het project voldoende volwassen?

Het is van belang dat het project een bepaalde volwassenheid heeft, omdat dit de basis vormt voor de beschrijving van het projectalternatief en het nulalternatief en uiteraard voor het kunnen identificeren van de effecten. Elk project doorloopt diverse fasen, van initiatiefase via ontwerpfase tot de voorbereidingsfase. Naarmate meer fasen zijn doorlopen neemt de volwassenheid van het project toe. Het aantal te beschouwen alternatieven is in de initiatiefase altijd hoger dan in de voorbereidingsfase.

Welke informatie moet een projecteigenaar hebben om een kosten-batenanalyse op te kunnen stellen?

Nauw samenhangend met de volwassenheid van het project is ook het volgende relevant. Voor het opstellen van een kosten-batenanalyse moet de projecteigenaar tenminste informatie hebben over de aard van de interventie en de maatregelen, de aard en de omvang van de doelgroep en de financiële uitvoeringskosten.

Daarnaast zijn er belangrijke argumenten aan te geven aan de hand waarvan het interessant kan zijn om meer tijd en aandacht te besteden aan het opstellen van de kosten-batenanalyse dan uit het bovenstaande overzicht te halen is.

Geeft de bestuurlijke projectbeoordeling geen eenduidig beeld?

Wanneer uit de bestuurlijke projectbeoordeling geen eenduidig beeld komt (bestuurders verschillen van mening over het project), dan wordt het aantrekkelijker om meer tijd te besteden aan het opstellen van een kosten-batenanalyse. Merk op dat de kosten-batenanalyse de bestuurder objectieve informatie kan geven over de vraag of het interessant is om voor een bepaald project te gaan. Wanneer niet alle partijen overtuigd zijn van het nut, dan kan de kosten-batenanalyse een krachtig instrument zijn om dit nut aan te tonen of om aan te tonen dat een project niet nuttig is. Denk hier ook aan het verstrekken of verkrijgen van subsidies.

Zijn er belangrijke risico's/onzekerheden verbonden aan het project?

Wanneer er belangrijke risico's en onzekerheden verbonden zijn aan het project, dan is het uiteraard gewenst om hier meer inzicht in te krijgen. Meer inzicht hierin leidt tot betere mogelijkheden om hier op in te spelen (ontwikkelen van sturingsinstrumenten om de risico's en onzekerheden te beperken). Naarmate er meer risico's en onzekerheden verbonden zijn aan het project, dan is het aan te raden om meer tijd aan de kosten-batenanalyse te besteden.

²⁵ Onderdeel van de kosten-batenanalyse is ook het bepalen van de effecten (zie ook paragraaf 4.2). Dit geldt zowel voor een ex-ante als voor een ex-post kosten-batenanalyse.

²⁶ Zie voor een nadere toelichting op de methoden paragraaf 4.3.2.

Daarnaast is nog één element van belang voor het al dan niet opstellen van een kosten-batenanalyse. En dat heeft betrekking op het vaststellen van de effecten van een project. Zeker bij projecten in het sociale domein is dit niet altijd eenvoudig²⁷. Wanneer er een kosten-batenanalyse resulteert, waarin alleen kwalitatieve effecten en baten staan opgenomen, dan is de toegevoegde waarde van de kosten-batenanalyse minder groot. Desondanks kan de kosten-batenanalyse dan al wel een belangrijke bijdrage leveren aan bijvoorbeeld projectoptimalisatie.

Complexiteit hoeft geen reden te zijn om op voorhand geen kosten-batenanalyse op te stellen

Op voorhand raden wij sterk af “*af te zien van het opstellen van een kosten-batenanalyse op te stellen, omdat de effecten toch niet te meten zijn*”. Een studie van de effectiviteit is een belangrijk onderdeel van de kosten-batenanalyse en de kosten voor het meten van de effectiviteit zijn dan ook onderdeel van de kosten-batenanalyse. Wanneer de kosten voor het meten van de effectiviteit relatief hoog zijn, dan komt dit terug in het eerste criterium voor het al dan niet opstellen van de kosten-batenanalyse. Overigens worden in hoofdstuk vier enkele methoden voor het bepalen van de effecten gepresenteerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de meer geschikte methoden ook tot hogere kosten leiden.

Overigens kan de zogenaamde omgekeerde redenering ook al tot inzichten leiden. In een dergelijk geval wordt gekeken hoe groot de effecten van een interventie moeten zijn om van een maatschappelijk gezien interessant project te spreken.

Neem bijvoorbeeld de casus *Opvang van verslaafden*. Stel: de kosten van de opvang en de baten per verslaafde die succesvol reïntegreert in de maatschappij zijn bekend. Er is alleen geen informatie over het aantal verslaafden dat door het project succesvol zal reïntegreren in de maatschappij. De kosten-batenanalyse kan dan informatie geven over het aantal verslaafden dat succesvol zou moeten reïntegreren in de maatschappij om het project maatschappelijk gezien interessant te maken. Deze resultaten kunnen dan bijvoorbeeld worden vergeleken met ervaringscijfers uit het verleden om een goede afweging te maken van de investering.

In het vervolg van de handleiding wordt nader ingegaan op de ***KBA Lite*** en de ***diepgaande kosten-batenanalyse***. Het grote verschil tussen beide varianten van de kosten-batenanalyse is gelegen in het kwantificeren van de effecten en het moneteriseren van de effecten. Deze twee stappen komen niet terug in de ***KBA Lite***, terwijl deze stappen twee essentiële onderdelen zijn in de ***diepgaande kosten-batenanalyse***.

Het verdient de aanbeveling om altijd eerst te starten met een ***KBA Lite***, daarna indien relevant en gewenst over te gaan op een analyse van de effectiviteit en pas als er inzicht is in de effectiviteit eventueel een ***diepgaande kosten-batenanalyse*** uit te voeren.

²⁷ Bij eerder uitgevoerde kosten-batenanalyse in het sociale domein wordt dit probleem ook geconstateerd. Zie bijvoorbeeld ook de inventariserende studie: ECORYS (2006), *Inventarisatie kosten-batenanalyses voor het sociale domein. Een overzicht van relevante studies en inzichten*.

2.4 Wat zeggen de resultaten van een kosten-batenanalyse?

Zoals eerder vermeld helpt een kosten-batenanalyse bij een goede besluitvorming. Het geeft inzicht in de te verwachten effecten en de verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten. In kosten-batenanalyse terminologie geeft een kosten-batenanalyse een beeld voor/van:

- de relatie tussen maatregelen en effecten
- een integrale afweging van verschillende effecten;
- de verdeling van de kosten en de baten;
- projectalternatieven;
- risico's en onzekerheden rond het project.

Om verkeerde verwachtingen te voorkomen is het van belang om twee belangrijke kenmerken van kosten-batenanalyses hier aan bod te laten komen. Allereerst is de kracht van een kosten-batenanalyse dat alle effecten onder dezelfde noemer worden weergegeven. Ten behoeve van de integrale afweging van verschillende effecten wordt alles onder één noemer gebracht (te weten: euro's). In de praktijk is het in euro's uitdrukken (monetariseren) van alle effecten niet of nauwelijks mogelijk. Er moet daarom niet blind gestaard worden op het saldo van de kosten en de baten. Ook de niet te kwantificeren effecten en te monetariseren effecten moeten worden meegenomen in de afweging om al dan niet te investeren in het project.

Ten tweede moeten voor een goede kosten-batenanalyse de effecten worden bepaald. Bij een ex-ante kosten-batenanalyse gaat het dan in feite om het maken van een voorspelling van de toekomst. Voorspellingen zijn uiteraard met onzekerheden omgeven. Hiermee moet te allen tijde rekening worden gehouden bij de interpretatie van de resultaten van een kosten-batenanalyse.

Het saldo van de kosten en de baten vertelt dus nadrukkelijk niet het hele verhaal. Het is van belang om inzicht te hebben in de stappen die ondernomen zijn en hoe de effecten en de baten bepaald zijn. Daarnaast is ook informatie over niet te kwantificeren effecten essentieel voor een zorgvuldige besluitvorming.

Een kosten-batenanalyse is één van de mogelijke invalshoeken om naar een project te kijken. Ook wanneer er een negatief saldo resulteert van de kosten en de baten, dan kunnen er goede en zwaarwegende argumenten om toch te investeren in het project.

Bij het interpreteren van de resultaten moet niet alleen naar het saldo van de kosten-batenanalyse onder de streep worden gekeken

3 Hoe maak je een kosten-batenanalyse?

Dit hoofdstuk gaat in op de stappen die ondernomen moeten worden om een kosten-batenanalyse op te kunnen stellen. In de eerste paragraaf wordt een totaaloverzicht gegeven van de verschillende stappen, terwijl in de paragrafen daarna op de individuele stappen wordt ingegaan. Dit hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de wijze waarop de kosten en de baten op een heldere wijze kunnen worden gepresenteerd.

De stappen uit het stappenplan moeten zowel worden doorlopen voor de *KBA Lite* als voor de *diepgaande kosten-batenanalyse*. Uiteraard verschilt wel de inspanning per stap en verschilt ook het uiteindelijke eindresultaat. In de *KBA Lite* worden kosten en baten niet gekwantificeerd, terwijl dit wel het geval is voor de diepgaande kosten-batenanalyse.

3.1 Uit welke stappen bestaat een kosten-batenanalyse?

Voor het opstellen van een kosten-batenanalyse kan een algemeen raamwerk worden gepresenteerd van de stappen die moeten worden ondernomen. In de onderstaande figuur is het stappenplan voor het opstellen van een kosten-batenanalyse weergegeven²⁸. Hierbij is ook aangegeven in welke paragraaf meer informatie staat over de betreffende stap.

²⁸ Dit stappenplan is gebaseerd op de OEI-leidraad (CPB/NEI (2000). *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI)). In bepaalde gevallen verschilt de gebruikte terminologie (vanwege de eenvoud en het specifieke karakter van investeringen in het sociale domein), maar de inhoud van de stappen is in beide leidraden hetzelfde.

Figuur 3.1 Stappenplan kosten-batenanalyse

	STAPPEN KOSTEN-BATENANALYSE	LEESWIJZER
1	Probleemanalyse	§3.2
2	Definitie projectalternatief	§3.3
3	Definitie nulalternatief	§3.4
4	Bepalen kosten	§3.5
5	Bepalen effecten	§3.6 / H4
6	Bepalen baten	§3.7 / H4
7	Opstellen overzicht kosten en baten	§3.8
8	Varianten- en risicoanalyse	§3.9

Het opstellen van een kosten-batenanalyse is een iteratief proces

Van belang bij het stappenplan is wel het volgende. De verschillende stappen moeten in alle gevallen worden doorlopen, maar bepaalde inzichten kunnen aanleiding geven om weer terug te gaan in het schema. Bijvoorbeeld: wanneer uit de analyse blijkt dat het project tot bepaalde ongewenste effecten leidt (stap 5), dan kan dat aanleiding zijn om de inrichting van het project aan te passen (onderdeel van stap 2). Het opstellen van een kosten-batenanalyse is dan ook een iteratief proces.

Om de verschillende stappen te concretiseren is gekeken naar de casus voor de **gezinscoach**. Bij elke stap in het stappenplan worden de resultaten voor de gezinscoach gepresenteerd. Het gaat hier om een *KBA Lite*. De gezinscoach is de spil in het integrale jeugdbeleid van gemeenten. Enerzijds heeft de gezinscoach een coördinerende functie om ervoor te zorgen dat de juiste zorg op het juiste moment wordt ingezet, anderzijds verleent de gezinscoach zelf hulp.

De casus voor de gezinscoach is een fictieve casus, waarbij onder meer gebruik is gemaakt van informatie van de volgende projecten²⁹:

- Jeugdinterventie programma in Eindhoven;
- Meerjarenplan Jong Amsterdam / Kinderen Eerst in Amsterdam;
- Vroegtijdige Interventie in Gezinnen in Rotterdam;
- Gezinscoaching in Tilburg;
- Experiment gezinscoaching Gelderland;
- Gezinscoach Zuid Holland.

²⁹ Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: ECORYS (2008), *Measuring the immeasurable*, Spectrum (2005), *Experiment gezinscoaching Gelderland*, Spectrum (2004), *Knelpuntenanalyse experiment gezinscoaching Gelderland*, Gemeente Eindhoven (2004), *Gezinscoach in multi-probleem gezinnen*, Gemeente Amsterdam (2007), *Meerjarenplan Jong Amsterdam/Kinderen eerst*, Gemeente Tilburg (2006), *Blij met de gezinscoach*, JSO (2007), *Tussenevaluatie gezinscoach*

3.2 Hoe ziet de probleemanalyse eruit?

De eerste stap in het opstellen van een kosten-batenanalyse is de probleemanalyse. In deze stap wordt het volgende beschreven:

- Wat is het probleem (dat de aanleiding is voor het project)?
- Wat zijn de oorzaken van het probleem?
- Wat zijn de doelstellingen van het project?
- Wat zijn de randvoorwaarden waaraan het project moet voldoen?

Wanneer een instantie een project overweegt en/of uitvoert, dan is dat omdat de huidige situatie afwijkt van de gewenste situatie³⁰. De discrepantie of kloof tussen de situatie zoals deze ervaren wordt en de situatie zoals deze gewenst wordt, vormt het probleem.

Een probleemanalyse bestaat uit het ontleden en grondig bestuderen van het probleem met als doel het begrijpen van het ontstaan van het probleem³¹. De aanname bij probleemanalyse is dat er oorzaken zijn en oplossingen. Het is nuttig om te weten wat een probleem heeft veroorzaakt en hoe het probleem zich heeft ontwikkeld. Als je hier immers achter zou komen dan zou je de probleemorzaken kunnen wegnemen of uitschakelen en zo het probleem kunnen oplossen.

Een goede beschrijving van de probleemanalyse geeft een goede inleiding in de redenen en de doelstellingen van het project. Daarnaast is de probleemanalyse van belang voor het bepalen van verschillende projectalternatieven (stap 2). Wij geven een voorbeeld:

Wat is het probleem?

Er zijn achterstandsbuurten of probleemwijken. Het zijn de stadsdelen waar veel gezinnen leven in armoede en waar hoge werkloosheid heerst. Kinderen verlaten vaak zonder diploma hun school.

Wat zijn de operationele doelstellingen van het project?

Hier kan voor verschillende 'operationele' doelstellingen worden gekozen, bijvoorbeeld:

- De leefbaarheid in de wijk moet verbeteren, of
- De criminaliteit in de wijk moet met 25% naar beneden, of
- Het aantal berovingen in de wijk moet met 25% naar beneden.

Wat zijn de randvoorwaarden waaraan het project moet voldoen?

Voorbeelden van randvoorwaarden zijn:

- Alle relevante partijen moeten gehoord zijn voor het project, of
- Het project moet aansluiten bij andere beleidsinitiatieven.

Het is wenselijk om de doelstellingen van het project SMART te formuleren. SMART staat hierbij voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. Wanneer

Zuid-Holland, Radar/Gemeente Rotterdam (2005), Vroegtijdige interventie in gezinnen, Gemeente Rotterdam (2007), Impuls, opvoed- en gezinsondersteuning in Rotterdam, Gemeente Rotterdam (2007), VIG maakt einde aan chaos bij probleemgezinnen.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren*.

³¹ Zie bijvoorbeeld: Vissers, C. (2004), *Het probleem van de probleemanalyse*.

doelstelling SMART zijn opgeschreven, dan is het aan het einde van het project ook beter mogelijk om te kunnen beoordelen of de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Het is daarnaast ook van belang om de doelen niet te formuleren in inputfactoren maar in outputfactoren. Een voorbeeld van een inputfactor is: de inzet van een hulpverlener om problemen op te lossen. Dit is feitelijk de maatregel om een doel te realiseren. Een voorbeeld van een outputfactor is: de hulpverlener zorgt ervoor, dat 25% van de ontvangers van de hulp geen maatschappelijk ongewenst gedrag meer vertoont.

Probeer doelstellingen
altijd zo scherp mogelijk
te definiëren

Merk hierbij het volgende op. Naarmate de operationele doelstellingen scherper zijn gedefinieerd, zijn er minder reële alternatieven om deze doelstellingen te realiseren. Voor het realiseren van een operationele doelstelling van *de leefbaarheid moet verbeteren* zijn meer alternatieven beschikbaar dan voor het realiseren van een operationele doelstelling van *het aantal berovingen in de wijk moet met 25% naar beneden*. Het wordt dan ook eenvoudiger om een kosten-batenanalyse op te stellen naarmate de operationele doelstellingen scherper zijn geformuleerd.

Over het algemeen heeft de projecteigenaar of beleidsmaker zelf al een probleemanalyse gemaakt (dit is immers de reden voor het project). Deze informatie is daarmee al beschikbaar. Het verdient overigens de aanbeveling om deze probleemanalyse aan het begin van het opstellen van de kosten-batenanalyse kritisch te bekijken.

Gezinscoach

Wat is het probleem?

De legitimatie van de gezinscoach is gelegen in het oplossen van twee problemen.

1. Het eerste probleem is het bestaan van *multiprobleemgezinnen*. Dit zijn gezinnen die kampen met een chronisch complex van socio-economische en psychosociale problemen waarvan de betrokkenen vinden dat het weerbaarstig is voor hulp³². Socio-economische problemen hebben betrekking op problemen op financieel gebied, wonen en arbeid. Psychosociale problemen hebben betrekking op problemen van het individu, problemen van het gezinssysteem en/of problemen binnen het netwerk van het gezin. Naast dat dit niet prettig is voor de gezinnen zelf heeft dit ook negatieve externe effecten voor anderen (bijvoorbeeld criminaliteit, verloedering, gebruik van sociale voorzieningen). Het oplossen van deze problemen door de overheid is daarmee legitiem.
2. Het tweede probleem heeft betrekking op de *hulpverlening aan multiprobleemgezinnen*. Multiprobleemgezinnen ontvangen hulp van meerdere instanties, zoals maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, jeugdgezondheidszorg, thuiszorg, verslavingszorg, enzovoorts. Door onvoldoende coördinatie en samenwerking tussen de verschillende instanties wordt minder goede hulp verleend, waardoor minder goed het eerste probleem kan worden opgelost.

Wat zijn de oorzaken van de problemen?

- De kern van multiprobleemgezinnen is dat er op vele terrein een probleem is. De kinderen krijgen vaak te maken met de kindbescherming, een jeugdbeschermingsmaatregel OTS (ondertoezichtstelling) of uithuisplaatsing. De problemen hebben betrekking op alle terreinen, dus ook schulden, drankmisbruik of andere verslavingen. Er is bekend dat wanneer er op meer dan drie terrein problemen zijn, de kans op kindermishandeling enorm toeneemt. Het is een vicieuze cirkel die vaak al generaties aan de gang is waar

³² Zie ook <http://www.multiprobleemgezinnen.nl/documentatie.html>.

vaak veel hulpverleners bij betrokken zijn.

Daarbij spelen de volgende organisatorische problemen:

- Beperkte samenwerking tussen instellingen van verschillende sectoren;
- Verantwoordelijkheid voor samenwerking om tot afstemming van de zorg te komen ontbreekt;
- Signalen van probleemgezinnen worden niet tijdig herkend;
- Informatie overdracht tussen instellingen verloopt stroef door onder andere privacywetgeving.

Wat zijn de operationele doelstellingen van het project?

- Integrale aanpak multiprobleemgezinnen: een percentage van de probleemgezinnen moet door de gezinscoach worden geholpen;
- Vergroten zelfredzaamheid probleemgezinnen: aantal uren hulpvraag moet dalen naarmate het traject vordert.

Wat zijn de randvoorwaarden waar het project aan moet voldoen?

Programma's en projecten moeten passen binnen de WMO en Wet op de Jeugdzorg, waarin de volgende 5 functies worden genoemd: informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulpaanbod, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg op lokaal niveau.

3.3 Hoe kan het projectalternatief worden gedefinieerd?

Na de probleemanalyse moet in de tweede stap het projectalternatief worden gedefinieerd. Het project volgt direct uit de probleemanalyse, aangezien het project een mogelijke oplossing is om het probleem – zoals beschreven in de probleemanalyse – aan te pakken. Het projectalternatief bestaat uit een beschrijving van:

- het project;
- de algemene ontwikkelingen wanneer het project wordt uitgevoerd.

Het is in een kosten-batenanalyse overigens ook heel goed mogelijk om meerdere projectalternatieven te definiëren. Elk projectalternatief geeft dan bijvoorbeeld een alternatieve oplossing weer voor het geconstateerde probleem. Dit is in het bijzonder geschikt om meerdere alternatieve oplossingen met elkaar te vergelijken. Zeker in de beginfase van een project is dit interessant, aangezien er dan nog naar meerdere alternatieven wordt gekeken om de problemen op te lossen.

In de studie *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*³³ zijn bijvoorbeeld de onderstaande projectalternatieven naast elkaar gelegd om te kijken welke de beste kosten-batenverhouding oplevert in relatie tot het voorkomen van voortijdig schoolverlaten:

1. het integreren van onderwijs en 'werk';
2. het verlagen van de leerplichtige leeftijd;
3. het verbeteren van de doorstroming van het Vmbo naar het Mbo, een andere invulling van de leerplicht en het afnemen van enkele intensieve assessments gedurende de schoolloopbaan;
4. het versterken van de zorgstructuur binnen het onderwijssysteem;

³³ Rebel Group (2006), *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten*.

Het is goed mogelijk én interessant om meerdere projectalternatieven met elkaar te vergelijken in een kosten-batenanalyse

5. de integratie van functies rond Werk en Inkomen en trajectbegeleiding in de organisatorische omgeving van het ROC (een vergaande vorm van het Jongerenloket).

Het project

De projectbeschrijving geeft de elementen weer die een functioneel deel uitmaken van het project. In de projectbeschrijving moet worden aangegeven welke inspanningen er worden verricht (mensen en middelen) en tot welke diensten / producten deze inspanningen leiden. Indien er verschillende maatregelen moeten worden bekeken, dan is het verstandig om deze in verschillende projectalternatieven naast elkaar te leggen. Binnen een projectalternatief kan daarnaast worden gekeken naar verschillende varianten van het project en naar de fasering van het project. Deze informatie is over het algemeen bekend bij de projecteigenaren.

Neem de casus sociale activering. Doel van het project is om de participatie van bepaalde groepen personen te verbeteren. Elementen die in de projectbeschrijving terugkomen zijn dan bijvoorbeeld:

- Welke mensen en middelen worden ingezet voor dit project?
- Welke activiteiten worden hiermee uitgevoerd?
- Welke mensen worden bereikt met de maatregel?
- Hoeveel mensen worden bereikt met de maatregel?

Een belangrijk aandachtspunt bij de beschrijving van het project is de afbakening van het project (wat hoort nog wel bij het project en wat hoort er niet meer bij?). Het verdient over het algemeen de voorkeur om die elementen in het project te betrekken die onlosmakelijk met elkaar samenhangen om tot een oplossing van het probleem te komen.

De algemene ontwikkelingen wanneer het project wordt uitgevoerd

Onderdeel van het projectalternatief is ook een beschrijving van de algemene ontwikkelingen wanneer het project wordt uitgevoerd. In de toekomst zal de omgeving van het project veranderen. Om deze elementen mee te nemen moet gekeken worden naar de algemene ontwikkelingen die van belang zijn voor het project. Een aantal voorbeelden van deze algemene ontwikkelingen is:

- Ontwikkelingen van de economie;
- Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt;
- Demografische ontwikkelingen;
- Sociale ontwikkelingen.

Bij het projectalternatief en het nulalternatief moet rekening worden gehouden met dergelijke ontwikkelingen, voor zover deze relevant zijn voor het project. Bij de bepaling van deze ontwikkelingen moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande literatuur³⁴.

³⁴ Belangrijke bronnen hiervoor zijn bijvoorbeeld CPB (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040* en de tweejaarlijkse rapporten van het SCP: SCP (2007), *De staat van Nederland*. Voor thematische relevante informatie kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van: Verwey-Jonker Instituut (2006), *Generatie op komst* of Verwey-Jonker Instituut (2004), *Toekomstverkenning ten behoeve van een beroopenstructuur in zorg en welzijn*.

Gezinscoach

Welke mensen en middelen worden ingezet voor dit project?

Om de multiprobleemgezinnen te helpen wordt er een gezinscoach benoemd. De gezinscoach is een ervaren hulpverlener uit bijvoorbeeld de AMW, Bureau Jeugdzorg of GGZ. Hij/zij kan eventueel zijn reguliere taken combineren met de werkzaamheden als gezinscoach.

Welke activiteiten worden door de gezinscoach uitgevoerd?

- Coördinatie
De gezinscoach coördineert de zorg vanuit de diverse bij het gezin betrokken instanties. Dit houdt ondermeer de volgende taken in:
 - De coach inventariseert de contacten met hulpverlening, problemen, behoeften en prioritering in het gezin.
 - Hij stemt de hulpverlening af in een casus overleg met de betrokken instellingen.
 - De coach stelt per gezin een hulpverleningsplan op.
 - Informeren van betrokken hulpverleners.
 - De nazorg wordt tijdig geregeld.
- Ondersteuning en begeleiding
De gezinscoach biedt praktische hulp en beoogt pedagogische en relationele competenties van opvoeders te versterken. Hiervoor:
 - Houdt de coach door intensieve begeleiding contact met het gezin (huisbezoek).
 - Maakt de coach op basis van het hulpverleningsplan afspraken met het gezin (over sollicitaties, schulden regelen, contact met instanties, schoolbezoek etc).
 - Helpt hij bij het op orde krijgen van de financiële administratie en het huishouden
 - Treedt de coach op als vertrouwenspersoon.
 - Draagt hij bij aan vroegtijdige signalering.
 - Leidt de coach gezinsleden naar hulp toe, zoals naar taalles of schuldhulpverlening.
 - Bemiddelt hij bij conflicten met bijvoorbeeld wooncorporaties of uitkeringsinstanties.
 - Biedt de coach opvoedkundige hulp (voordoelen, instructie, oefeningen).

Welke mensen worden bereikt met de maatregel?

De doelgroep bestaat uit risico- en multiprobleemgezinnen. Dit zijn gezinnen met jonge kinderen (de criteria verschillen per gemeente) die problemen ondervinden op meerdere levenssterreinen en daardoor met meerdere hulpverleners te maken hebben, waarbij de kinderen in de knel raken. De draagkracht om zelf de regie over de hulpverlening te voeren ontbreekt.

Het blijkt lastig om de doelgroep te kwantificeren. Gezinsleden worden gezien in netwerken van bijvoorbeeld de Centra voor Jeugd en Gezin, gemeente of politie. In 2005 had 1,31 procent van de kinderen van 0 tot 17 jaar een indicatie tot hulp ontvangen van het Bureau Jeugdzorg³⁵.

Het nulalternatief hangt af van de vragen die de kosten-batenanalyse moet beantwoorden

³⁵ Verwey-Jonker Instituut (2007), *Kinderen in Tel 2007*.

3.4 Hoe kan het nulalternatief worden gedefinieerd?

In een kosten-batenanalyse worden de ontwikkelingen als gevolg van de invoering van een project (projectalternatief) vergeleken met de ontwikkelingen die zonder het project optreden (nulalternatief).

Het nulalternatief geeft dan ook aan hoe de meest voor de hand liggende ontwikkelingen eruit zien, wanneer het project geen doorgang vindt. Dit is overigens nadrukkelijk iets anders dan *niets doen* en ook niet per definitie *bestaand beleid*. Ook wanneer het project geen doorgang vindt, dan wordt er in meer of mindere mate gekozen voor een manier om iets aan het probleem te doen. Het is het meest zuiver om voor het nulalternatief te kiezen voor *de (op voorhand) second-best oplossing voor probleem* te nemen³⁶.

Wanneer er gekozen wordt voor een concreet nulalternatief, dan geeft de kosten-batenanalyse een antwoord op de vragen:

- voor welk alternatief kan het beste worden gekozen om het probleem op te lossen?
- is het zinvol om het probleem op te lossen?

De beschrijving van het nulalternatief is vergelijkbaar met de beschrijving van het projectalternatief en gaat in ieder geval in op *de alternatieve oplossing*. Elementen in de beschrijving van *de alternatieve oplossing* zijn de inzet van mensen en middelen en het resultaat van deze inzet (vergelijk dit met de beschrijving van het project in het projectalternatief). In de praktijk bestaat er overigens niet altijd een alternatieve oplossing.

Belangrijk bij de vaststelling van het nulalternatief is dat er voor een realistisch alternatief wordt gekozen. Wanneer het niet mogelijk is om een reëel alternatief te kiezen dan heeft het geen nut om een kosten-batenanalyse op te stellen. Bijvoorbeeld:

Het is niet mogelijk om een kosten-batenanalyse te maken van het onderwerp “politie” of “democratie”. Het probleem is hier het definiëren van het nulalternatief. Hoe ziet Nederland eruit zonder politie of hoe ziet Nederland eruit zonder democratie? Dit is niet vast te stellen en daarom kan hier ook geen kosten-batenanalyse van gemaakt worden. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk om een kosten-batenanalyse te maken van bijvoorbeeld de inzet van extra wijkagenten. In het nulalternatief zou dan bijvoorbeeld voor een andere realistische oplossing kunnen worden gekozen.

Niet in alle gevallen is er voldoende informatie over mogelijke alternatieven. In dat geval kan ervoor gekozen worden om een *abstract project* te kiezen, waarvoor wordt aangenomen dat het rendement ervan gelijk is aan de disconteringsvoet³⁷. Het abstracte project genereert dan hetzelfde rendement als het ‘geld op de bank zetten’.

³⁶ In veel gevallen kan er ook voor worden gekozen om het probleem niet op zijn beloop te laten, maar dat er met relatief bescheiden middelen naar een oplossing wordt gezocht.

³⁷ Vergelijk dit ook met de CPB memo over de inrichting van het nulalternatief voor kosten-batenanalyses voor gebiedsontwikkeling. Dit uitgangspunt is ook toe te passen voor ICT projecten. Zie: CPB (2007), *Discussienotitie methodologische vraagpunten in KBA's gebiedsontwikkeling*.

Wanneer er gekozen wordt voor een abstract nulalternatief, dan geeft de kosten-batenanalyse een antwoord op de vraag:

- is het zinvol om het probleem op te lossen?

Gezinscoach

Wanneer het project met de gezinscoach niet doorgaat, dan blijven probleemgezinnen moeite hebben met het creëren van overzicht in hun situatie. Daardoor worden de relevante instanties onvoldoende, te laat of niet bereikt en kunnen problemen van opvoeders en kinderen cumuleren door het ontbreken van signalering. Tevens zorgt het tekort aan coördinatie tussen instellingen ervoor dat hulpverlening langs elkaar heen werkt en inefficiënt wordt uitgevoerd. Dit vertaalt zich in de kosten van onder andere jeugdzorg, onderwijs, uitkeringen en justitiële trajecten.

3.5 Hoe kunnen de kosten worden bepaald?

In de volgende stap moeten de kosten van het project (zoals beschreven in het projectalternatief) worden bepaald.

Vaak is er al veel informatie bekend over de kosten van een project

Veel kosten zijn over het algemeen bekend bij de projecteigenaar. Zo zijn er voor de meeste projecten offertes aangevraagd of is er een begroting opgesteld. Voor bijvoorbeeld stedelijke vernieuwingsprojecten worden gebiedsexploitaties opgesteld. Het is echter ook van belang om de kosten van alle andere relevante partijen mee te nemen. Denk hierbij ook aan kosten voor de deelnemers aan programma's (kosten die zij moeten maken, maar ook de tijdsbesteding van deze deelnemers).

De range aan interventies in het sociale domein is erg breed en daarom is het niet mogelijk om de kosten te presenteren volgens een vast stramien. In ieder geval is het aan te raden om een onderscheid te maken naar

- éénmalige kosten (of investeringen) en jaarlijks terugkerende kosten.
- vaste kosten en variabele kosten.

Hieronder worden twee voorbeelden uit eerdere kosten-batenanalyses gepresenteerd.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school³⁸

In deze studie zijn de volgende kostensoorten onderscheiden:

- Eenmalige investeringen in huisvesting: nieuwbouw, verbouw
- Personele kosten: inhoudelijk / programmamanagement & beheer
- Exploitatielasten
- Activiteiten / werkbudget

³⁸ Atlas voor Gemeenten, Berenschot & Oberon (2007), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school*.

Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering³⁹

In deze studie zijn de volgende kostensoorten onderscheiden:

- Eenmalige opstartkosten: beleidsvoorbereiding, eventueel aanbesteding aan uitvoerende organisatie.
- Kosten voor werving en selectie van deelnemers en/of werkgevers waar deelnemers activiteiten uit kunnen voeren.
- Vaste kosten per jaar: huisvesting, projectmanagement, administratieve ondersteuning, etc.
- Loonkostensubsidies voor deelnemers.
- Overige variabele kosten per deelnemer per jaar: begeleiding, opleiding, aanpassingen werkplek, werkkleding, vervoer van en naar het werk, kinderopvang, etc.

Uit de bovenstaande twee voorbeelden is al te zien, dat er grote verschillen zijn tussen de mogelijke kosten. In het eerste geval voorbeeld gaat het merendeel van de kosten zitten in fysieke investeringen (gebouwen), terwijl in het tweede voorbeeld het merendeel van de kosten betrekking heeft op de subsidieverstrekking. Wanneer dan naar een derde voorbeeld wordt gekeken, waarbij een kosten-batenanalyse wordt gemaakt van wet- en regelgeving dan komen daar weer andere kostenposten naar voren.

Kosten van regelgeving⁴⁰

- Kosten opstellen regelgeving
- Kosten handhaving regelgeving
- Financiële kosten (NB. Het gaat hier om een herverdeling van de welvaart en kosten voor de ene actor leiden hier tot baten voor een andere actor)
 - Belastingen, retributies, premies, leges en boetes
- Nalevingskosten voor burgers/bedrijven
 - Inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten

Bij het bepalen van de kosten is het van belang om te kijken of alle mogelijke kostensoorten zijn meegenomen en of de kosten van alle actoren zijn meegenomen.

De hoogte van de kosten kan ook afhangen van de gerealiseerde effecten

De hoogte van de kosten kan ook afhangen van de gerealiseerde effecten. Bijvoorbeeld, het terugdringen van voortijdige schooluitval betekent een stijging van de kosten voor het geven van onderwijs. Wanneer dit het geval is, dan moet de hoogte van de kosten nog worden aangepast nadat de effecten zijn bepaald.

Kosten die in het verleden gemaakt zijn (zogenaamde verzonken kosten) zijn zowel in het projectalternatief als in het nulalternatief gemaakt en zijn daarmee in een ex-ante kosten-batenanalyse niet relevant. Deze mogen buiten beschouwing worden gelaten.

Het volgende is van belang om op te merken. Het totaaloverzicht van de kosten hoeft niet per definitie gelijk te zijn aan de financieringsbehoefte voor het project. Niet alle kosten hoeven ook daadwerkelijk tot een financiering van die kosten te leiden (denk bijvoorbeeld aan de investering van de tijd in een opleiding).

³⁹ TNO (2006), *Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering*.

⁴⁰ Dit is mede gebaseerd op IPAL (2003), *Meten is weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*.

Gezinscoach

Welke kosten moeten gemaakt worden?

Enmalige kosten:

- Kosten voor het opstellen van het beleid

Jaarlijkse kosten:

- Personeelskosten (inclusief overheadkosten)
- Huisvesting (coördinatiepunt);
- Kosten andere hulpverleners (indien de multiprobleemgezinnen meer hulp aangeboden krijgen in vergelijking met het nulalternatief);
- Kosten gemaakt door multiprobleemgezinnen.

3.6 Hoe kunnen de effecten worden bepaald?

Uit de voorgaande stappen is bekend hoe het projectalternatief en het nulalternatief eruit zien. Vervolgens kunnen de effecten van het project worden bepaald door te kijken naar de verschillen tussen het projectalternatief en het nulalternatief. Effecten zijn de gevolgen van het project of het beleid voor de verschillende partijen in de maatschappij.

Het bepalen van de effecten gaat in twee stappen:

1. identificeren van de effecten;
2. kwantificeren van de effecten.

In hoofdstuk vier wordt uitgebreid beschreven hoe de effecten van een project of het beleid geïdentificeerd en gekwantificeerd kunnen worden. Voor een verdere uitleg wordt dan ook naar dit hoofdstuk verwezen.

Gezinscoach

Effecten

Zoals beschreven in het projectalternatief bestaat het takenpakket uit twee delen: coördinatie van de zorg en begeleiding/ondersteuning. De effecten zijn op twee terreinen te identificeren. Een betere coördinatie van de zorg leidt tot een efficiëntere zorgverlening (lagere kosten van de dienstverlening) en tot een effectievere zorgverlening (hogere kwaliteit van de dienstverlening). Denk bijvoorbeeld aan snellere interventies, centralisatie van beschikbare informatie over de problemen van het gezin, duidelijkere prioritering op wachtlijsten en verbeterde samenwerking met andere instanties en het gezin zelf. De begeleiding en ondersteuning door de gezinscoach zelf leidt tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening.

De effecten van de gezinscoach zijn sterk afhankelijk van de problemen waar de multiprobleemgezinnen mee te maken hebben. Voor deze casus bakenen wij het project daarom verder af naar een gezin dat psychosociale problemen heeft en mede daardoor niet participeert in het arbeidsproces. Mede hierdoor kunnen ook de twee kinderen (leeftijd 12 en 16) niet in de hand worden gehouden, waardoor de kans op voortijdig schoolverlaten groot is. In hoofdstuk 4 wordt de casus verder uitgewerkt voor de verschillende stappen om de effecten te bepalen.

NB. Merk op: de beschrijving van de doelgroep is van essentieel belang om meer inzicht te kunnen geven in de mogelijke effecten van het project. Hoe gedetailleerder de beschrijving van de doelgroep hoe beter het mogelijk is om inzicht te krijgen in de effecten.

3.7 Hoe kunnen de baten worden bepaald?

Nadat de effecten van het project zijn bepaald moeten deze effecten worden omgezet naar baten. Baten zijn gelijk aan de waarde die de maatschappij overheeft voor het realiseren van deze effecten. Het bepalen van de baten is vrij complex en voor een verdere uitwerking en toelichting wordt naar hoofdstuk vier verwezen.

Het is ook mogelijk dat er negatieve effecten optreden bij bepaalde partijen. In deze gevallen leidt dit tot negatieve baten. Negatieve baten moeten ook mee worden genomen in de analyse.

Gezinscoach

Baten

Voor een KBA Lite is deze stap niet relevant, aangezien de baten in een KBA Lite niet gekwantificeerd worden.

3.8 Hoe kan het saldo van de kosten en baten worden bepaald?

In deze fase van het opstellen van de kosten-batenanalyse is informatie bekend over de kosten en de baten. Aangezien de kosten en de baten niet op hetzelfde moment worden gerealiseerd (“*de kost gaat voor de baat uit*”) is het van belang om de kosten en de baten in de tijd uit te zetten. Hierbij zijn twee waardebegrippen van belang:

De **contante waarde** (CW) is de huidige geldwaarde van een bedrag dat in de toekomst betaald of ontvangen wordt⁴¹.

De **netto contante waarde** (NCW) is het bedrag, dat men verkrijgt door de contante waarde van de verwachte kosten van een investering af te trekken van de contante waarde van de verwachte opbrengsten.

Voor de beoordeling van de aantrekkelijkheid van een investering wordt altijd naar de netto contante waarde gekeken. Wanneer de netto contante waarde groter is dan 0, dan is de contante waarde van de baten hoger dan de contante waarde van de kosten. Het is vanuit economisch oogpunt dan interessant om te investeren in het project.

Het is belangrijk dat bij het opstellen van het overzicht van de kosten en de baten ook rekening wordt gehouden met de niet te kwantificeren effecten en baten. Deze zijn niet minder essentieel voor de besluitvorming als de wel te kwantificeren baten. In paragraaf 3.10 is een voorbeeld opgenomen van de wijze waarop de resultaten van de kosten-batenanalyse kunnen worden gepresenteerd.

⁴¹ Bijvoorbeeld: Een euro die men ontvangt in jaar t , heeft niet dezelfde waarde als een euro die men nu reeds in bezit heeft. Immers, een euro die men nu bezit, kan tegen rente worden uitgezet, waardoor deze na t jaar meer oplevert.

Saldo van de kosten en de baten

Voor een KBA Lite is deze stap niet relevant, aangezien er in een KBA Lite geen kwantitatieve analyses worden gemaakt.

3.9 Hoe kan de varianten- en risicoanalyse worden bepaald?

De risicoanalyse is niet alleen relevant voor de kosten-batenanalyse, maar uiteraard ook om een projectvoorstel te verbeteren

Bij een ex-ante kosten-batenanalyse wordt een voorspelling van de toekomst gemaakt en voorspellingen zijn uiteraard met onzekerheden omgeven. Bijvoorbeeld, effecten worden niet volledig gerealiseerd of de kosten vallen hoger uit dan voorzien. Aan de hand van een risicoanalyse kunnen deze onzekerheden in kaart worden gebracht.

Bij elke ex-ante evaluatie (dus ook de kosten-batenanalyse) is er sprake van onzekerheden. De volgende onzekerheden kunnen optreden⁴²:

- Beslisonzekerheden. Deze hebben betrekking op de definitieve keuze voor een projectvariant;
- Toekomstonzekerheden⁴³. Deze hebben betrekking op onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van de werkgelegenheid;
- Kennisonzekerheden⁴⁴. Onzekerheden die veroorzaakt worden door het ontbreken van kennis over bijvoorbeeld hoeveelheden, prijzen, effecten en dergelijke.

Bij het opstellen van de kosten-batenanalyse is het dan ook van belang om rekening te houden met deze onzekerheden. Dankzij de risicoanalyse ontstaat een reëler beeld van de hoogte van de kosten en de baten. De kosten-batenanalyse geeft daarbij ook weer belangrijke informatie voor de risicoanalyse, omdat hierdoor een kwantitatief beeld ontstaat van de hoogte van de risico's. De risicoanalyse bestaat uit de volgende stappen⁴⁵:

1. Breng de onzekerheden in kaart (identificeren).
2. Bepaal in hoeverre deze onzekerheden gevolgen hebben voor de kosten-batenanalyse.
3. Verwerk deze onzekerheden in de kosten-batenanalyse. Afhankelijk van de onzekerheid zijn er verschillende manieren om met deze onzekerheden om te gaan. Deze zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

⁴² Gebaseerd op de PRI systematiek van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat voor kostenramingen bij infrastructuurprojecten. Zie bijvoorbeeld: Ministerie van V&W, Ministerie van Financiën, CPB & Rebel Group (2004), *Risicowaardering. Aanvulling op de Leidraad OEI*.

⁴³ Toekomstonzekerheden staan ook bekend als voorspelonzekerheid. Zie CPB/NEI (2000), *Deel II Capita Selecta. Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyses*.

⁴⁴ Kennisonzekerheden kunnen weer nader uitgesplitst worden naar schattingsonzekerheid (schattingsresultaten zijn omgeven door onnauwkeurigheidsmarges) en structurele onzekerheid (is het gebruikte model wel plausibel?). Zie CPB/NEI (2000), *Deel II Capita Selecta. Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyses*.

⁴⁵ Deze stappen vormen onderdeel van regulier risicomanagement.

Tabel 3.1 Hoe om te gaan met onzekerheden?

Onzekerheid	Oplossing
Beslisonzekerheden	Analyseer verschillende projectvarianten ^{a)}
Toekomstonzekerheden	
- Macro-economische onzekerheden	Maak een scenarioanalyse Maak gebruik van een risico-opslag op de risicovrije discontovoet ^{b)}
- Projectspectifieke onzekerheden	Corrigeer kosten en baten voor projectspectifieke onzekerheden
Kennisonzekerheden	Stel een gevoeligheidsanalyse op

a) Zie ook paragraaf 3.3 voor een meer uitgebreide toelichting op het gebruiken van verschillende projectvarianten.

b) Zie ook paragraaf 5.1.1 voor een nadere toelichting op te gebruiken discontovoeten.

Bij een scenarioanalyse worden de kosten en baten bepaald, wanneer wordt uitgegaan van verschillende mogelijke toekomstscenario's⁴⁶. In deze scenarioanalyse worden verschillende alternatieven gehanteerd voor de algemene ontwikkelingen die gevolgen hebben voor het project (bijvoorbeeld verschillende uitgangspunten voor de economische groei).

Projectspectifieke onzekerheden moeten worden meegenomen bij het berekenen van de kosten en de baten. Aan de hand van "kans maal gevolg" is de verwachte waarde van een gebeurtenis te bepalen en deze kan daarna in de kosten en baten verwerkt worden.

Er bestaat het risico dat een project vanwege niet te beïnvloeden factoren (denk aan de dynamische werkelijkheid waarin sociale investeringen worden gedaan) wordt stopgezet. Wanneer dit op kan treden dan resulteren lagere voordelen of baten. Om de baten te bepalen *rekening houdend met dit risico* kan gekeken worden naar *de kans op stopzetting * de schade van de stopzetting*. Dit moet vervolgens in mindering worden gebracht op de berekende baten. Dit risico op uitval leidt tot een neerwaartse bijstelling van de baten.

Kennisonzekerheden zijn te ondervangen door een gevoeligheidsanalyse op te stellen. In een gevoeligheidsanalyse wordt bepaald hoe gevoelig de uitkomsten van de kosten-batenanalyse zijn voor verschillende gehanteerde vooronderstellingen. Door de vooronderstellingen te variëren en door te rekenen ontstaat meer inzicht in de robuustheid van de uitkomsten van de kosten-batenanalyse. Het is in ieder geval interessant om in een gevoeligheidsanalyse te kijken naar veranderingen in het saldo van de kosten-batenanalyse die ontstaan als gevolg van:

- andere uitgangspunten voor de effecten;
- een andere fasering van het project;
- de kosten.

⁴⁶ Belangrijke bronnen hiervoor zijn bijvoorbeeld CPB (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040* of SCP (2004), *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*.

Gezinscoach

Welke risico's kunnen geïdentificeerd worden?

Toekomstzekerheden:

- arbeidsmarkt: de arbeidsmarkt zou zodanig kunnen verslechteren dat begeleiding van jongeren in probleemgezinnen door de gezinscoaches niet tot betere vooruitzichten op werk leidt. Dit vermindert de baten van het project.
- aanpalende wetgeving: wetgeving bepaalt het kader en de randvoorwaarden waar jeugdzorg en beleid aan moeten voldoen.

3.10 Hoe moeten de resultaten worden gepresenteerd?

Presenteer niet alleen de kosten en baten, maar besteed ook aandacht aan de effecten en aan de gehanteerde methode voor het bepalen van de effecten

Een heldere presentatie van de resultaten is gewenst om snel inzicht te krijgen in de resultaten van de kosten-batenanalyse. De kwaliteit van de resultaten en daarmee de bruikbaarheid van de kosten-batenanalyse wordt in grote mate bepaald door de manier waarop de effecten zijn bepaald. Daarom is het van belang om bij de resultaten duidelijk aan te geven op welke manier de effecten zijn bepaald (zie ook paragraaf 4.1).

Daarnaast is het van belang om alle resultaten op een eenduidige manier weer te geven. In de tabel op de volgende pagina is analoog aan de OEI-leidraad⁴⁷ aangegeven hoe de resultaten van de kosten-batenanalyse het beste gepresenteerd kunnen worden. Door deze wijze van presenteren ontstaat snel inzicht in alle effecten, de baten, de kosten en het saldo van kosten en baten. Een belangrijk voordeel van het presenteren van de resultaten op deze wijze is dat voorkomen wordt dat er alleen wordt gekeken naar het saldo van de kosten-batenanalyse.

In de tabel is een fictief voorbeeld gegeven van een kosten-batenanalyse voor de casus van de gezinscoach. In de tabel is zowel informatie opgenomen over de effecten als over de contante waarde. Immers niet alle effecten zijn in euro's uit te drukken. Door naar beide elementen te kijken ontstaat een meer evenwichtig beeld van de aantrekkelijkheid van het project.

Te zien is dat het mogelijk is om in deze tabel niet alleen informatie in euro's weer te geven, maar dat het ook mogelijk is om de gekwantificeerde effecten op te nemen. Aan de hand hiervan is het mogelijk om een goed beeld te schetsen van alle effecten die op kunnen treden als gevolg van een project. In de derde en vierde kolom staan de projecteffecten beschreven in het referentiejaar, waarbij de informatie in de tweede kolom aangeeft wat de meeteenheid is voor de projecteffecten in het referentiejaar. In de laatste twee kolommen tot slot staat de contante waarde opgenomen van de verschillende projecteffecten.

⁴⁷ Zie ook SEO (2004), *Heldere presentatie OEI, Aanvulling op de OEI leidraad*.

Tabel 3.2 Voorbeeldtabel presentatie effecten & kosten en baten

Project in het sociale domein	Meeteenheid	Projecteffecten in referentiejaar (verschillen t.o.v. nulalternatief)		Contante waarde in mln. euro (verschillen t.o.v. nulalternatief)	
		Variant a	Variant b	Variant a	Variant b
Baten					
<u>Maatschappelijke effecten</u>					
<i>Sociale effecten</i>					
Vermindering overlast drankmisbruik	daling aantal excessen drankmisbruik	20 - 40	30 - 50	0,6 - 1,1	0,8 - 1,4
Verbetering sociale cohesie	aantal mensen dat extra participeert	100 - 150	75 - 125	? (++)	? (+)
<i>Economische effecten</i>					
Werkgelegenheid	extra arbeids-participatie ouders (in banen)	8 - 12	6 - 15	1,5 - 2,2	1,1 - 2,8
Vermindering kosten schooluitval	vermindering schooluitval (leerlingen)	3 - 4	3 - 5	0,7 - 0,9	0,7 - 1,1
<i>Natuur en milieu effecten</i>					
nvt		-	-	-	-
<u>Individuele effecten</u>					
<i>Sociale effecten</i>					
Vermindering mishandeling kinderen	daling mishandelingen	0 - 2	0 - 1	? (++)	? (+)
Betere gezondheid	in QALY	3 - 4	2 - 3	3,3 - 4,4	2,2 - 3,3
<i>Economische effecten</i>					
Werkgelegenheid (welzijnsverbetering van arbeidsparticipatie)	extra arbeids-participatie (in personen)	8 - 12	6 - 15	0,1	0,1 - 0,2
<i>Natuur en milieu effecten</i>					
nvt		-	-	-	-
Totale baten				6,2 - 8,6	4,9 - 8,8
				? (++)	? (+)
Kosten					
Investeringskosten				1,4 - 1,5	1,9 - 2,2
Exploitatiekosten	miljoen euro	0,3 - 0,4	0,2 - 0,3	2,0 - 2,6	1,3 - 2,0
Totale kosten				3,4 - 4,1	3,6 - 3,9
Saldo				2,1 - 5,2	-0,3 - 4,6
				? (++)	? (+)

* De verschillende termen in de tabel worden in hoofdstuk drie nader toegelicht.

In de tabel is te zien dat project A leidt tot een positief saldo van de kosten en de baten (ook in het meest ongunstige geval). Daarnaast worden ook nog belangrijke niet te kwantificeren positieve effecten gerealiseerd. Project leidt tot een saldo dat zowel licht negatief dan wel positief uit kan vallen, waarbij ook niet te kwantificeren positieve effecten optreden.

Op grond van het bovenstaande voorbeeld is het maatschappelijk gezien het meest aantrekkelijk om te investeren in project A. Bij project A is de netto contante waarde hoger en zijn de niet te kwantificeren effecten positiever.

4 Hoe kunnen effecten en baten worden bepaald?

Het bepalen van de effecten en de (in geld uitgedrukte) baten is de meest complexe en ook cruciale stap in het opstellen van de kosten-batenanalyse. Vanwege deze reden wordt een apart hoofdstuk besteed aan deze onderwerpen. Hierbij worden de volgende definities van effecten en baten gehanteerd.

Effecten zijn de gevolgen van het project voor aanbieders en vragers van de projectdiensten en andere actoren die voor- en nadelen van het project ondervinden.

Baten zijn gelijk aan het bedrag (in euro) dat de maatschappij over heeft voor (toekent aan) het realiseren van deze effecten.

Bijvoorbeeld:

- Een effect van een maatregel kan zijn de reductie van de criminaliteit
- De baten hiervan zijn gelijk aan de waarde die wordt gehecht aan deze reductie van de criminaliteit (bijvoorbeeld de vermeden schade of het toegenomen veiligheidsgevoel).

Dit hoofdstuk start met de presentatie van een raamwerk waarmee de effecten en de baten in het sociale domein kunnen worden bepaald. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de verschillende stappen in het raamwerk, te weten: het identificeren van de effecten, het kwantificeren van de effecten en het moneteriseren van de effecten of kwantificeren van de baten. Dit hoofdstuk is vrij technisch van aard en is in het bijzonder geschreven voor de opsteller van de kosten-batenanalyse.

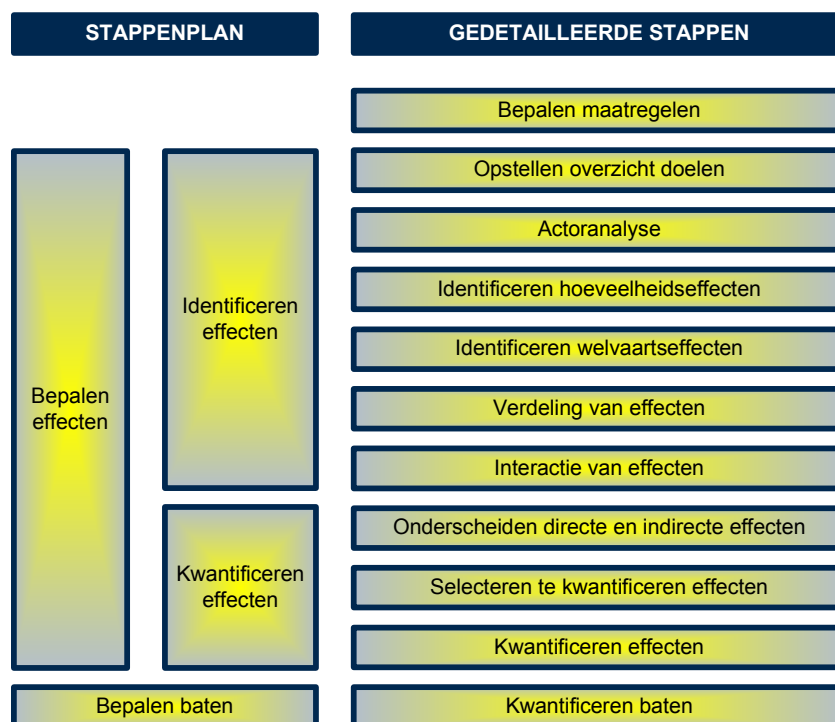
Belangrijk aandachtspunt!

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de effecten en de baten van projecten in het sociale domein bepaald kunnen worden. Hierbij is uitgegaan van een theoretisch verantwoorde manier om deze effecten en baten te kunnen bepalen. De praktijk leert echter, dat dit zeer hoge eisen stelt aan de beschikbare informatie. Wanneer bepaalde informatie niet beschikbaar is, dan moet hier dan ook pragmatisch mee om worden gegaan. Van belang is dat er duidelijk moet worden aangegeven op welke wijze de effecten en de baten tot stand zijn gekomen. Hierdoor kunnen de resultaten van de kosten-batenanalyse in het juiste perspectief worden geplaatst.

4.1 Volgens welk raamwerk kunnen effecten en baten worden bepaald?

In deze paragraaf is het raamwerk opgenomen voor het bepalen van de effecten en de baten van projecten in het sociale domein⁴⁸. In dit raamwerk zijn de stappen weergegeven, die van belang zijn om te effecten en de baten te kunnen bepalen. In figuur 3.1 is het stappenplan in hoofdlijnen weergegeven (bepalen van de effecten en het bepalen van de baten). Het bepalen van de effecten bestaat daarbij uit twee onderdelen, te weten het identificeren van de effecten en het kwantificeren van de effecten.

Figuur 4.1 Gedetailleerd stappenplan voor het bepalen van de effecten en de baten



Alvorens de effecten en de baten kunnen worden bepaald is het van belang om een goed inzicht te hebben in de maatregelen. Deze maatregelen moeten worden opgenomen in de beschrijving van het projectalternatief (zie ook paragraaf 3.3).

In het navolgende wordt ingegaan op de verschillende stappen uit het stappenplan. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het identificeren van de effecten, in paragraaf 4.3 op het kwantificeren van de effecten en in paragraaf 4.4 op het bepalen van de baten.

⁴⁸ In de methodologische bijlage (paragraaf 6.1) is aangegeven hoe wij tot dit raamwerk zijn gekomen. Het is gebaseerd op ideeën uit de OEI-leidraad, de aanvulling op de OEI-leidraad van Ruijgrok, E., R. Brouwer & H. Verbruggen (2004) *Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten-batenanalyses. Aanvulling op de leidraad OEI* en het artikel van Canoy, M, F. Lerais & E. Schokkaert (2008), *Boosting the social pillar of impact assessments: the capabilities approach*. Daarbij hebben wij ook nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de relevante beleidstheorieën.

Het identificeren van de effecten is zowel relevant voor de KBA Lite als voor de diepgaande KBA.

Dit stappenplan biedt zowel handvatten voor de *KBA Lite* als voor de *diepgaande kosten-batenanalyse*. In de KBA Lite worden alleen de effecten geïdentificeerd en worden effecten en baten niet gekwantificeerd. In de diepgaande kosten-batenanalyse moeten alle stappen worden doorlopen.

4.2 Hoe kunnen de effecten geïdentificeerd worden?

Het identificeren van de effecten bestaat uit verschillende stappen die in de navolgende subparagrafen achtereenvolgens worden besproken. Het resultaat van deze exercitie is dat er een goed overzicht is van de effecten naar actor en van de samenhang tussen deze effecten. Deze stap geeft al veel informatie voor de besluitvorming en biedt daarnaast houvast voor het kwantificeren van de effecten in de volgende stap.

Hoe kunnen effecten geïdentificeerd worden?

Projecteigenaren en beleidsmakers hebben over het algemeen zelf al goed zicht op de te verwachten effecten van hun project. Deze kennis kan worden aangewend voor het identificeren van de effecten in de kosten-batenanalyse. Daarnaast is het in aanvulling hierop aan te raden om gebruik te maken van wetenschappelijke studies uit binnen- en buitenland en kan ook gebruik worden gemaakt van vergelijkbare projecten (of pilots) uit binnen- en buitenland.

Welke typering van de effecten kan daarvoor gebruikt worden?

Het resultaat van het identificeren van de effecten is dat er een eindoverzicht resulteert van de mogelijke effecten in het sociale domein zoals weergegeven in de onderstaande tabel, waarbij effecten onder de volgende categorieën kunnen worden geplaatst⁴⁹.

Tabel 4.1 Typering van de effecten

	Actor	Maatschappelijke effecten	Individuele effecten
Domein			
Sociaal			
Economie			
Natuur en milieu			

Maatschappelijke effecten zijn minder goed toe te wijzen aan specifieke individuen

- Bijvoorbeeld: verbetering van de veiligheid door lagere criminaliteit

Individuele effecten komen terecht bij een specifiek individu

- Bijvoorbeeld: verbetering van kansen op de arbeidsmarkt door het volgen van een opleiding

Effecten in het sociale domein hebben betrekking op de welvaartsbeleving buiten de markt om (ook wel: het welzijn)

- Bijvoorbeeld: verbetering van de sociale cohesie

Effecten in het economische domein hebben betrekking op de welvaartsbeleving op markten

- Bijvoorbeeld: extra werkgelegenheid / vermindering op het gebruik van sociale voorzieningen

⁴⁹ Zie ook bijvoorbeeld Atlas voor Gemeenten & SEO (2007), *De kunst van investeren in cultuur* of ECORYS (2003), *Het nationale belang van internationaal onderwijs* waar het onderscheid is gemaakt tussen sociale en economische effecten.

Effecten in het domein natuur en milieu hebben betrekking op de welvaartsbeleving van natuur en milieu buiten de markt om:

- Bijvoorbeeld: aanleg van een natuurgebied.

Merk op! De indeling in de domeinen sociaal, natuur en milieu en economie wordt ook gehanteerd bij het bepalen van de duurzaamheid (*people, planet, profit*) en deze indeling wordt ook gehanteerd in de richtlijnen van de Europese Unie voor impact analyses⁵⁰.

De typering van de bovenstaande effecten lijkt op het eerste gezicht niet aan te sluiten bij de OEI-leidraad, waarin gesteld wordt dat het maatschappelijke nut gelijk is aan de optelling van het nut van alle individuen. Deze bovenstaande typering sluit echter wel goed aan bij de beleidstheorieën in het sociale domein. Vergelijk dit bijvoorbeeld ook met investeringen in het onderwijsveld⁵¹:

Bij het bepalen van het rendement van onderwijs wordt altijd een onderscheid gemaakt naar het *private rendement* en het *maatschappelijke rendement*. Het volgen van onderwijs heeft voordelen voor het individu. Het volgen van een jaar extra onderwijs levert in Nederland gemiddeld 8,5% meer salaris op. De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs kunnen afwijken van de private (of individuele) opbrengsten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van positieve externe effecten (ook derden hebben een voordeel van het onderwijs dat een individu volgt bijvoorbeeld in de vorm van een vermindering van inactiviteit of een vermindering van de criminaliteit).

Wat zijn externe effecten?

De doelen van projecten in het sociale domein zijn gerelateerd aan het maatschappelijke rendement van de investeringen. In het bijzonder wordt er ingegrepen in het sociale domein, wanneer er ongewenste externe effecten optreden door het gedrag van burgers. Externe effecten zijn welvaartsveranderingen voor anderen, waarmee actoren in hun beslissingen geen rekening houden. Wij presenteren hieronder een aantal voorbeelden van externe effecten:

- Een automobilist houdt in zijn rijgedrag geen rekening met de uitstoot van schadelijke stoffen.
- Een crimineel houdt in zijn handelen geen rekening met de schade voor het slachtoffer.
- Een huiseigenaar schildert zijn huis omdat hierdoor de waarde van zijn huis toeneemt. Dat de uitstraling van de wijk hierdoor verbetert is geen reden voor een huiseigenaar om het huis al dan niet te schilderen.
- Hangjongeren 'hangen' op straat, omdat zij dat prettig vinden. Dat anderen hierdoor een gevoel van onveiligheid krijgen, nemen hangjongeren niet mee in hun overwegingen.

Het primaire doel achter het "helpen" van een draaideurcrimineel is niet zozeer in gelegen het vergroten van zijn/haar welzijn, maar vooral om de negatieve externe effecten van zijn/haar gedrag voor anderen te voorkomen. Het vergroten van het welzijn kan overigens wel het doel zijn van projecten in het sociale domein, denk bijvoorbeeld aan sociale activering.

⁵⁰ Europese Commissie (2005), *Impact assessment guidelines*.

⁵¹ CPB (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie, Opties voor institutionele vernieuwing*.

Waar in de OEI-leidraad gesproken wordt van een extern effect, wordt in deze handleiding gesproken van een maatschappelijk effect. Het maatschappelijke effect is in deze handleiding dan ook nadrukkelijk niet de optelling van de individuele effecten, het maatschappelijke effect is gelijk aan het externe effect⁵². Daarbij moet er ook uiteraard rekening worden gehouden met mogelijke dubbeltellingen. Hiervoor is een aparte stap opgenomen bij het kwantificeren van de effecten.

Dit onderscheid tussen individuele effecten en maatschappelijke effecten geeft daarnaast ook nog andere relevante beleidsinformatie. Wanneer een individu door een project een negatief individueel rendement realiseert, dan zal het individu zijn/haar gedrag niet snel uit zichzelf aanpassen. Het individuele rendement geeft daarmee een eerste indicatie van het mogelijke succes (in geval van vrijwilligheid) van het project.

Het bestaan van externe effecten kan overheidsingrijpen legitiem maken⁵³. In het verlengde daarvan is ook het begrip publiek goed of collectief goed van belang. Het bestaan van publieke goederen kan ook een reden zijn voor een rol van de overheid. Een bekend voorbeeld van een publiek goed is bijvoorbeeld veiligheid.

Een publiek goed is een goed of dienst die, zodra ze verstrekt wordt aan één persoon zonder extra kosten beschikbaar is voor anderen. Deze goederen zijn niet exclusief en niet rivaliserend. Met niet exclusief wordt bedoeld, dat gebruik door niet-betalende partijen niet uit te sluiten is. Niet rivaliserend betekent dat gebruik door de één geen invloed heeft op het gebruik door anderen.

Het identificeren van de effecten kan in relatief korte tijd worden gedaan. Hierbij geldt uiteraard ook: naarmate hier meer tijd en energie in wordt gestoken, leidt dit ook tot meer nieuwe inzichten.

4.2.1 Hoe kan een overzicht van de doelen worden opgesteld?

Een doelenboom (of effectenboom) is een geschikt instrument om een overzicht van de doelen te maken

De eerste stap voor het identificeren van de effecten bestaat uit het opstellen van een overzicht van de doelen van het project. Deze doelen zijn over het algemeen bekend (want deze zijn namelijk de redenen voor het project). Belangrijk is dat hier niet alleen naar de primaire doelen wordt gekeken, maar dat er doorgeredeneerd wordt. Dit kan bijvoorbeeld door het beantwoorden van de vraag: waarom willen wij dit doel bereiken? Op deze manier wordt inzicht verkregen in het zogenaamde hoger gelegen doel van het project. Het geëigende instrument hiervoor is de zogenaamde doelenboom.

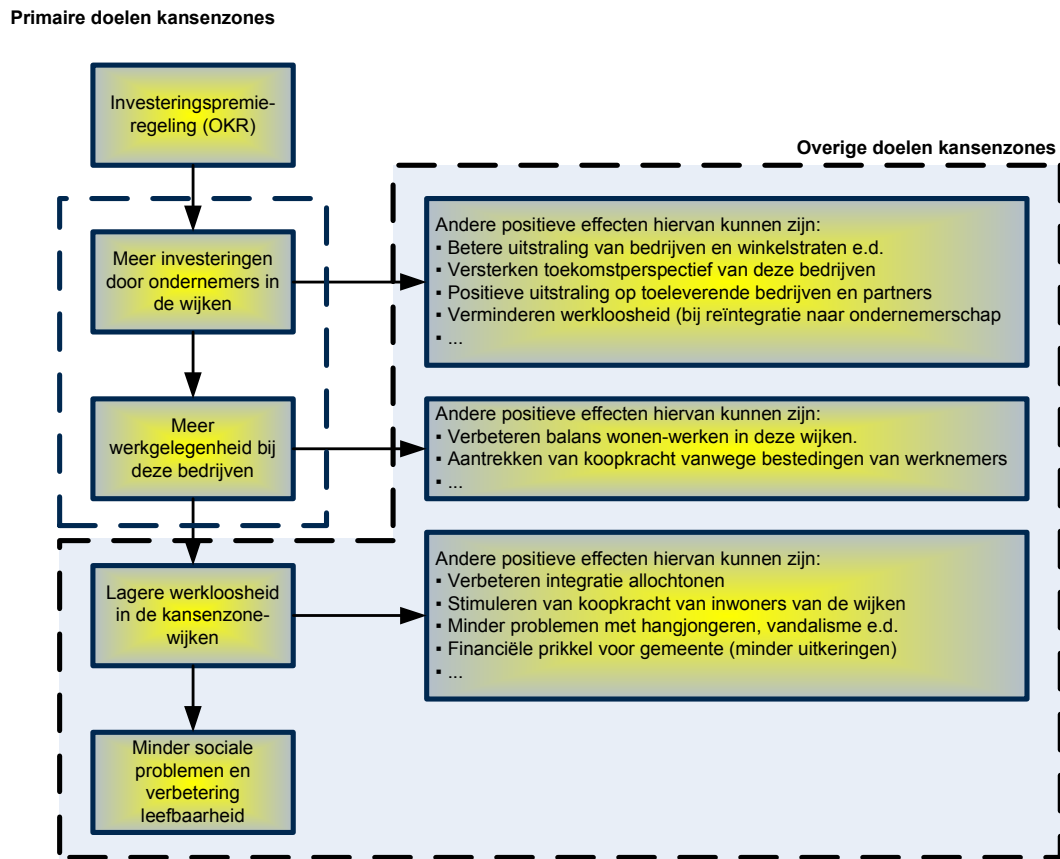
Daarnaast is het van belang, dat er niet alleen naar de primaire doelen wordt gekeken, maar ook naar secundaire doelen. In figuur 4.2 is een voorbeeld gegeven van een dergelijke exercitie voor het bepalen van de doelen van een investeringspremieregeling in kanszones⁵⁴.

⁵² In de studie Atlas voor Gemeenten & SEO (2007), *De kunst van investeren in cultuur* wordt het volgende onderscheid gehanteerd: Directe effecten (individueel), indirecte effecten (individueel en economisch) en externe effecten (individueel en sociaal).

⁵³ Zie voor een nadere toelichting op legitimiteit paragraaf 2.1.

⁵⁴ Regioplan & Ernst & Young (2007), *Midterm Review Kansenzones Rotterdam. Achtergrondrapport*.

Figuur 4.2 Voorbeeld overzicht van doelen van een investeringspremieregeling

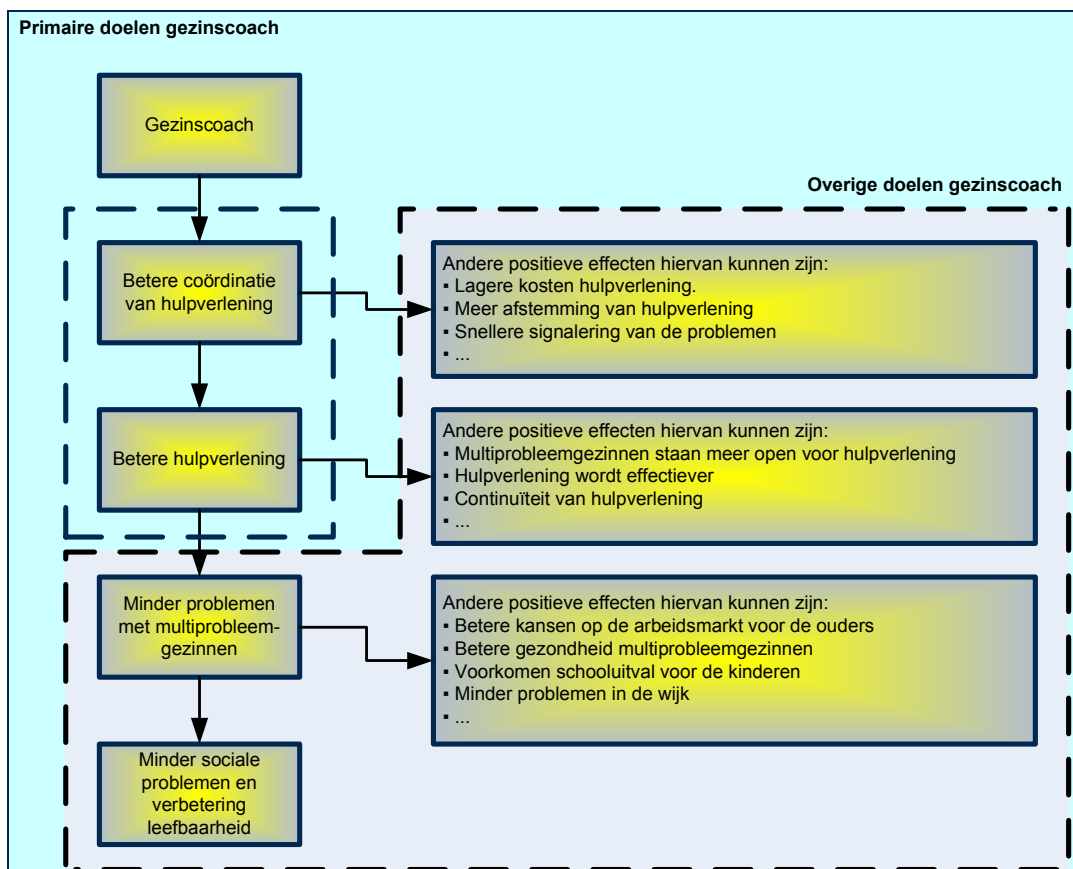


Op grond van het bovenstaande overzicht ontstaat een eerste beeld van de reikwijdte van het project en dit geeft houvast voor de volgende stappen. Merk overigens op dat er een sterke samenhang is tussen de (sub)doelen van een project en beoogde positieve effecten, maar dat een doel niet automatisch betekent dat hiermee samenhangende effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit wordt bepaald bij het kwantificeren van de effecten. Mogelijke negatieve effecten worden in deze stap nog niet meegenomen.

Gezinscoach

Welke doelen kunnen worden geïdentificeerd?

In de onderstaande figuur is aangegeven wat de doelen zijn van de gezinscoach, die hulp verleent aan het multiprobleemgezin. Het gaat om een gezin psychosociale problemen en ouders die mede daardoor niet participeren in het arbeidsproces. Mede hierdoor kunnen ook de twee kinderen (leeftijd 12 en 16) niet in de hand worden gehouden, waardoor de kans op voortijdig schoolverlaten groot is.



4.2.2 Hoe kan een actorenanalyse worden gemaakt?

Kijk bij een actorenanalyse niet alleen naar direct betrokkenen

De tweede stap betreft het maken van een actorenanalyse (of een stakeholderanalyse). Een actorenanalyse⁵⁵ beschrijft het speelveld van actoren, hun belangen en hun mogelijke invloed. Hierdoor ontstaat inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden en relatiepatronen. Meer concreet gaat het om het identificeren van die actoren (groepen mensen⁵⁶), die mogelijk de effecten van het project aan den lijve gaan ondervinden. De eerste groep actoren zijn de deelnemers aan een project, maar hier moet ook in bredere zin worden gekeken.

⁵⁵ Projectbureau Belvedere (2007), *Digitale handleiding Belvedere en financiering*.

⁵⁶ Het identificeren van individuen in plaats van groepen actoren is in de praktijk niet haalbaar.

Actoren die ook meegenomen moeten worden zijn bijvoorbeeld:

- hulpverleners;
- ouders of kinderen van deelnemers⁵⁷;
- slachtoffers van criminaliteit (bij veiligheidsprojecten);
- andere werkzoekenden (bij arbeidsmarktprojecten);
- bewoners van de wijk of de stad, en tot slot;
- de maatschappij als geheel (alle anderen die voor- en nadelen ervaren vanwege het project).

Dit resulteert in een overzicht van alle mogelijke betrokkenen die mogelijk de effecten van een project ondervinden.

Gezinscoach

Welke actoren kunnen geïdentificeerd worden?

- Ouders van het multiprobleemgezin
- Kinderen in het multiprobleemgezin
- Hulpverleners
- Dienstverlening zoals woningbouwverenigingen, gasbedrijven, etc.
- Directe omgeving van de multiprobleemgezinnen (bewoners in de wijk, andere leerlingen)
- Nederlandse maatschappij

4.2.3 Hoe kunnen hoeveelheidseffecten worden geïdentificeerd?

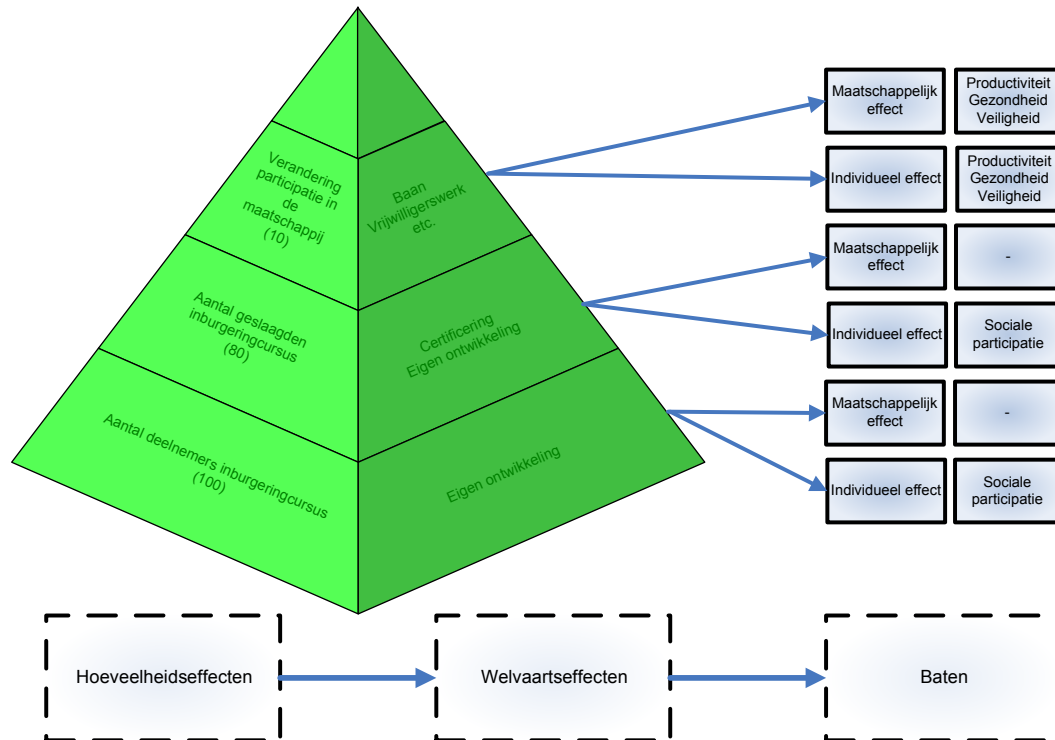
Maak bij het identificeren van de effecten een onderscheid naar hoeveelheidseffecten en welvaartseffecten

Voor het identificeren van de effecten (en voor het latere kwantificeren van de effecten) is het nodig de hoeveelheidseffecten (of fysieke effecten⁵⁸) te identificeren. Met de hoeveelheidseffecten wordt in eerste instantie gekeken naar de gevolgen voor de deelnemers aan een project. Hoe veel deelnemers zijn er, hoeveel deelnemers doorlopen het project met succes en hoe veel deelnemers gaan zich door de interventie anders gedragen? Het gaat hier nog om het identificeren van de mogelijke uitkomsten van de interventie, maar deze drie trappen komen bij nagenoeg alle projecten terug. In figuur 4.3 is een voorbeeld hiervan weergegeven voor een inburgeringscursus. Na de figuur wordt de denklijn toegelicht.

⁵⁷ Hier kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het volgende. Een succesvolle ouder is vaak ook een voorbeeld voor zijn/haar kinderen. Zo blijkt de socio-economische situatie van ouders een belangrijke verklarende variabele te zijn voor de socio-economische situatie van de kinderen.

⁵⁸ Deze term wordt gehanteerd in de literatuur voor het opstellen van kosten-batenanalyse voor bijvoorbeeld het bepalen van de effecten van natuur. Zie bijvoorbeeld Witteveen & Bos & ECORYS (2006), *Methodiek Ruimtelijke Kwaliteit in de MKBA*.

Figuur 4.3 Voorbeeld inburgeringscursus



In de bovenstaande figuur is de relaties tussen enerzijds *hoeveelheidseffecten* en *welvaartseffecten* en anderzijds *welvaartseffecten* en *batens* nader uitgewerkt. De piramide moet als volgt gelezen worden.

1. De analyse start linksonder in de piramide. Het eerste hoeveelheidseffect voor inburgeringscursussen is gelijk aan het aantal deelnemers aan de cursus. Het welvaartseffect van deelname aan een inburgeringscursus is dat de deelnemers aan de cursus zichzelf ontwikkelen (eigen ontwikkeling – rechtsonder in de piramide). Dit *kan* al leiden tot een impact in de vorm van een maatschappelijk rendement (voordeel voor de maatschappij, i.e. voor anderen dan de deelnemer) en tot een impact in de vorm van een individueel rendement (voordeel voor de deelnemer). In dit geval leidt deelname aan de inburgeringscursus tot eigen ontwikkeling van de deelnemer en daarmee tot een mogelijk individueel rendement. Bijvoorbeeld in de vorm van sociale participatie (door deelname aan de cursus ontmoet de deelnemer andere deelnemers). Merk op: het gaat hier om een verbetering van het welzijn, dat binnen het gehanteerde welvaartsbegrip valt en dus in de kosten-batenanalyse wordt meegenomen.
2. Sec, de deelname aan de inburgeringscursus heeft nog niet veel gevolgen. Van belang is ook dat de inburgeringscursus succesvol wordt afgerond. Met deze succesvolle afronding heeft de deelnemer namelijk een concreet resultaat bereikt in de vorm van een certificaat en op het gebied van de eigen ontwikkeling. De impact hiervan is eveneens individueel van aard (bijvoorbeeld, door het succesvol

afronden van de inburgeringcursus kan de betreffende persoon zichzelf bij de bakker en de slager beter redden).

3. Er ontstaan pas grote voordelen voor de maatschappij wanneer de ingeburgerde deelnemer actiever gaat participeren in de maatschappij (bijvoorbeeld door te gaan werken of door zich met vrijwilligerswerk bezig te gaan houden). Pas wanneer de inburgeringcursus tot een *verandering van het gedrag* leidt, dan ontstaan er baten.

Bijvoorbeeld. Een werkloze persoon rondt een studie technische natuurkunde af en kan als ingenieur gaan werken. Echter, pas wanneer deze persoon gaat werken (de verandering van het gedrag), dan stijgt de productiviteit van de betreffende persoon. Het afronden van een studie leidt dus niet meteen tot een stijging van de productiviteit in Nederland.

Allereerst is er een individueel rendement voor de deelnemer die actiever gaat participeren (hogere inkomsten, betere gezondheid). Daarbovenop kunnen er ook nog maatschappelijke effecten bestaan, waar de deelnemer geen rekening mee houdt in zijn/haar afwegingen om te gaan werken. Deze maatschappelijke effecten kunnen optreden op het gebied van de productiviteit, gezondheid en veiligheid. Er is namelijk zowel een (positieve) relatie tussen opleidingsniveau en gezondheid als een (negatieve) relatie tussen opleidingsniveau en criminaliteit⁵⁹. Hierbij moet wel gewaakt worden, dat er geen dubbeltellingen ontstaan. De stijging van het inkomen mag niet bij de stijging van de productiviteit worden opgeteld. Het maatschappelijke effect op het gebied van de productiviteit is dan ook gelijk aan de stijging van de productiviteit minus de stijging van het inkomen⁶⁰.

Bij het identificeren van de hoeveelheidseffecten wordt in het bijzonder gekeken naar de linkerzijde van de piramide. Centraal hierbij staat de verandering van het gedrag van de deelnemer aan het project.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld: Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2003), *Investeren en Terugverdiene: Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*.

⁶⁰ Of geredeneerd in analogie van de OEI-leidraad: Het externe effect vanuit het oogpunt van de deelnemer. Zie ook de inleiding in paragraaf 4.2.

Gezinscoach

Welke hoeveelheidseffecten kunnen geïdentificeerd worden?

- Aantal multiprobleemgezinnen dat geholpen wordt;
- Deel van de geholpen multiprobleemgezinnen waarbij psychosociale problemen worden opgelost;
- Deel van de geholpen multiprobleemgezinnen waarbij psychosociale problemen worden opgelost en
 - waarvan de ouders succesvol terugkeren op de arbeidsmarkt, of
 - waarvan de ouders geen schulden meer hebben, of
 - waarvan de ouders geen verslavingsproblemen meer hebben, of
 - ...
- Aantal kinderen in multiprobleemgezinnen dat geholpen wordt, bijvoorbeeld:
 - Aantal kinderen dat niet meer uitvalt op school, of
 - Aantal kinderen dat geen slachtoffer meer is van huiselijk geweld, of
 - Aantal kinderen dat van de verslaving afkomt, of
 - ...

De hoeveelheidseffecten zijn uiteindelijk afhankelijk van de problemen, waar de multiprobleemgezinnen mee te kampen hebben, die ook daadwerkelijk worden opgelost door de gezinscoach.

4.2.4 Hoe kunnen welvaartseffecten worden geïdentificeerd?

Wat zijn
welvaartseffecten?

In de volgende stap moeten de welvaartseffecten worden geïdentificeerd.

Welvaartseffecten zijn de effecten van een project die gevolgen hebben voor de welvaart. Bij de analyse van de welvaartseffecten is het van belang om te kijken naar de mogelijke effecten voor alle geïdentificeerde actoren vanuit de actorenanalyse. Het is hier essentieel om door te redeneren. De analyse in termen van hoeveelheidseffecten heeft inzicht gegeven in de mogelijke gedragsveranderingen en nu is het de vraag, wat dat voor gevolgen heeft. Ook hier is het van belang om door te redeneren. Hier is de relevante beleidstheorie een belangrijk hulpmiddel, dan hoeft de opsteller van de kosten-batenanalyse het wiel niet zelf uit te vinden. Afhankelijk van de beschikbare tijd en middelen en de gewenste diepgang kan hier ook alleen naar de meest substantiële gevolgen worden gekeken (bijvoorbeeld voor het opstellen van een KBA Lite).

Ter illustratie kan hier bijvoorbeeld worden gedacht aan elementen, zoals deze zijn opgenomen in tabel 2.1. Daarnaast is in tabel 4.2 op de volgende pagina een niet volledig overzicht opgenomen van mogelijke welvaartseffecten van verschillende projecten (gebaseerd op eerder uitgevoerde kosten-batenanalyses).

Tabel 4.2 Voorbeelden van welvaartseffecten

Project	Welvaartseffect
Justitiële interventies	Vermindering criminaliteit
Brede school	Ontwikkeling van kinderen
Inclusief beleid	Betere integratie gehandicapten
Alcoholzorg	Vermindering ziekteverzuim
Voortijdig schoolverlaten	Verdiencapaciteit van jongeren
Reïntegratie	Werkgelegenheid

Bronnen: ECORYS (2005), *Kosten en baten van justitiële interventies. Ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel*, Atlas voor Gemeenten, Berenschot, Oberon (2007), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school*, ECORYS (2006), *Analyse inclusief beleid. Inventarisatie goede voorbeelden en nadere uitwerking selectie in een kosten-batenanalyse*, KMPG BEA (2001), *Kosten en baten van alcoholzorg en -preventie*, Rebel Group (2006), *Kosten en Baten Voortijdig Schoolverlaten & SEO* (2006), *Kosten en baten van reïntegratie*.

Tabel 4.2 laat zien, dat welvaartseffecten een breed karakter hebben en ook betrekking hebben op welzijnsgerelateerde onderwerpen.

Gezinscoach

Welke welvaartseffecten kunnen geïdentificeerd worden?

Aantal multiprobleemgezinnen dat geholpen wordt:

Sec de hulpverlening zelf leidt slechts tot beperkte individuele voordelen voor de multiprobleemgezinnen. Door de hulpverlening zien zij wellicht de toekomst rooskleuriger in.

Deel van de geholpen multiprobleemgezinnen waarbij de psychosociale problemen worden opgelost:

Individuele sociale effecten:

- Betere gezondheid
- Minder drank/drugsmisbruik
- Beter psychisch welbevinden
- Vermindering geweld in het gezin

Individuele economische effecten:

- Vermindering medicijngebruik (lagere kosten)
- Vermindering (incasso)kosten vanwege het niet betalen van huur of gas/water/licht of schuldsanering

Maatschappelijke sociale effecten:

- Vermindering overlast vanwege drank/drugsmisbruik
- Betere ontwikkelingskansen voor kinderen

Maatschappelijke economische effecten:

- Lagere zorgkosten

Deel van de geholpen multiprobleemgezinnen waarbij de psychosociale problemen worden opgelost en die succesvol terugkeren op de arbeidsmarkt:

NB. Afhankelijk van het probleem, dat wordt opgelost kunnen de effecten worden bepaald. In dit voorbeeld zijn alleen de effecten uitgewerkt van multiprobleemgezinnen die terugkeren op de arbeidsmarkt.

Individuele sociale effecten:

- Meedoen in de samenleving
- Voordeel van het werk (buiten het extra inkomen)

Individuele economische effecten:

- Extra inkomen

Maatschappelijke sociale effecten:

- Sociale cohesie

Maatschappelijke economische effecten:

- Extra belastingopbrengsten
- Minder uitkeringen

Aantal kinderen in multiprobleemgezinnen dat niet meer uitvalt op school

Individuele sociale effecten:

- Behalen startkwalificatie

Individuele economische effecten:

- Extra toekomstig inkomen

Maatschappelijke economische effecten:

- Kosten voor schooluitval
- Vermindering criminaliteit
- Extra belastingopbrengsten
- Minder uitkeringen

4.2.5 Hoe kan worden omgegaan met de verdeling van effecten?

De verdeling van de welvaart speelt een belangrijke rol in het sociale domein

Behalve een toename van de welvaart door de uitvoering van het project, speelt ook een herverdeling van de welvaart vaak een belangrijke rol in het sociale domein. Het sociale zekerheidsstelsel in Nederland is hier een belangrijk voorbeeld van. Langs vier mogelijke invalshoeken speelt de herverdeling van welvaart een belangrijke rol bij projecten in het sociale domein:

- Herverdeling van de welvaart kan één van de doelstellingen van het project zijn. Denk hier bijvoorbeeld aan armoedebestrijding.
- Herverdeling van de welvaart kan ontstaan doordat voordelen van een project worden doorgegeven aan derden in de maatschappij⁶¹. Een voorbeeld hiervan is dat een

⁶¹ Om in de termen van de OEI-leidraad te spreken: Het gaat hier om indirecte effecten. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3.2.

stijging van de koopkracht van inwoners leidt tot een versterking van de wijk economie (en daarmee tot extra inkomsten voor bijvoorbeeld de buurtwinkel)⁶².

- Herverdeling van de welvaart door een mogelijke verplaatsing van problemen. Het installeren van camera's om de veiligheid te verbeteren, kan ertoe leiden dat andere gebieden onveiliger worden. Dit is beter bekend als het zogenaamde waterbedeffect.
- Herverdeling van de welvaart door potentiële verdringing. Dit kan bijvoorbeeld optreden bij reïntegratie. Een deelnemer aan een reïntegratietraject kan aan een baan worden geholpen, wat ten koste gaat van een andere werkzoekende. Het gaat hier om verdringingseffecten.

Herverdelingseffecten zijn in het bijzonder ook interessant voor de politieke besluitvorming. Immers, het kan één van de doelstellingen van het project zijn. Het is daarom gewenst om inzicht te hebben in de groepen die er door het project op vooruit gaan en in de groepen die er op achteruit gaan (hiermee kan worden beoordeeld in hoeverre de doelstelling gerealiseerd wordt)⁶³. Daarnaast is het uiteraard ook van belang voor bestuurders om inzicht te hebben in hoeverre sociale problemen in een wijk worden opgelost of slechts worden verplaatst naar een andere wijk binnen de stad.

Om te voorkomen dat mogelijke herverdelingseffecten buiten het oog van de opsteller van de kosten-batenanalyse blijven is het van belang om alle relevante actoren mee te nemen in de actorenanalyse⁶⁴ (zie ook paragraaf 4.2.2). Deze stap kan dan ook aanleiding zijn om weer terug te gaan naar de actorenanalyse (op het moment dat een bepaalde actor daarbij niet geïdentificeerd is). Ook hier is de diepgang van de analyse weer afhankelijk van de beschikbare tijd en middelen.

Bijzondere aandacht is hier voor waterbedeffecten en verdringingseffecten. Hier beschrijven we deze effecten in het kort. In de volgende paragraaf (kwantificeren van de effecten) wordt ingegaan op de manier waarop hier mee kan worden omgegaan. Een waterbedeffect is een effect van een beleidsmaatregel met de onbedoelde invloed op een ander gebied dan waarvoor de beleidsmaatregel bedoeld is, met als gevolg dat het verschijnsel waar de maatregel op gericht is zich (gedeeltelijk) verplaatst naar een ander gebied⁶⁵. Er wordt in de literatuur gesproken van een *positief* waterbedeffect, wanneer de problemen gedeeltelijk verplaatst worden (per saldo dalen de problemen dan) en van een *negatief* waterbedeffect, wanneer de problemen volledig verplaatst worden. Om rekening te houden met mogelijke waterbedeffecten is het van belang om bijvoorbeeld bewoners van andere wijken in een stad als actor mee te nemen in de analyse.

⁶² Merk op. We hebben het hier nog over het identificeren van de effecten en nog niet over het kwantificeren van de effecten of het kwantificeren van de baten. Voor het identificeren van de effecten is het wel van belang om hier naar te kijken. In een latere fase bij het opstellen van de kosten-batenanalyse (wanneer de baten worden gekwantificeerd) dan mogen deze baten niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden.

⁶³ Eén van de elementen waar bijvoorbeeld ook naar gekeken kan worden is of de voordelen terecht komen bij mensen uit de lagere sociaal-economische groepen of bij mensen uit de hogere sociaal-economische groepen. Zie bijvoorbeeld: SEOR/ECRI (2004), *Herziening van GVS: een maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

⁶⁴ Zie ook bijvoorbeeld Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2004), *Verdeling van effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI*.

⁶⁵ Slob, A., G. Bolt & R. van Kempen (2005), *Waterbedeffecten van stedelijk beleid. Deelrapport 1: theoretische achtergronden*, Universiteit van Utrecht.

Verdringingseffecten kunnen in het bijzonder optreden bij projecten die een relatie hebben met de arbeidsmarkt. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gepresenteerd:

Een succesvol gereïntegreerde persoon kan de plaats innemen van een ander persoon⁶⁶, zodat het aanbod van werkgelegenheid niet toeneemt. Andersom geredeneerd hoeft de creatie van extra arbeidsplaatsen niet per definitie tot baten te leiden. Bijvoorbeeld: wanneer door een infrastructuurproject ergens extra arbeidsplaatsen ontstaan voor hoogopgeleiden, dan hoeft dit nog niet te leiden tot baten voor Nederland als geheel⁶⁷. Een deel van deze arbeidsplaatsen wordt ingevuld door personen die van baan wisselen en een ander deel van de arbeidsplaatsen lekt weg. Dit speelt in het bijzonder vanwege de schaarste aan hoogopgeleiden.

Dit zou kunnen betekenen dat er door verdringing per saldo geen positieve voordelen zouden zijn, bekeken vanuit het oogpunt van de maatschappij, maar dat er sprake is van een herverdeling. Uit een later uitgevoerde kosten-batenanalyse van reïntegratie⁶⁸ komt echter naar voren dat er weliswaar op de korte termijn sprake kan zijn van verdringingseffecten als gevolg van reïntegratie, maar dat de werkgelegenheid door reïntegratie op de langere termijn wel toeneemt.

Gezinscoach

Is er sprake van herverdelingseffecten?

Herverdelingseffecten kunnen optreden wanneer probleemgezinnen succesvol gereïntegreerd worden en daardoor weer terugkeren in het arbeidsproces. Het is mogelijk, dat hier sprake is van verdringing van andere werkzoekenden op de arbeidsmarkt.

Dit betekent dat er feitelijk teruggegaan moet worden naar de actorenanalyse en dat de actor "andere werkzoekenden" moet worden toegevoegd. Daarnaast betekent dit ook dat de geïdentificeerde welvaartseffecten aangepast moeten worden en dat ook de volgende welvaartseffecten moet worden meegenomen:

- Individuele sociale effecten (voor de andere werkzoekenden):
 - Niet meer meedoen in de samenleving
 - Nadeel van het niet werken (buiten het extra inkomen)
- Individuele economische effecten (voor andere werkzoekenden):
 - Minder inkomsten

Tegelijk moeten de (overige) maatschappelijke effecten naar beneden worden bijgesteld:

- Maatschappelijke sociale effecten:
 - Sociale cohesie
- Maatschappelijke economische rendement
 - Extra belastingopbrengsten
 - Minder uitkeringen

⁶⁶ SEO (2003), *Kosten en baten van reïntegratiediensten*.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld ECORYS (2006), *KBA Openbaar Vervoer-alternatieven Zuiderzeelijn. Onderzoek in het kader van de Structuurvisie*.

⁶⁸ SEO (2006), *Kosten en baten van reïntegratie*.

4.2.6 Hoe kan worden omgegaan met de interactie van effecten?

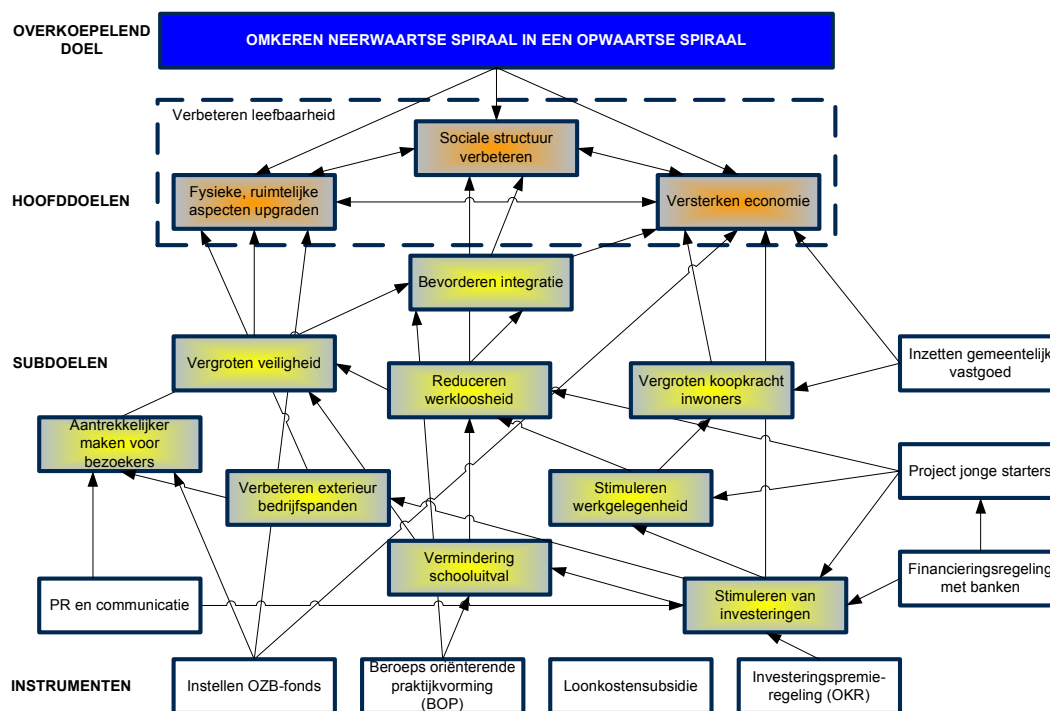
Versterken maatregelen en effecten elkaar of werken deze elkaar tegen?

In de vorige stappen zijn de verschillende effecten geïdentificeerd, waarbij ook rekening is gehouden met de verschillende groepen actoren voor wie deze effecten opgaan. Nu is het nog van belang om scherp op het netvlies te krijgen hoe deze effecten zich tot elkaar verhouden. Bepaalde effecten versterken elkaar (synergie-effecten) en andere effecten werken elkaar tegen.

In de studie *Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein*⁶⁹ is een uitgebreide analyse gemaakt van 20 verschillende maatregelen in wijken op het gebied van werken, leren en veiligheid. Hierbij is gekeken naar de effecten die op kunnen treden. Ook is gekeken naar de onderlinge samenhang van deze effecten en naar de mate waarin effecten elkaar al dan niet versterken. In deze analyse zijn zelfs kwantitatieve verbanden gelegd, waarbij het uiteindelijke eindeffect betrekking had op de leefbaarheid in de wijk.

De onderlinge samenhang van de verschillende effecten moet men goed in ogenschouw nemen bij het kwantificeren ervan in de volgende stap. Een manier waarop onderling samenhangende effecten kunnen worden gepresenteerd is toe te lichten met figuur 4.4. Het gaat hier om een doelenboom, maar naar analogie hiervan kan ook een effectenboom worden opgesteld.

Figuur 4.4 Voorbeeld doelenboom voor kansenzones⁷⁰



⁶⁹ Arcadis (2006), *Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein. Een vervolgonderzoek in het kader van early warning.*

⁷⁰ Regioplan & Ernst & Young (2007), *Midterm Review Kansenzones Rotterdam. Achtergrondrapport.*

Het voordeel hiervan is dat er inzicht ontstaat in veronderstelde verbanden, dat wil zeggen of en langs welke weg bepaalde maatregelen mogelijk bijdragen aan het realiseren van subdoelen en hoofdoelen. Deze informatie geeft de bestuurder al goede informatie over de mogelijke effecten van het project. Voor een KBA Lite kan er eventueel ook voor worden gekozen om een kwalitatieve inschatting te geven van de orde van grootte van de relatie tussen de effecten.

4.3 Hoe kunnen effecten gekwantificeerd worden?

4.3.1 Hoe ziet het stappenplan voor de kwantificering van effecten eruit?

Nadat de effecten geïdentificeerd zijn, moet men – indien mogelijk – de effecten kwantificeren. Bij het identificeren van de effecten is eveneens inzicht verkregen in de wijze waarop de verschillende effecten met elkaar samenhangen.

Inzicht in de samenhang is van belang voor het kwantificeren van de effecten. Bij het opstellen van het overzicht van de baten mogen alle baten niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Dat kan leiden tot een dubbeltelling van de baten van een project. Zie bijvoorbeeld het onderstaande voorbeeld.

Door de inzet van een extra wijkagent neemt de veiligheid in een bepaalde wijk toe. Hierdoor neemt de kans af om slachtoffer te worden van criminaliteit in deze wijk. Daarnaast voelen burgers zich veiliger in deze wijk. Als gevolg hiervan wordt het aantrekkelijker om in deze wijk te gaan wonen, waardoor de huizenprijzen toenemen⁷¹. Optelling van deze drie effecten leidt echter tot een dubbeltelling. Mensen hebben hun waardering van de lagere kans om slachtoffer te worden van criminaliteit en het hogere veiligheidsgevoel al tot uitdrukking gebracht in de hogere prijs die ze over hebben voor een woning in deze wijk. En de lagere kans om slachtoffer te worden van criminaliteit en het hogere veiligheidsgevoel zijn dus al verdisconteerd in de waarde van de woning.

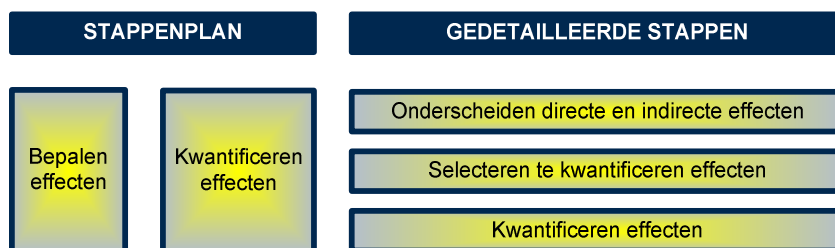
Niet alle effecten mogen bij elkaar opgeteld worden om de totale baten te bepalen

Er moet uiteraard worden voorkomen dat baten dubbel worden geteld omdat dat ertoe leidt dat de kosten-batenanalyse onjuiste informatie geeft voor de besluitvorming. Hier biedt de OEI-leidraad concrete handvatten. De OEI-leidraad maakt onderscheid tussen directe effecten en indirecte effecten (of doorgegeven directe effecten). Daarbij wordt gesteld, dat indirecte effecten niet zonder meer opgeteld mogen worden bij de directe effecten.

Voor het kwantificeren van de effecten moeten dan ook de stappen worden uitgevoerd, die in de onderstaande figuur zijn opgenomen.

⁷¹ NYFER (2004), *De maatschappelijke baten van een veilige stad*.

Figuur 4.5 Gedetailleerd stappenplan voor het kwantificeren van de effecten



In het navolgende worden de drie verschillende stappen nader uitgewerkt. Het grote voordeel van het volgen van deze stappen is dat het niet nodig is om alle effecten ook daadwerkelijk te kwantificeren om een beeld te geven van de mogelijke baten van een project.

Voor het opstellen van een *diepgaande kosten-batenanalyse* moeten al deze stappen worden doorlopen, voor het opstellen van een *KBA Lite* hoeft alleen de eerste stap te worden doorlopen. Het kwantificeren van de effecten is geen onderdeel van de *KBA Lite*.

4.3.2 Hoe kunnen directe en indirecte effecten worden onderscheiden

Allereerst moet gekeken worden in hoeverre de geïdentificeerde effecten direct of indirect zijn. Hieronder wordt eerst gestart met de beide definities.

Directe effecten zijn effecten die toevallen aan de eigenaar, de exploitant of de gebruikers van de projectdiensten of externe effecten die voortvloeien uit het project.

Indirecte effecten zijn effecten die – via markten voor complementen van en substituten voor de betreffende diensten – optreden als gevolg van de doorwerking van de directe effecten op derden. Gebruikers geven een deel van hun voordeel door aan anderen, waardoor de gehele economie wordt beïnvloed. Al deze indirecte effecten zijn van belang voor de kosten-batenanalyse. Echter: De OEI leidraad geeft aan dat doorgegeven indirecte effecten qua omvang gelijk zullen zijn aan de directe effecten, als er *geen marktimperfections* optreden en als *het buitenland geen rol speelt*⁷². In dat geval leiden indirecte effecten niet tot additionele welvaartseffecten. Voor het bepalen van het saldo van de kosten en de baten mogen dan ook alleen de additionele welvaartseffecten worden meegenomen.

Maak een onderscheid tussen directe en indirecte effecten

Het onderscheid tussen de directe en de indirecte effecten is van belang om het totale voordeel (of de baten) voor de maatschappij te bepalen. Actoren die een voordeel hebben van een project (directe effecten) geven in veel gevallen (een deel van) hun voordeel door aan derden (indirecte effecten). Deze voordelen mogen niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden om het voordeel voor de maatschappij te bepalen. Zie ook het genoemde voorbeeld aan het begin van paragraaf 4.3.1 over de effecten van het inzetten van een wijkagent.

⁷² Zie ook: RUG & SEO (2004), *Indirecte effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI*.

Van alle geïdentificeerde effecten moet worden aangegeven in hoeverre er sprake is van een direct effect of van een indirect effect. Aan de hand van deze stappen ontstaat er een beeld welke mogelijke keuzes er zijn voor de volgende stap (het selecteren van de te kwantificeren effecten). Directe effecten kennen een directe relatie tussen de maatregel en het effect (causale benadering).

Zeker bij kosten-batenanalyses in het sociale domein is het van belang om te kijken naar directe effecten en naar indirecte effecten. Dit geeft namelijk belangrijke informatie over de verdeling van de welvaart⁷³. De indirecte effecten geven inzicht in hoeverre voordelen van een project worden doorgegeven aan andere actoren in de maatschappij.

Voor het uitvoeren van deze stap is economische kennis vereist. In de praktijk wordt hier gedacht vanuit bestaande en fictieve markten en het samenspel tussen verschillende markten (denk bijvoorbeeld aan het voorbeeld van veiligheid in combinatie met de woningmarkt).

In het onderstaande tekstblok is aangegeven welke effecten uit het voorbeeld van figuur 4.4 aangemerkt kunnen worden als directe effecten en welke als indirecte effecten.

Tot de directe effecten kunnen onder meer worden gerekend:

- Vermindering schooluitval (als gevolg van de maatregel Beroeps oriënterende praktijkvorming)
- Stimuleren werkgelegenheid (als gevolg van de maatregel Project Jonge Starters)
- Aantrekkelijker maken voor bezoekers (als gevolg van de maatregel Instellen OZB fonds)

Tot de indirecte effecten kunnen onder meer worden gerekend:

- Reduceren werkloosheid (doorwerking van de vermindering van schooluitval)
- Vergroten koopkracht inwoners (doorwerking van het stimuleren van de werkgelegenheid)
- Aantrekkelijker maken voor bewoners (doorwerking van verbetering exterieur bedrijfspanden wat een doorwerking is van het stimuleren van investeringen).

Merk op dat bepaalde type effecten in de praktijk afhankelijk van de maatregel in het ene geval als direct worden aangemerkt en in het andere geval als indirect. Een vuistregel voor het bepalen in hoeverre effecten als directe effecten kunnen worden aangemerkt is dat hier een directe relatie is met de maatregel. Zie ook het hierboven beschreven voorbeeld ten aanzien van ‘het aantrekkelijker maken voor bewoners’.

4.3.3 Welke effecten kunnen het beste worden gekwantificeerd?

Hoe moet de keuze voor de te kwantificeren effecten worden gemaakt?

Nadat er inzicht is in hoeverre effecten als direct of als indirect kunnen worden aangemerkt, moet de keuze worden gemaakt welke effecten in de volgende stap ook daadwerkelijk gekwantificeerd gaan worden. Voor het selecteren van de relevante effecten kunnen de volgende vuistregels worden gegeven:

⁷³ Zie ook paragraaf 4.2.5.

1. Effecten op bestaande markten (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt) zijn over het algemeen beter te kwantificeren en te monetariseren dan effecten op fictieve markten (de vraag en aanbod van natuur).
2. Niet alle effecten zijn te kwantificeren. Denk aan de verbetering van de werking van de democratie.
3. Een grotere afstand tussen de maatregelen en het effect maakt het lastiger om de effecten te kwantificeren. Deze afstand kan zowel betrekking hebben op de tijd tussen de maatregel en het effect als op het afgeleide karakter van het effect (is er een directe relatie tussen de maatregel en het effect of ontstaat het effect over verschillende schijven?). De afstand tussen bijvoorbeeld voorschoolse opvang en de toekomstige perspectieven op de arbeidsmarkt is groot⁷⁴. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er bijvoorbeeld in de Verenigde Staten studies zijn uitgevoerd naar de effecten van deze relatie. Het is naar verwachting wel eenvoudiger om een causaal verband te vinden tussen voorschoolse opvang en de score op een cito-toets (omdat hier de tijdsperiode korter is).
4. Naarmate effecten dicht bij de doelen van het project liggen is het interessanter om deze effecten te kwantificeren. In het verlengde hiervan zijn ook de effecten waar substantiële voordelen kunnen worden gerealiseerd interessanter om te kwantificeren.
5. De kosten van het kwantificeren van de effecten zijn ook van belang voor de selectie van de te kwantificeren effecten.

Het resultaat van deze exercitie is dat er een overzicht resulteert van de effecten, waarvan het kwantificeren van de effecten een toegevoegde waarde heeft voor het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van het project. De definitieve selectie van de te kwantificeren effecten is uiteraard sterk afhankelijk van het project.

4.3.4 Welke methoden zijn geschikt om de effecten te kwantificeren?

Waar moet rekening mee worden gehouden bij het kwantificeren van de effecten

Alvorens wordt ingegaan op de mogelijke manieren om effecten te bepalen is het van belang om te onderkennen dat er verschillende aandachtspunten zijn, die het meten van de effecten complex maken. Elementen waar rekening mee moet worden gehouden zijn⁷⁵:

- Versturende factoren in samenhang met de afstand tussen maatregelen en effecten. Een belangrijke vraag is in hoeverre de effecten toe te wijzen zijn aan de maatregelen (causaliteitsvraagstuk).
- Neveneffecten op meerdere gebieden. Projecten in het sociale domein leiden niet alleen tot effecten in het domein waar de interventie plaatsvindt, maar ook tot andere effecten op andere terreinen.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld SEO (2008), *Harmonisatie en integratie voor voorschoolse voorzieningen. Inventarisatie van kosten en baten*.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Doorten, I & M. Mootz (2006), *Opbrengsten van sociale investeringen. Heeft het nut wat we doen?* Dit artikel is verschenen op basis van de studie van RMO (2006), *Opbrengsten van sociale investeringen*.

- Dynamische werkelijkheid. Door veranderingen in de maatschappij kan de aard van het probleem veranderen. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de probleemanalyse en daarmee ook voor de kosten-batenanalyse. Denk hier bijvoorbeeld aan veranderingen op de arbeidsmarkt, wat gevolgen kan hebben voor het succes van reïntegratieprojecten.
- Projecten in het sociale domein zijn vaak gericht op het voorkomen van problemen. Hierdoor wordt het lastig om effecten ook daadwerkelijk waar te nemen.

Voor de bovenstaande elementen bestaan onder meer de volgende oplossingen:

- Versturende factoren in samenhang met de afstand tussen maatregelen en effecten. Dit kan voorkomen worden door een goede counterfactual te kiezen. Een counterfactual is de situatie die zich zonder de maatregel zou hebben voorgedaan (vergelijkbaar met het nulalternatief). Al moet hierbij wel worden opgemerkt dat dit niet in alle gevallen ook daadwerkelijk mogelijk is om een goede counterfactual op te stellen (zie bijvoorbeeld het voorbeeld van de kosten-batenanalyse van de politie).
- Neveneffecten op meerdere gebieden. Dit is in zekere zin al ondervangen door het opstellen van een goede doelenboom of effectenboom (zie ook figuur 4.4).
- Dynamische werkelijkheid. Hiervoor zijn geen concrete oplossingen voorhanden, maar dit kan bijvoorbeeld in een risicoanalyse worden meegenomen.
- Projecten in het sociale domein zijn vaak gericht op het voorkomen van problemen. In deze gevallen kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van wetenschappelijke inzichten en van ex-post evaluaties uit eerdere studies. Hierbij is het wel van belang dat de ex-post evaluatie van voldoende kwaliteit is en dat de resultaten hiervan ook bruikbaar en vergelijkbaar zijn met het eigen project.

Daarnaast kan de duurzaamheid eveneens een rol spelen, waarbij de effecten afhankelijk zijn van de periode die bekeken wordt⁷⁶. Er bestaat bijvoorbeeld de kans dat een gereïntegreerde na een bepaalde periode terugvalt in de werkloosheid. Hier kan rekening mee worden gehouden door naar de effectiviteit over een langere periode te kijken. Herverdelingseffecten kunnen bij het kwantificeren van de effecten meegenomen worden (door ook te kijken naar de effecten voor alle actoren).

Er zijn veel verschillende methoden om de effecten van een project gedurende de verwachte levensduur of relevante periode te kwantificeren. In deze paragraaf wordt een algemene inleiding in deze methoden gegeven. De te gebruiken methode is sterk afhankelijk van de beschikbare informatie.

In het navolgende worden de verschillende methoden aangegeven (in de volgorde van de meest geschikte methode naar de minst geschikte methode):

1. Effectmetingen;
2. Modellen;
3. Ervaringen met vergelijkbare projecten;
4. Expertoordelen;
5. Niet meten (? opnemen in de opstelling);

⁷⁶ Groot, I. (2005), *Kosten en baten van EQUAL-projecten. verantwoordingsdocument*.

6. Aannames / vooronderstellingen.

Om de effecten te kunnen bepalen is het verstandig om altijd eerst te kijken naar de mogelijkheden om een feitelijke *effectmeting* uit te voeren. De reële mogelijkheden voor een effectmeting zijn echter beperkt en dan kan ervoor gekozen worden om met *modellen* te gaan werken. Pas wanneer dit niet mogelijk blijkt, dan kan over worden gegaan naar het bepalen van effecten aan de hand van *ervaringen met vergelijkbare projecten*. Als deze ervaringen niet bestaan dan kan worden overgegaan tot *expertoordelen* van de mogelijke effecten. Als experts ook geen duidelijke mening hebben over de effecten, dan kan er voor worden gekozen om de effecten in het geheel *niet* te *meten* en deze op te nemen als een “?” in de opstelling van de kosten en de baten. Wanneer dit leidt tot een overzicht met alleen maar vraagtekens, dan kan er voor worden gekozen om met *aannames/vooronderstellingen* te gaan werken. Aan deze laatste methode zijn overigens wel grote risico's verbonden. Het is ook altijd mogelijk om meerdere verschillende methoden naast elkaar te gebruiken.

Hier is duidelijk het verschil te zien tussen de *Kengetallen kosten-batenanalyse*⁷⁷ en de *diepgaande kosten-batenanalyse*. Voor het opstellen van een kengetallen kosten-batenanalyse wordt in het algemeen gebruik gemaakt van ervaringen met vergelijkbare projecten (of kengetallen). Bij diepgaande kosten-batenanalyse wordt ook daadwerkelijk een effectmeting uitgevoerd.

Alle bovenstaande methoden zijn bruikbaar voor een ex-post kosten-batenanalyse of voor een kosten-batenanalyse tijdens het project. De laatste vijf methoden zijn altijd geschikt voor een ex-ante kosten-batenanalyse en in bepaalde gevallen zijn effectmetingen ook bruikbaar voor een ex-ante kosten-batenanalyse.

Het is altijd van belang om duidelijk aan te geven aan de hand van welke methode de effecten zijn bepaald. De methode geeft namelijk veel informatie over de betrouwbaarheid van de resultaten van de kosten-batenanalyse. En dit geeft daarmee ook belangrijke informatie voor de besluitvorming door bestuurders.

In het navolgende worden de verschillende methoden beschreven. Bij alle vormen van het bepalen van effecten moet men zich ervan bewust zijn, dat er een vergelijking moet worden gemaakt tussen het projectalternatief en het nulalternatief.

Is een effectmeting een geschikt instrument?

In een effectmeting worden de effecten gemeten van een project of een interventie. Het grote voordeel van een effectmeting is, dat dit de meest betrouwbare inschatting geeft van de effecten van een interventie. In een effectmeting wordt namelijk gebruik gemaakt van waargenomen effecten. Deze waargenomen effecten worden vervolgens vergeleken met een zogenaamde counterfactual (een controlegroep waar het project niet is uitgezet). Door deze vergelijking is het goed mogelijk om de effecten van het project te kunnen identificeren en te meten.

⁷⁷ Zie ook figuur 2.1 in paragraaf 2.3.

Voor een nadere toelichting op het opzetten van een effectmeting ten behoeve van een kosten-batenanalyse wordt doorverwezen naar andere relevante literatuur⁷⁸. Hieronder worden in het kort de meest bekende varianten van effectmeting aangestipt⁷⁹. Merk op: dit is ook van belang voor het beoordelen van de betrouwbaarheid en daarmee de bruikbaarheid van *ervaringen met vergelijkbare projecten* voor het opstellen van een kosten-batenanalyse (zie ook methode 3).

In het onderstaande tekstblok worden verschillende varianten van effectmetingen gepresenteerd. De verschillende varianten zijn gepresenteerd in volgorde van de betrouwbaarheid van de uitkomsten. Bij de definitieve bepaling van de meest geschikte variant voor een specifiek project speelt uiteraard ook mee of de variant in de praktijk ook toepasbaar is en wat de budgettaire middelen zijn.

Het gecontroleerde experiment

Bij een gecontroleerd experiment worden door toeval een experimentele groep en een controlegroep gecreëerd. De experimentele groep ondergaat een bepaalde interventie; de controlegroep ondergaat die interventie niet. Het verschil in resultaten tussen beide groepen kan alleen worden toegeschreven aan de interventie. Gecontroleerde experimenten vinden veel plaats bij medicijnonderzoek. Aan een grote groep mensen wordt een nieuw medicijn gegeven. Daarnaast zijn er ook nog (een of twee) andere controlegroepen, meestal een groep die een placebo krijgt en een andere groep die geen medicijnen krijgt (ook wel de counterfactual genoemd). Vervolgens worden de gevolgen op de gezondheid van de verschillende groepen met elkaar vergeleken.

Natuurlijk experiment dat gebruik maakt van loting

Bij een natuurlijk experiment wordt de experimentele en de controlegroep gevormd door een toevallige situatie in de werkelijkheid, bijvoorbeeld door elementen uit regelgeving of populatieveranderingen. Hier kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van loting bij studenten geneeskunde. De loting kan gebruikt worden om het effect van de studie geneeskunde te bepalen op het latere loon.

Regressie-discontinuïteit

Hierbij wordt gebruik gemaakt van een toevallige knip in een regeling, die gebruikt kunnen worden voor het meten van de effectiviteit ten behoeve van evaluaties. In Nederland is bijvoorbeeld de afgelopen jaren extra geld voor personeel en computers toegekend aan scholen met minstens 70 % achterstandsl leerlingen. Scholen net beneden deze grens kregen geen extra subsidie. Door scholen net rond de knip te vergelijken wordt een echt experiment nagebootst.

Difference-in-differences

Bij deze methode wordt gebruik gemaakt van een controlegroep en van een voor- en een nameting. De ontwikkeling in de controlegroep (het verschil tussen voor- en nameting) laat zien wat er gebeurd zou zijn als de interventie niet was toegepast. Het effect van de interventie kan worden gemeten door het verschil tussen de voor- nameting in de experimentele groep te verminderen met het verschil tussen de voor- en nameting in de controlegroep.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld: Boardman, A., D. Greenberg, A. Vining & D. Weimer (2005), *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice. Third edition.*

⁷⁹ Gebaseerd op: CPB (2004), *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren.*

Voor- en nameting (zonder controlegroep)

Het effect van het project wordt vastgesteld door een voormeting en een nameting. Het verschil tussen deze twee metingen wordt toegeschreven aan de interventie. Het verschil kan echter ook veroorzaakt zijn door andere factoren die in de tussentijd een rol spelen, bijvoorbeeld het ouder worden van de deelnemers.

Er is echter een aantal belangrijke beperkingen voor het uitvoeren van een effectmeting. Deze zijn:

- Er moet veel data beschikbaar zijn of verzameld worden;
- Een effectmeting is kostbaar en kost veel tijd⁸⁰.
- Het voorafgaand aan de invoering van een project meten van de effecten is lastig zo niet onmogelijk (evenals het meten van de effecten na de invoering van een project). Overigens kan hier wel gedacht worden aan pilotstudies voorafgaand aan het project.

Er zijn verschillende valkuilen bij het interpreteren van de resultaten van de uitkomsten van een effectmeting. Belangrijk aandachtspunt in dit geval is de causaliteit (is er een eenduidig verband te leggen tussen het project en de veronderstelde effecten?). Daarnaast is het ook van belang om waakzaam te zijn voor andere verklarende variabelen. Een voorbeeld:

Als gekeken wordt naar de relatie tussen het aantal vliegbewegingen en de slijtage van het wegennet, dan komt het volgende uit de analyse van de gegevens van de laatste decennia. Het aantal vliegbewegingen is sterk toegenomen en zo ook de slijtage aan het wegennet. Betekent dit nu dat vliegbewegingen leiden tot slijtage aan het wegennet? Nee, uiteraard niet! Er is geen causaal verband tussen beiden. Daarnaast is de verklarende variabele voor beide elementen de stijging van de welvaart (met als gevolg meer vliegbewegingen en meer autobewegingen).

Pilots kunnen interessante en relevante informatie opleveren voor het bepalen van de effecten van een project

Effectmetingen kunnen interessante informatie opleveren, zeker wanneer er gebruik wordt gemaakt van pilots alvorens te starten met een landelijke uitrol van het project. Door tijdens pilots op de juiste manier informatie te verzamelen over de effecten, kan deze informatie ook voor het bepalen van de effecten in een ex-ante kosten-batenanalyse voor een verdere uitrol worden gebruikt. Effectmetingen zijn daarnaast zeer interessant, omdat deze belangrijke informatie geeft ten behoeve van een latere ex-post evaluatie van een project.

Een interessant voorbeeld van een meting van de effectiviteit van ICT is hieronder weergegeven. Het betreft een onderzoek waar de Stichting Kennisnet ICT op school zeer recent mee gestart is. Er wordt in dit onderzoek overigens niet gekeken naar een specifieke ICT toepassing, maar naar een aanpak om scholen te faciliteren met ICT.

Het experiment heeft tot doel te onderzoeken welke bijdrage ICT kan leveren aan het zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten van vakdocenten (zoals mogelijkheden om tijd- en plaatsonafhankelijk te werken) met het lerarentekort in het achterhoofd. Het betreft een volledig gecontroleerd experiment,

⁸⁰ Merk op dat het in bepaalde gevallen niet verstandig is om een uitgebreide effectmeting te maken, bijvoorbeeld wanneer de kosten hiervan te hoog zijn in vergelijking met de kosten voor het project. Zie ook het derde criterium voor het opstellen van een kosten-batenanalyse *Wegen de kosten van de kosten-batenanalyse op tegen de kosten van het project* (figuur 2.2)

waarbij een beperkt aantal scholen random wordt toegewezen aan een experimentele of een controlegroep. De experimentele groep krijgt vervolgens middelen en begeleiding om naar eigen inzicht een ICT toepassing te kiezen die het beste aansluit bij hun organisatie en onderwijsleerproces. De controlegroep bestaat uit bepaalde onderdelen binnen de experimentele groep, die niet met de ICT toepassing gaan werken. Vervolgens worden de resultaten in de experimentele groep en de controlegroep vergeleken. De onderzoeksvraag is daarbij of de prestaties op scholen, die op een nieuwe wijze worden ondersteund met ICT, verbeteren.

Kan gebruik worden gemaakt van modellen?

Wanneer het niet mogelijk is om de waargenomen effecten te meten, dan kan het interessant zijn om met modellen te gaan werken. Een model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid⁸¹. Door middel van een goed model is het mogelijk om te bekijken of projecten gevolgen hebben voor het gedrag van burgers en bedrijven. Modellen zijn gebaseerd op historische gegevens van het gedrag van burgers en bedrijven. Een voorbeeld uit de praktijk:

Voor het opstellen van kosten-batenanalyse voor grote infrastructurele projecten, wordt veelal gebruik gemaakt van vervoersmodellen. In deze vervoersmodellen wordt het gedrag van reizigers voorspeld, waarbij het reizigersgedrag afhankelijk is van de kosten die reizigers moeten maken en de reistijd. Door het aanpassen van de reismogelijkheden (nieuwe weg, nieuwe spoorlijn) kan dan worden gekeken hoe hun reisgedrag verandert.

Voor het bepalen van de effecten van projecten in het sociale domein bestaan dergelijke modellen (op dit moment) nog niet. Daarom is dit in de praktijk een minder geschikte methode zijn om de effecten van projecten in het sociale domein te kunnen meten.

Zijn er ervaringen met vergelijkbare projecten?

Wanneer het niet mogelijk is om de effecten te meten in een effectmeting of om gebruik te maken van modellen, zijn ervaringen met vergelijkbare projecten de meest geschikte manier om de effecten te bepalen. Voor het opstellen van een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) wordt veelal van deze methode gebruik gemaakt om de effecten en de baten te kunnen bepalen.

Dit alternatief is een zeer geschikte manier voor het bepalen van de effecten van projecten in het sociale domein, aangezien het regelmatig voorkomt dat eerst een pilot wordt gehouden alvorens een succesvol pilot verder wordt uitgerold. Door tijdens de pilot de goede informatie te verzamelen (afhankelijk van de effecten die men wilt meten) ontstaat er inzicht in de effecten van het project. Deze kwantitatieve informatie kan vervolgens gebruikt worden om een inschatting te maken van de effecten die op kunnen treden als het gehele project wordt geïmplementeerd.

Wanneer er geen pilot wordt uitgevoerd, kan het wenselijk zijn om naar de effecten van vergelijkbare projecten uit het binnen- en buitenland te kijken. Hierbij moet wel gekeken worden in hoeverre hier ook de goede data is verzameld. Het is hierbij bijvoorbeeld aan te

⁸¹ Het gaat hier om empirisch geschatte modelstudies.

raden om de *Maryland Scientific Methods Scale* te hanteren⁸² om de kwaliteit van de onderzoeksmethode van eerder uitgevoerde evaluaties van andere projecten te kunnen bepalen. In essentie stelt de *Maryland Scientific Methods Scale* dat er minimaal gebruik gemaakt moet worden van de methode *difference-in-differences* om te kunnen spreken van causale verbanden⁸³.

Kan gebruik worden gemaakt van expertoordelen?

Wanneer de voorgaande drie methoden niet de gewenste informatie hebben opgeleverd, dan kan ervoor worden gekozen om aan de hand van expertoordelen een inschatting te maken van de effecten. Bij experts kan worden gedacht aan projecteigenaren of onderzoekers, maar vooral aan mensen van de werkvloer (aangezien zij het beste zicht hebben op de materie).

In bijvoorbeeld de studie *Vertrouwen in de buurt* is aan de hand van een uitgebreid veldonderzoek onder buurtbewoners en veldwerkers bekeken hoe mensen in hun directe leefomgeving kunnen bijdragen aan de aanpak van leefbaarheidsproblemen⁸⁴. Deze personen staan dicht bij het vuur en beschikken over veel kennis op grond van hun ervaringen.

Een belangrijk aandachtspunt bij het schatten van effecten op basis van expertoordelen, is dat het ook voor experts lastig is om aan te geven welke effecten zij verwachten (in het bijzonder wanneer het om kwantitatieve schattingen gaat). Hiervoor zijn overigens wel methoden beschikbaar (zoals de *Delphi methode*⁸⁵) om er voor te zorgen dat de schattingen betrouwbaarder worden. Daarbij is het uiteraard ook van belang dat de vraagstelling juist is (er mag geen ruimte zijn voor eigen interpretatie van de vraagstelling).

Is het verstandig om effecten niet te meten?

Wanneer de vier eerder genoemde methoden onvoldoende informatie hebben opgeleverd, dan is het niet opnemen van een kwantitatieve inschatting het meest verstandige. Op deze manier wordt voorkomen dat effecten te rooskleurig worden geschat, waardoor de betrouwbaarheid van de uitkomsten teniet wordt gedaan. In de onderstaande tabel staat opgenomen welke symbolen hiervoor gebruikt kunnen worden.

In bepaalde gevallen kan het de voorkeur verdienen om effecten niet te kwantificeren

⁸² Zie hiervoor bijvoorbeeld: SCP (2008, nog te publiceren), *Sociale veiligheid ontraadseld: veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid*.

⁸³ Voor een nadere toelichting op de *Maryland Scientific Methods Scale* wordt verwezen naar de studie van het SCP (zie hierboven).

⁸⁴ WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*.

⁸⁵ De essentie van de *Delphi methode* is dat er in meerdere rondes schattingen worden gemaakt. Eerst worden aan alle experts individuele schattingen gevraagd. Vervolgens worden alle resultaten terugggelegd bij dezelfde experts, waarna hen opnieuw om een schatting wordt gevraagd op grond van de informatie die uit de eerste ronde is gekomen. Dit kan indien gewenst verschillende keren worden herhaald. De ervaring leert, dat de schattingen van de experts naar elkaar convergeren (dichter bij elkaar in de buurt komen te liggen).

Tabel 4.3 Opnemen kwalitatieve effecten in de opstelling van de kosten-batenanalyse

Opname in overzicht KBA	Betekenis
?	Effect niet bekend
? (+)	Effect niet te kwantificeren, maar positief
? (-)	Effect niet te kwantificeren, maar negatief
? (+/-)	Effect niet te kwantificeren, maar relatief klein (rond de nul)

Kan van aannames / vooronderstellingen gebruik worden gemaakt?

Het is ook mogelijk dat de voorgaande stappen in het geheel niet hebben geleid tot kwantitatieve inzichten en dat er alleen vraagtekens resulteren in het overzicht van de baten. In dat uiterste geval kan er dan voor gekozen worden om een schatting van de effecten te maken aan de hand van aannames en/of vooronderstellingen⁸⁶. Aan het gebruik van aannames en/of vooronderstellingen is wel een groot risico verbonden, in het bijzonder wanneer de uitkomsten van de kosten-batenanalyse sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames. Wij raden dan ook aan om zo weinig mogelijk gebruik te maken van aannames en/of vooronderstellingen, en indien het toch nodig is een gevoeligheidsanalyse te maken op de aannames en vooronderstellingen.

Wel is het mogelijk om voor de zogenaamde ‘als ... dan’ benadering te kiezen. In essentie komt dit op het volgende neer. *Als* dit de effecten van de interventie zijn, *dan* leidt dat tot het volgende baten.

Bijvoorbeeld: Als 100 moeilijk te plaatsen werklozen aan een baan door een reïntegratieproject kunnen worden geholpen, dan betekent dit voor de maatschappij dat de baten daarvan ... euro zijn. Vervolgens kunnen hier de kosten van het reïntegratieproject tegenover worden gezet en dan ontstaat er inzicht in hoeverre een succes van 100 banen voor moeilijk te plaatsen werklozen waarde toevoegt aan de maatschappij.

Een ‘als ... dan’ benadering kan al relevante informatie geven voor de bestuurder

4.4 Hoe kunnen de baten bepaald worden?

Nadat de effecten in de vorige stap zijn geïdentificeerd is het van belang om de baten te bepalen. Voor de volledigheid hieronder nogmaals beide definities.

Effecten zijn de gevolgen van het project voor aanbieders en vragers van de projectdiensten en andere actoren die voor- en nadelen van het project ondervinden.

Baten zijn gelijk aan het bedrag (in euro) dat de maatschappij over heeft voor (toekent aan) het realiseren van deze effecten.

Er bestaan verschillende methoden voor het bepalen van de waarde van de effecten. Hierbij moet vooraf worden opgemerkt dat het niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om

⁸⁶ Belangrijk is het onderscheid tussen zogenaamde uitgangspunten aan de ene kant en aannames/vooronderstellingen aan de andere kant. Uitgangspunten hebben betrekking op de inrichting van het project (dat in veel gevallen ook nog niet zeker is ten tijde van het opstellen van een kosten-batenanalyse), terwijl aannames/vooronderstellingen altijd betrekking hebben op de effecten.

op een betrouwbare manier de waarde van de effecten te bepalen. Ook kunnen er goede overwegingen zijn om de waarde van de effecten niet te bepalen. Bijvoorbeeld wanneer de waarderingsmethode niet algemeen aanvaard is door de wetenschap of wanneer de waarderingsmethode een hoge mate van subjectiviteit kent. Het bepalen van de baten is overigens niet relevant voor de *KBA Lite*, maar wel relevant voor de *diepgaande kosten-batenanalyse*.

Bij het bepalen van de baten moet altijd worden aangegeven op welke manier dit gedaan is. Daarnaast is het ook van belang om de effecten naast de baten te presenteren⁸⁷ ten behoeve van het verstrekken van goede informatie voor de besluitvorming. Wanneer er moeilijkheden zijn met het bepalen van de baten, dan kan in bepaalde gevallen aantrekkelijk zijn om voor een kosten-effectiviteitsanalyse of voor een multicriteria-analyse te kiezen. Merk op: een kosten-effectiviteitsanalyse kan alleen worden opgesteld wanneer de effecten van verschillende alternatieven onder één en dezelfde noemer kunnen worden geplaatst.

Met welke methode kunnen effecten gewaardeerd worden?

Hieronder worden verschillende methoden gepresenteerd om effecten te waarderen:

- Waargenomen voorkeuren;
- Beweerde voorkeuren;
- Kosten van vermijding, bestrijding of herstel.

Het verdient altijd de voorkeur om gebruik te maken van informatie uit waargenomen voorkeuren (of revealed preferences). Indien dat niet mogelijk is kan ook worden uitgegaan van beweerde voorkeuren.

Welke methoden zijn er op basis van waargenomen voorkeuren?

Bij waargenomen voorkeuren wordt gebruik gemaakt van waarnemingen van echt marktgedrag met bijbehorende prijzen. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt om prijzen en waarderingen te bepalen voor producten die niet via een markt worden verhandeld. Op deze manier ontstaan er zogenaamde impliciete prijzen voor goederen en producten die geen echte prijs kennen (bijvoorbeeld veiligheid). Dit is ook bekend als de *hedonische prijsmethode*.

Het meest bekende voorbeeld van de hedonische prijsmethode is dat er gekeken wordt wat burgers over hebben voor veiligheid in een wijk aan de hand van de feitelijke betalingsbereidheid voor een woning⁸⁸. Immers, iemand heeft meer over voor een woning in een veilige buurt dan voor een woning in een onveilige buurt (*ceteris paribus*).

Een tweede bekend voorbeeld van de hedonische prijsmethode is de reiskostenmethode. Dit wordt in het bijzonder vaak toegepast bij het bepalen van de waarde van natuur. Hierbij wordt vastgesteld hoeveel reiskosten (vervoerskosten en reistijd) bezoekers over hebben voor het bezoeken van een natuurgebied. Deze kosten vormen dan een proxy voor de waarde van het natuurgebied.

⁸⁷ Zie ook tabel 3.2 in paragraaf 3.10.

⁸⁸ NYFER (2004), De maatschappelijke baten van een veilige stad.

Het grote voordeel van deze methode is dat hier wordt uitgegaan van werkelijk keuzegedrag.

Welke methoden zijn er op basis van beweerde voorkeuren?

De waarde van effecten is eveneens te bepalen aan de hand van beweerde voorkeuren. Hiervoor bestaan twee verschillende alternatieven. Bij de *contingent valuation methode* wordt in een enquête aan respondenten direct gevraagd wat zij ervoor over zouden hebben als een positief effect gerealiseerd wordt (betalingsbereidheid of willingness to pay) of als een negatief effect voorkomen zou worden (willingness to avoid).

De contingent valuation methode is echter niet omstreden⁸⁹. Een dergelijke methode is kostbaar en er kunnen vragen worden gesteld of de door de respondenten genoemde waarderingen ook daadwerkelijk overeenkomen met de feitelijke betalingsbereidheid. Hiermee moet dan ook altijd zorgvuldig worden omgegaan bij de interpretatie van mogelijke resultaten. Een meer geschikte (en tevens kostbare) methode is de conjoint analyse.

Bij de *conjoint analyse* wordt een directe waardetoekenning getracht te vermijden. De respondent krijgt in een enquête verschillende combinaties van goederen en/of diensten voorgelegd, waaruit de respondent aan moeten geven welke de voorkeur heeft. Op grond hiervan kan worden bepaald welke waarde respondenten hechten aan de afzonderlijke aspecten of attributen van deze goederen en/of diensten.

Welke methoden zijn er aan de hand van kosten van vermijding, bestrijding en herstel?

Bij deze methoden wordt gebruik gemaakt van informatie over de hoogte van deze kosten; de kosten worden vervolgens als proxy gehanteerd voor de waarde van een (extern) effect. Hierbij moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat vermijdingskosten niet per definitie gelijk hoeven te zijn aan de betalingsbereidheid voor het voorkomen van de feitelijke schade. De waardering van een schadelijk effect kan (veel) hoger of lager zijn dan de kosten voor preventie of herstel van de schade. Denk bij deze methode bijvoorbeeld aan het herstellen van bushokjes die gesloopt zijn door vandalisme.

⁸⁹ CPB (2004), *Kunnen natuur- en landschapswaarden zinvol in euro's worden uitgedrukt?*

5 Wat is van belang voor het saldo van de kosten-batenanalyse?

In paragraaf 3.8 is ingegaan op het bepalen van het saldo van de kosten en baten in de kosten-batenanalyse. Achter het saldo van een kosten-batenanalyse zitten echter nog wel verschillende technische uitgangspunten. Deze worden in deze paragraaf beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de te hanteren discontovoet, de te gebruiken tijdshorizon, de financiële indicatoren die volgen uit een kosten-batenanalyse.

5.1 Welke discontovoet moet gehanteerd worden?

Resultaat van de kosten-batenanalyse is een overzicht is van de kosten en de baten die vallen in de verschillende jaren gedurende de looptijd van het project. Kosten en baten vallen op verschillende momenten in de tijd. Vanwege deze reden is het gewenst om de contante waarde van de kosten en baten te bepalen. Op deze manier is het mogelijk om kosten en baten met elkaar te vergelijken.

Het vertalen van de toekomstige kosten en/of baten naar de contante waarde is een techniek die bekend staat onder de term verdisconteren⁹⁰. Van belang is welke discontovoet hierbij gebruikt wordt. In de onderstaande tabel zijn drie voorbeelden weergegeven. Hieruit is te zien dat de hoogte van de discontovoet gevolgen heeft voor de contante waarde (die op haar beurt weer gevolgen heeft voor de bepaling van de aantrekkelijkheid van het investeren in het project).

Tabel 5.1 Voorbeelden disconteringsfactor

Enmalige baat aan het einde van jaar 1	Discontovoet	Contante waarde
€ 1.000	2,5%	€ 976
€ 1.000	5%	€ 952
€ 1.000	7,5%	€ 930

Aangezien de kosten meestal voor de baten uitgaan, betekent het gebruik van een hogere discontovoet over het algemeen dat het saldo van de kosten en de baten (netto contante waarde) lager uitvalt.

⁹⁰ Het programma Excel beschikt over standaardformules, waarmee de contante waarde snel berekend kan worden.

Aan het begin van 2007 zijn door het ministerie van Financiën⁹¹ nieuwe discontovoeten vastgesteld, waarmee gewerkt moet worden in kosten-batenanalyses voor infrastructuurprojecten. Het advies luidt:

- Een risicovrije, reële discontovoet van 2,5% dient te worden toegepast bij alle kosten-batenanalyses;
- De risicovrije reële discontovoet dient te worden verhoogd met een, zo mogelijk projectspecifieke, opslag voor het macro-economisch risico. De standaard risico-opslag is gelijk aan 3%⁹².

Merk op dat het gebruik van een reële discontovoet betekent dat alle kosten en baten ook in reële termen moeten worden bepaald (in de prijzen van het basisjaar) en dat er niet met nominale kosten en baten moet worden gewerkt.

Het is verstandig om inzicht te geven in de resultaten van verschillende discontovoeten

Het is aan te raden om deze regels voor de discontovoet voor infrastructurele projecten ook te hanteren voor projecten in het sociale domein. Voor de kosten kan dan worden gewerkt met de risicovrije discontovoet van 2,5 procent, terwijl voor de baten gebruik kan worden gemaakt van een risicovrije discontovoet van 2,5 procent met in bepaalde gevallen een risico-opslag van 3 procent. Het gebruik van een risico-opslag is daarbij afhankelijk van de vraag in hoeverre de effecten van de kosten-batenanalyse afhangen van de macro-economische ontwikkeling. Overigens kan er ook voor gekozen worden om met een gelijke discontovoet te werken voor zowel de kosten als de baten (zoals gebruikelijk is bij kosten-batenanalyses voor de Europese Commissie⁹³ en bij kosten-batenanalyses in het Verenigd Koninkrijk⁹⁴).

Daarnaast is het wenselijk om een gevoeligheidsanalyse te maken op de risico-opslag. In plaats van een risico-opslag van 3 procent kan daarbij gekeken worden naar het gebruik van een risico-opslag van 1,5 procent en een risico-opslag van 4,5 procent.

5.2 Welke tijdshorizon moet gehanteerd worden?

De OEI leidraad stelt als richtlijn dat er voor het berekenen van de contante waarde van de kosten en de baten uitgegaan moet worden van een tijdshorizon die oneindig is. De OEI leidraad is echter geschreven voor infrastructurele projecten. Voor projecten in het sociale domein is het minder reëel om uit te gaan van een oneindige tijdshorizon. De voordelen voor bijvoorbeeld een betere gezondheid van een individu treden maximaal gedurende zijn/haar leven op.

⁹¹ Zie Ministerie van Financiën (2007), *Actualisatie Discontovoet*, Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk IRF 2007-0090 M.

⁹² Ministerie van V&W, Ministerie van Financiën, CPB & RebelGroup (2004), *Risicowaardering. Aanvulling op de Leidraad OEI*.

⁹³ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie. DG Regionaal Beleid (2006), *Methodologische werkdocumenten. Werkdocument 4. Richtsnoeren betreffende de methode voor de uitvoering van de kosten-batenanalyse*.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld Kula, E. (2006), *The Social Discount Rate in Cost-benefit Analysis: The British Experience and Lessons to be Learned*.

Van belang bij het hanteren van een kortere tijdshorizon is wel het volgende. In feite betekent het hanteren van een kortere tijdshorizon dat de baten na die tijdshorizon dusdanig onzeker zijn, dat deze baten gelijk worden gesteld aan 0.

Bij het hanteren van een kortere tijdshorizon moet dan ook worden voorkomen dat er dubbel wordt gecorrigeerd voor het risico (enerzijds door een discontovoet met risico-opslag en anderzijds door het niet meer meenemen van de baten na een bepaalde periode).

In het sociale domein wordt in de praktijk met verschillende looptijden gewerkt. In de kosten-batenanalyse voor de brede school worden de baten berekend voor de extra werkgelegenheid tot op het moment dat de scholieren op de brede school 65 jaar worden (pensioenleeftijd)⁹⁵. In de kosten-batenanalyse voor voortijdig schoolverlaten⁹⁶ is daarentegen uitgegaan van de volgende looptijden:

- Baten uit de vermindering van criminaliteit zijn meegenomen tot de leeftijd van 31 jaar (vanwege de duur van een gemiddelde criminele loopbaan).
- Baten uit een vermindering van werkloosheid en het verstrekken van uitkeringen zijn meegenomen tot de leeftijd van 28 jaar. Als reden wordt hiervoor aangegeven, dat het minder waarschijnlijk is dat men nog reïntegratietrajecten volgt naarmate men langer werkloos is.

Laat de tijdshorizon
afhangen van het
specifieke project

Op grond van het bovenstaande lijkt het verstandig om de keuze van de tijdshorizon af te laten hangen van de feitelijke periode waarin de baten mogelijk op kunnen treden. Hiervoor is een goede aansluiting bij de relevante beleidstheorie van belang (denk bijvoorbeeld aan een gemiddelde criminele loopbaan).

5.3 Welke financiële indicatoren komen er uit een kosten-batenanalyse?

Een kosten-batenanalyse geeft veel relevante informatie ten behoeve van de besluitvorming. In deze paragraaf beschrijven wij de belangrijke financiële kengetallen die het resultaat zijn van de kosten-batenanalyse. Belangrijke financiële indicatoren zijn de netto contante waarde, de interne rentevoet, de baten/kostenverhouding en de terugverdientijd. De definities worden hieronder gegeven.

Netto contante waarde

De contante waarde (CW) is de huidige geldwaarde van een bedrag dat in de toekomst betaald of ontvangen wordt⁹⁷. De netto contante waarde (NCW) is het bedrag, dat men verkrijgt door de contante waarde van de verwachte kosten van een investering af te trekken van de contante waarde van de verwachte opbrengsten.

⁹⁵ Atlas voor Gemeenten, Berenschot & Oberon (2007), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school*.

⁹⁶ Rebel Group (2006), *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten*.

⁹⁷ Bijvoorbeeld: Een euro die men ontvangt in jaar t , heeft niet dezelfde waarde als een euro die men nu reeds in bezit heeft. Immers, een euro die men nu bezit, kan tegen rente worden uitgezet, waardoor deze na t jaar meer oplevert.

Interne rentevoet

De interne rentevoet (ook wel internal rate of return) is die rentevoet (of discontovoet), waarbij de netto contante waarde van de kosten en de baten precies gelijk is aan 0. Een interne rentevoet die significant hoger is dan het vereiste maatschappelijke discontovoet, betekent dat het interessant is om in het project te investeren.

Baten/kostenverhouding

De baten/kostenverhouding is een alternatieve maatstaf voor het bepalen van de aantrekkelijkheid van een project. Hierbij worden de contante waarde van de baten gedeeld door de contante waarde van de kosten. Wanneer de baten/kostenverhouding groter is dan 1, dan is het interessant om in het project te investeren. Een baten/kostenverhouding lager dan 1 geeft inzicht in het deel van de kosten, dat goedge maakt wordt door de baten.

Terugverdiëntijd

De terugverdiëntijd is de tijd benodigd voor een project om voldoende baten te genereren om alle tot dan toe verrichte kosten terug te verdienen. Bij deze maatstaf wordt overigens geen rekening gehouden met de contante waarde van geldstromen, maar dient de berekening te gebeuren met reële waarden. De terugverdiëntijd wordt gepresenteerd in jaren of maanden.

Op grond van de bovenstaande vier elementen is het goed mogelijk om een beeld te geven van de aantrekkelijkheid van het project, waarbij de netto contante waarde een zwaarwegende factor is.

6 Technische bijlage

6.1 Wat is het verschil tussen welvaart en welzijn?

In een kosten-batenanalyse wordt gekeken naar de gevolgen van een project op de welvaart. In het sociale domein liggen projectdoelstellingen vaak op het gebied van het verbeteren van het welzijn. Gaat het hier nu om verschillende grootheden of is er geen verschil tussen beiden ten behoeve van het gebruik in een kosten-batenanalyse? Wij starten hieronder met enkele definities.

Welvaart is de mate waarin behoeften met beschikbare middelen kunnen worden bevredigd.

Welzijn is de mate van materiële en immateriële tevredenheid.

De definities van welvaart en welzijn verschillen van elkaar. In kosten-batenanalyses is het echter gebruikelijk om de *welvaart in de ruime zin* te beschouwen. Zie bijvoorbeeld de definitie van externe effecten uit de OEI-leidraad⁹⁸, waarin de term welzijn een plaats in heeft: “*Externe effecten zijn onbedoelde, ongeprijsde effecten op het welzijn van anderen.*”. Deze externe effecten worden in de opstelling van de maatschappelijke kosten-batenanalyse uiteraard ook meegenomen.

In eerdere kosten-batenanalyses wordt in veel gevallen dan ook gesproken van een *welvaartsbeleving buiten de markt om*, waarmee in feite een vergroting van het welzijn wordt bedoeld. De termen welvaart en welzijn zijn vanuit het oogpunt van de kosten-batenanalyse dan ook inwisselbaar.

6.2 Hoe is de aansluiting tussen de OEI-leidraad en deze handleiding?

In de paragraaf wordt kort ingegaan op de aansluiting tussen de OEI-leidraad en deze handleiding. Er wordt gestart met de aansluiting van de wijze waarop de effecten worden ingedeeld conform de OEI-leidraad en de hier gehanteerde indeling. Vervolgens wordt nader ingegaan op de wijze waarop het consumentensurplus kan worden bepaald in het sociale domein.

Deze paragraaf is in het bijzonder geschreven voor opstellers van de kosten-batenanalyse met goede kennis van de OEI-leidraad. Voor toelichtingen op de relevante terminologie wordt verwezen naar de OEI-leidraad.

⁹⁸ CPB/NEI (2000), *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyses. Deel II Capita Selecta.*

Hoe verhoudt de indeling van effecten conform de OEI-leidraad zich tot de indeling van effecten in deze handleiding?

In de OEI-leidraad is een onderscheid gemaakt naar directe effecten en indirecte effecten. Externe effecten zijn daarbij een variant van de directe effecten. In de praktijk betekent dit dat er in rapporten een onderscheid gemaakt wordt naar directe effecten, indirecte effecten en externe effecten. Daarbij zijn de maatschappelijke baten gelijk aan de som van de individuele baten.

In deze handleiding wordt bewust een andere indeling gehanteerd. Er wordt een onderscheid gemaakt naar maatschappelijke en individuele effecten en naar effecten in de domeinen sociaal, economie en natuur en milieu. Hiervoor zijn twee redenen te noemen:

- In de analogie van de OEI-leidraad is de reden voor overheidsingrijpen in het sociale domein gelegen in de externe effecten. Het is semantisch gezien dan ietwat vreemd om deze effecten in de opstelling van de kosten-batenanalyse te presenteren als een extern effect van een project.
- De indeling naar directe, indirecte en externe effecten sluit niet aan bij de belevingswereld in het sociale domein en ook niet bij de beleidstheorieën in het sociale domein. Denk aan het onderscheid tussen het private en maatschappelijke rendement van onderwijs.

In de onderstaande tabel staat het in de handleiding gehanteerde onderscheid van effecten weergegeven in vergelijking met de analogie die gehanteerd wordt in de OEI-leidraad⁹⁹. Bijvoorbeeld: waar in de handleiding gesproken wordt van een sociaal maatschappelijk effect, wordt er in de OEI-leidraad gesproken van een extern effect. Wanneer hier gesproken wordt van een sociaal individueel effect dan kan dat in de analogie van de OEI-leidraad een direct effect of een indirect effect of een extern effect zijn.

Tabel 6.1 Effecten in analogie van de OEI-leidraad

Actor	Maatschappelijke effecten	Individuele effecten
Domein		
Sociaal	extern effect	direct, indirect of extern effect
Economie	indirect of extern effect	direct, indirect of extern effect
Natuur en milieu	extern effect	direct, indirect of extern effect

NB. Maatschappelijke effecten zijn dan ook nadrukkelijk niet de optelling van de individuele effecten.

Hoe kan het consumentensurplus worden bepaald in het sociale domein?

In een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een project behoren alle effecten te worden opgenomen, die leiden tot een verandering in de welvaart voor economische actoren in een nationale economie.

⁹⁹ Deze analyse is mede gebaseerd op de inzichten uit Atlas voor Gemeenten & SEO (2007), *De kunst van investeren in cultuur* en CPB (2008), *Een rookverbod in de Nederlandse horeca. Een kosten-batenanalyse*.

Effecten van een project zijn gedefinieerd als het verschil van de veranderingen die met invoering van een project in het economische systeem optreden, en de veranderingen die zonder het project zouden optreden in het systeem. Door sommatie van de effecten over alle actoren wordt de potentiële Pareto-verbetering (PPV) bepaald, die hier de relevante welvaartsmaatstaf is¹⁰⁰.

Om de potentiële Pareto-verbetering te bepalen wordt gekeken naar de veranderingen in het consumentensurplus en het producentensurplus die optreden als gevolg van een project.

Het **consumentensurplus** is gelijk aan het totale voordeel dat de consumenten halen uit het feit dat ze minder moeten betalen voor een goed dan ze bereid zouden zijn ervoor te betalen.

Het **producentensurplus** is gelijk aan het totale voordeel dat producenten halen uit het feit dat ze meer krijgen voor een goed dan ze ervoor minimaal zouden accepteren.

In het bijzonder het consumentensurplus is van belang voor projecten in het sociale domein. Om het consumentensurplus te kunnen bepalen is dus inzicht nodig in de betalingsbereidheid (of de waarde) en de prijs die consumenten voor een goed moeten betalen. In het sociale domein worden nauwelijks reguliere goederen gekocht (leefbaarheid is niet te koop). De prijs die een consument hiervoor moet betalen is in veel gevallen gelijk aan 0. In de praktijk komt het dan ook vaak voor dat het consumentensurplus gelijk is aan de betalingsbereidheid (of de waarde) van een extern effect.

In de tabel op de volgende pagina staan bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten voor verschillende delicten weergegeven. Deze geven daarmee een proxy voor de waarde van de vermindering van één delict (of van het consumentensurplus dat ontstaat door een vermindering van de criminaliteit).

Wat zijn de maatschappelijke baten van veiligheid?

Tabel 6.2 Kosten van delicten gepleegd in 2005 (in euro's)

Type delict	Totale maatschappelijke kosten
Moord en doodslag	3.200.200
Zedendelicten	2.600
Vermogensdelicten	1.400
Mishandeling	5.500
Bedreiging	2.700
Vernieling, openbare orde	700
Wegenverkeerswet	900
Economische delicten	500
Opium delicten	700
Overige delicten	1.900

Bron: SEO (2007), *De kosten van criminaliteit. Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen.*

¹⁰⁰ NEI/RUG/TNO (2000), *Fundamenteel Voorwaarts*, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).

Een ander bekend voorbeeld is de vraag naar de maatschappelijke waarde van een extra baan. In de studie *Indirecte effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI*¹⁰¹ is een uitgebreide uiteenzetting weergegeven van de wijze waarop tegen effecten op de arbeidsmarkt moet worden aangekeken. In de onderstaande tabel is een meer concrete uitwerking opgenomen over welke voordelen bij welke partijen terecht komen als gevolg van de extra werkgelegenheid¹⁰².

Tabel 6.3 Maatschappelijke baten als gevolg van extra werkgelegenheid

	Werknemer	Werkgever	Overheid	Saldo
Brutoloon	+	-		0
Werkgeverslasten ^{a)}	+	-	+	0
Uitkering	-		+	0
Belastingen	-		+	0
Productiviteit		+		+
Vrije tijd	-			-
Totaal^{b)}	$\Delta CS = 0$	$\Delta PS = 0$	+++	

- a) Een deel van de werkgeverslasten komt terecht bij de overheid (bijvoorbeeld werkgeverspremies voor sociale zekerheid) en een deel van de werkgeverslasten komt terecht bij de werknemer (bijvoorbeeld werkgeverspremies voor pensioenen).
b) In het marktevenwicht is het consumentensurplus en het producentensurplus gelijk aan 0.

De tabel moet als volgt gelezen worden. De werkgever betaald brutoloon aan de werknemer (dit is een voordeel voor de werknemer en een nadeel voor de werkgever). Op deze manier is er bij alle verschillende posten in de eerste kolom één partij met voordeel en één partij met nadeel.

Door de voor- en nadelen verticaal te sommeren ontstaat een beeld in hoeverre de verschillende actoren een voordeel hebben van de extra werkgelegenheid. Voor de werknemer wordt hierbij in het evenwicht verondersteld dat de waarde van het brutoloon en de ontvangen werkgeverslasten gelijk is aan de uitkering die wegvalt, de te betalen belastingen en de vermindering van de vrije tijd. Voor de werkgever wordt in het evenwicht verondersteld dat de extra productiviteit gelijk is aan het brutoloon en de werkgeverslasten. De overheid heeft door de extra werkgelegenheid een voordeel in de vorm van de extra ontvangen werkgeverslasten, de extra belastinginkomsten en de vermeden uitkeringen.

Het maatschappelijke voordeel van extra werkgelegenheid is dan te bepalen door de voordelen van de werknemer, de werkgever en de overheid bij elkaar op te tellen. Zoals te zien is in de tabel is het voordeel – in evenwicht – voor de werknemer en de werkgever gelijk aan 0¹⁰³ en is er alleen een voordeel voor de overheid. Het maatschappelijke voordeel van extra werkgelegenheid is dan ook gelijk aan het voordeel voor de overheid.

¹⁰¹ Zie ook: RUG & SEO (2004), *Indirecte effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI*.

¹⁰² De onderstaande tabel is gebaseerd op SEO (2006), *Kosten en baten van reïntegratie* en bewerkt door ECORYS.

¹⁰³ Wanneer de arbeidsmarkt niet in evenwicht is, dan kan er ook nog een consumentensurplus en een producentensurplus bestaan.

Overigens is het ook mogelijk om de waarde van een extra baan te bepalen door de waarde van de productiviteit te verminderen met de waarde van de vrije tijd (saldi van de voor- en nadelen uit de laatste kolom).

Nadeel hiervan is dat het veel complexer is om deze waarden te bepalen, terwijl dit relatief eenvoudig is bij het bepalen van de gevolgen voor de extra belastinginkomsten en de vermeden uitkeringen.

6.3 Hoe is deze handleiding tot stand gekomen?

De hoofdafdeling Grotestedenbeleid van het ministerie van VROM heeft ECORYS en het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om een handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein op te stellen. In het navolgende wordt kort het proces beschreven hoe deze handleiding tot stand is gekomen.

In de eerste fase van het onderzoek is een behoefteanalyse gemaakt aan de hand van gesprekken met de betrokken ministeries, gemeenten, planbureaus en andere betrokkenen. Belangrijke gespreksonderwerpen waren hierbij:

- Hoe vinden projectbeoordelingen op dit moment plaats?
- Welke behoefte is er aan verbetering?
- Welke knelpunten zijn er op dit moment ten aanzien van projectbeoordelingen?
- Wordt er al gewerkt met kosten-batenanalyses? En waarom wel/niet?

In de tweede fase van het onderzoek hebben wij aan de hand van de OEI-leidraad, de *Leidraad voor kosten-batenanalyses voor ICT projecten*¹⁰⁴ en leidraden van de Europese Commissie gekeken in hoeverre deze inzichten bruikbaar waren voor kosten-batenanalyses in het sociale domein. Daarnaast hebben wij een uitgebreide analyse gemaakt van eerder in Nederland en het buitenland uitgevoerde kosten-batenanalyses in het sociale domein. Onze inzichten uit deze analyse (op het gebied van het bepalen van de effecten en de baten) hebben wij gepresenteerd in een expertbijeenkomst. Dit heeft aanleiding gegeven tot verschillende aanpassingen en het resultaat hiervan is te vinden in deze handleiding.

In de derde fase van het onderzoek is de praktische bruikbaarheid van de handleiding getoetst aan de hand van de casus *gezinscoach*. Voor het opstellen van deze casus is op basis van deskresearch informatie verzameld van verschillende voorbeeldprojecten voor de gezinscoach.

De resultaten zijn tussentijds regelmatig getoetst bij een brede commissie, waar personen van de volgende organisaties aan deel hebben genomen: CPB, G-27 (sociale pijler), gemeente Amsterdam, gemeente Den Bosch, gemeente Helmond, gemeente Utrecht, ministerie van Financiën, ministerie van Justitie, ministerie van OCW, ministerie van SZW, ministerie van VROM, ministerie van VWS, NICIS, Radboud Universiteit Nijmegen, RPB, SCP en TNO.

¹⁰⁴ ECORYS & CONICT (2007), *Leidraad voor kosten-batenanalyses voor ICT projecten*.

6.4 Welke literatuur is gebruikt voor deze handleiding?

Arcadis (2006), *Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein. Een vervolgonderzoek in het kader van early warning.*

Atlas voor Gemeenten, Berenschot & Oberon (2007), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school.*

Atlas voor Gemeenten & SEO (2007), *De kunst van investeren in cultuur.*

Boardman, A., D. Greenberg, A. Vining & D. Weimer (2005), *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice. Third edition.*

Canoy, M, F. Lerais & E. Schokkaert (2008), *Boosting the social pillar of impact assessments: the capabilities approach.*

CPB (2008), *Een rookverbod in de Nederlandse horeca. Een kosten-batenanalyse.*

CPB (2007), *Discussienotitie methodologische vraagpunten in KBA's gebiedsontwikkeling.*

CPB (2006), *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs. Analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006.*

CPB (2004), *Kunnen natuur- en landschapswaarden zinvol in euro's worden uitgedrukt?*

CPB (2004), *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren.*

CPB (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040.*

CPB (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie, Opties voor institutionele vernieuwing.*

CPB & Institute for Medical Technology Assessment (2006), *QALY tijd. Nieuwe medische technologie, kosteneffectiviteit en richtlijnen.*

CPB/NEI (2000). *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse. Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).*

CPB/NEI (2000), *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyses. Deel II Capita Selecta.*

Doorten, I & M. Mootz (2006), *Opbrengsten van sociale investeringen. Heeft het nut wat we doen?*

DSP groep (2005), *Kosten en baten van een 'sociaal contract' voor jongeren.*

ECORYS (2008), *Measuring the immeasurable.*

- ECORYS (2007), *Kosten-batenanalyse stedelijke vernieuwing*.
- ECORYS (2006), *Analyse inclusief beleid. Inventarisatie goede voorbeelden en nadere uitwerking selectie in een kosten-batenanalyse*.
- ECORYS (2006), *Inventarisatie kosten-batenanalyses voor het sociale domein. Een overzicht van relevante studies en inzichten*.
- ECORYS (2006), *KBA Openbaar Vervoer-alternatieven Zuiderzeelijn. Onderzoek in het kader van de Structuurvisie*.
- ECORYS (2005), *Kosten en baten van justitiële interventies. Ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel*.
- ECORYS (2003), *Het nationale belang van internationaal onderwijs*.
- ECORYS (2002), *Kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties*.
- ECORYS & CONICT (2007), *Leidraad voor kosten-batenanalyses voor ICT projecten*.
- Europese Commissie. DG Regionaal Beleid (2006), *Methodologische werkdocumenten. Werkdocument 4. Richtsnoeren betreffende de methode voor de uitvoering van de kosten-batenanalyse*.
- Europese Commissie (2005), *Impact assessment guidelines*.
- Gemeente Amsterdam (2007), *Meerjarenplan Jong Amsterdam/Kinderen eerst*.
- Gemeente Eindhoven (2004), *Gezinscoach in multi-probleem gezinnen*.
- Gemeente Rotterdam (2007), *Impuls, opvoed- en gezinsondersteuning in Rotterdam*.
- Gemeente Rotterdam (2007), *VIG maakt einde aan chaos bij probleemgezinnen*.
- Gemeente Tilburg (2006), *Blij met de gezinscoach*.
- Groot, I. (2005), *Kosten en baten van EQUAL-projecten. Verantwoordingsdocument*.
- Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2003), *Investeren en Terugverdienen: Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*.
- HIVA (2005), *Maatschappelijke keuzen, structurele armoede en sociale kost*.
- HIVA (2003), *Sociale kosten-batenanalyse van alcoholgebruik en –misbruik in België*.
- HIVA (1995), *Vis geven of leren vissen? Sociale kosten-batenanalyse van de TOK-projecten van OCMW's*.

Home Office. Research, development and statistics directorate (1999), *Crime Reduction Programme. Analysis of costs and benefits: guidance for evaluators.*

IPAL (2003), *Meten is weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.*

JSO (2007), *Tussenevaluatie gezinscoach Zuid-Holland.*

KIM (2008), *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse.*

KMPG BEA (2001), *Kosten en baten van alcoholzorg en –preventie.*

Kula, E. (2006), *The Social Discount Rate in Cost-benefit Analysis: The British Experience and Lessons to be Learned.*

London School of Economics, Department for children, schools and families (2007), *Cost Benefit Analysis of Interventions with Parents.*

Ministerie van Financiën (2007), *Actualisatie Discontovoet*, Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk IRF 2007-0090 M.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2004), *Verdeling van effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de Leidraad OEI.*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Financiën, CPB & Rebel Group (2004), *Risicowaardering. Aanvulling op de Leidraad OEI.*

NEI/RUG/TNO (2000), *Fundamenteel Voorwaarts*, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).

NYFER (2004), *De maatschappelijke baten van een veilige stad.*

Projectbureau Belvedere (2007), *Digitale handleiding Belvedere en financiering.*

Radar/Gemeente Rotterdam (2005), *Vroegtijdige interventie in gezinnen.*

Rebel Group (2006), *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten.*

Regioplan en Ernst & Young (2007), *Midterm Review Kansenzones Rotterdam. Achtergrondrapport.*

RMO (2006), *Opbrengsten van sociale investeringen.*

RUG & SEO (2004), *Indirecte effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI.*

- Ruijgrok, E., R. Brouwer & H. Verbruggen (2004) *Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten-batenanalyses. Aanvulling op de leidraad OEI*. SCP (2008, nog te publiceren), *Sociale veiligheid ontraadseld: veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid*.
- SCP (2007), *Sociale staat van Nederland*.
- SCP (2004), *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*.
- SCP (2003), *Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*.
- SCP & SEO (2004), *Kosten en baten van extramuralisering. De gevolgen voor de Regeling hulpmiddelen*
- SEO (2008), *Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen. Inventarisatie van kosten en baten*.
- SEO (2007), *Kosten en baten van participatiebeleid*.
- SEO (2007), *De kosten van criminaliteit. Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen*.
- SEO (2006), *Kosten en baten van reïntegratie*.
- SEO (2004), *Heldere presentatie OEI, Aanvulling op de OEI leidraad*.
- SEO (2003), *Kosten en baten van reïntegratiediensten*.
- SEOR/ECRI (2004), *Herziening van GVS: een maatschappelijke kosten-batenanalyse*.
- Slob, A., G. Bolt & R. van Kempen (2005), *Waterbedeffecten van stedelijk beleid. Deelrapport 1: theoretische achtergronden*, Universiteit van Utrecht.
- Spectrum (2005), *Experiment gezinscoaching Gelderland*.
- Spectrum (2004), *Knelpuntenanalyse experiment gezinscoaching Gelderland*.
- Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren*.
- TNO (2006), *Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering*.
- Veenhoven, R. & W. Kalmijn (2005), *Inequality Adjusted Happiness in Nations. Egalitarianism and Utilitarianism Married in a New Index of Societal Performance, Journal of Happiness Studies, Special Issue on 'Inequality of Happiness in nations' 2005, vol.6, pp. 421-455*.

Verwey-Jonker Instituut (2007), *Kinderen in Tel 2007*.

Verwey-Jonker Instituut (2006), *Generatie op komst*.

Verwey-Jonker Instituut (2004), *Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepsstructuur in zorg en welzijn*.

Vissers, C. (2004), *Het probleem van de probleemanalyse*.

Volkskrant (2007), *Amsterdam zet kaarten op operatie Frankenstein*, 5 september 2007.

Witteveen & Bos & ECORYS (2006), *Methodiek Ruimtelijke Kwaliteit in de MKBA*.

WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*.