

Praktische werkinstructie ten behoeve van het werken met consistente prijzen bij MKBA's

Auteur: Kernteam OEI (Interdepartementale werkgroep voor het MKBA-instrument)

Contactpersoon: Secretaris Kernteam OEI, Pauline Wortelboer, Pauline.Wortelboer@minvenw.nl

Datum: 30 juni 2011

1. Aanleiding en doelgroep

In maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA) blijken in de praktijk kosten- en batenposten niet altijd in dezelfde prijseenheid gewaardeerd te worden. Met regelmaat worden sommige posten in marktprijzen gewaardeerd (dus inclusief btw en andere kostprijsverhogende belastingen zoals accijnzen), terwijl andere posten in factorkosten (exclusief btw en andere kostprijsverhogende belastingen) worden gewaardeerd.

De Interdepartementale Commissie voor Infrastructuur en Milieu (ICIM) heeft op grond van een analyse van het Centraal Planbureau (CPB) vastgesteld dat kosten- en batenposten in dezelfde prijseenheid gewaardeerd dienen te worden. Dat betekent: hetzij alles in marktprijzen, hetzij alles in factorkosten. Onjuist is de intuïtieve redenering dat kosten voor de overheid in een MKBA exclusief btw moeten worden opgevoerd, omdat btw voor de overheid vestzak-broekzak is; de btw moet in een MKBA namelijk gezien worden als een correctie voor een uitverdieneffect dat ontstaat vanuit de financiering van de overheidsuitgaven via belastingheffing.

De ICIM merkt daarbij op dat werken met marktprijzen in de meeste gevallen de pragmatische keuze is, omdat niet-geprijsde effecten (zoals reistijdbaten en geluidshinder bij infrastructuurprojecten, natuurschoon bij gebiedsontwikkelingsprojecten) worden gewaardeerd tegen de betalingsbereidheid van de consument, dus tegen marktprijzen. Bij waardering tegen marktprijzen wordt bovendien aangesloten bij het perspectief van de uiteindelijke belanghebbende bij elk project: de burger.

Deze werkinstructie beoogt een heldere handreiking te geven hoe de conclusie van de ICIM in de praktijk toe te passen is. Deze instructie gaat niet in op de onderbouwing van de conclusie; daarvoor, en ook voor de vertaling van onderbouwing naar toepassing, zij verwezen naar de CPB-notitie van 27 juni 2011 (zie www.cpb.nl/publicatie/de-btw-in-kosten-batenanalyses). Doelgroep van deze werkinstructie is de groep van opstellers van MKBA's en direct daarbij betrokkenen.

2. Datum van ingang van de werkinstructie

De werkinstructie gaat conform besluit van de ICIM in per 1 juli 2011. Bij reeds gestarte MKBA's is het aan de opdrachtgever in overleg met de uitvoerder van de MKBA of en hoe aan de conclusies van de ICIM recht gedaan wordt.

3. Werkinstructie

1. Alle kosten- en batenposten van een MKBA dienen gewaardeerd te worden in dezelfde prijseenheid. Die prijseenheid is in principe de marktprijs, dus inclusief btw en andere kostprijsverhogende belastingen zoals accijnzen. Bij kostenposten gaat het zowel om kosten

gedragen door de overheid als kosten gedragen door private partijen. Waarderen tegen dezelfde prijseenheid wijkt af van de bestaande praktijk, waar met regelmaat sommige of alle kostenposten in factorkosten worden gerapporteerd (met name investeringskosten), terwijl de batenposten in marktprijzen luiden.

2. Voor het omrekenen van een saldo van kostenposten waarvoor verschillende BTW- en overige kostprijsverhogende belastingtarieven gelden, of waarvoor de relevante belastingtarieven onbekend zijn, kan - in plaats van een omrekening per kostenpost - gebruik gemaakt worden van een gewogen gemiddeld percentage aan BTW- en overige kostprijsverhogende belastingen. Dat percentage is 16½%. Dus: saldo in marktprijzen = 116½% x saldo in factorkosten.
3. Bij gebruik van een waarderingskengetal dient geverifieerd te worden of het kengetal in marktprijzen of in factorkosten luidt, voor zover deze verificatie al niet door de beheerder van het kengetal heeft plaatsgevonden. Waarderingskengetallen in factorkosten kunnen worden omgerekend naar marktprijzen door toepassing van punt 1 of 2.

Voorbeeld 1

Een fictief project behelst de aanleg van een weg. Hierdoor zijn automobilisten sneller op de plaats van bestemming. De MKBA is als volgt.

Kosten	(mln)	Baten	(mln)
Eenmalige aanlegkosten, inclusief 19% btw	10	Contante waarde van de reistijdwinst, gewaardeerd op basis van een waarderingskengetal voor reistijdwinst (betalingsbereidheid, <i>value of time</i>)	12

-
4. Projecten kunnen veranderingen in belastinginkomsten of overheidsuitgaven tot gevolg hebben, bijvoorbeeld als sprake is van een (substantiële) verschuiving van consumptie van laagbelaste naar hoogbelaste (of andersom) goederen en diensten, of als het project bijvoorbeeld het exploitatietekort bij een openbaarvervoerbedrijf verlaagt waardoor minder overheidssubsidie nodig is. Deze met het project samenhangende extra belastinginkomsten of verminderde overheidsuitgaven moeten in de MKBA als welvaartseffecten meegenomen worden. (Dit is bijvoorbeeld staande praktijk in Nederland bij projecten waarbij mensen uit de bus (geen brandstofaccijns) in de auto (wel brandstofaccijns) of andersom stappen.) Om dit welvaartseffect te waarderen in marktprijzen, dient er gerekend te worden inclusief btw conform punt 1 en 2. Bijvoorbeeld: extra brandstofaccijnsopbrengsten moeten zo worden verhoogd met 19% (btw-tarief op brandstof inclusief accijns); als door een project reizigers de bus kiezen in plaats van de eigen auto, tellen de gederfde btw-inkomsten (van 19% naar 6%) mee.
 5. Business cases kunnen in factorkosten blijven worden opgesteld. Maar wanneer een business case in een MKBA wordt geïncorporeerd, dient het saldo van de business case opgehoogd te worden met 16½% conform punt 2, of dienen de posten uit de business case stuk voor stuk verhoogd te worden met de relevante kostprijsverhogende belastingen conform punt 1.

Voorbeeld 2

Een fictief project behelst de aanleg van een vrije busbaan. Hierdoor zijn reizigers sneller op de plaats van bestemming. Bovendien kan de dienstregeling met minder bussen onderhouden worden, omdat oponthoud bij files verleden tijd is. Verder stapte een substantieel aantal forensen over van de auto in de bus. Op de aanlegkosten is het btw-tarief van 19% van toepassing. Op openbaar vervoer is het btw-tarief van 6% van toepassing. Autoforensen betalen brandstofaccijns en 19% btw. De busbaan geeft geluidsoverlast voor direct omwonenden. De overstap van forensen uit de auto in de bus leidt tot een terugloop in de opbrengst aan brandstofaccijns (dit is een welvaartseffect), maar ook tot minder milieuschade door autogebruik.

Kosten	(mln)	Baten	(mln)
Eenmalige aanlegkosten, inclusief 19% btw	8	Waardering van de reistijdwinst, op basis van een waarderingskengetal voor reistijdwinst, gemeten als betalingsbereidheid (CW)	8
Vermindering van brandstofaccijnsinkomsten, inclusief 19% btw (CW)	1	Besparing op de exploitatiekosten van de busdienst en extra exploitatieopbrengsten van nieuwe reizigers, inclusief 6% btw (CW)	2
Waardering van geluidshinder omwonenden, gemeten als betalingsbereidheid (CW)	1	Vermindering van de milieuschade van autogebruik, gemeten als betalingsbereidheid (CW)	1
Totaal aan kosten	10	Totaal aan baten	11

CW = contante waarde van de stroom aan kosten respectievelijk baten

Betalingsbereidheid kan onder andere gemeten worden via enquêtes (bijvoorbeeld reistijdwaardering), maar ook via een analyse van huizenprijzen (bijvoorbeeld geluidshinder).

4. Tot slot

Werken met marktprijzen conform deze instructie geeft een kleine onnauwkeurigheid ten opzichte van de theoretisch perfecte rekenregel. Deze onnauwkeurigheid is echter verwaarloosbaar ten opzichte van alle andere onzekerheden in het cijfermateriaal dat aan een MKBA ten grondslag ligt (zie verder de CPB-notitie). Werken met marktprijzen geeft een veel beter beeld van de werkelijke kosten en baten van een project, dan werken met inconsistente prijzen.

Het is in principe ook juist om alle kosten- en batenposten consistent te waarderen tegen factorkosten, dus exclusief btw en andere kostprijsverhogende belastingen. Echter: deze aanpak zal in de praktijk vaak op moeilijkheden stuiten, omdat in veel MKBA's kosten- en batenposten voorkomen die uitgedrukt worden in termen van de betalingsbereidheid van consumenten (bijvoorbeeld reistijdwaardering, geluidshinder en natuurschoon). Het is complex om zulke posten om te rekenen naar factorkosten, en zo'n omrekening is moeilijk communiceerbaar. Bovendien is het bevorderlijk voor een ordentelijke besluitvorming dat MKBA's zoveel mogelijk gestandaardiseerd en daardoor onderling vergelijkbaar zijn. Dit overwegende, beveelt deze werkinstructie aan, om MKBA's in ieder geval consistent en daarenboven zoveel mogelijk op te stellen in marktprijzen.